

Étude sur le Système national d'intégrité

Maroc 2014



**ÉTUDE SUR
LE SYSTÈME
NATIONAL
D'INTÉGRITÉ
MAROC 2014**

Transparency International est la principale organisation de la société civile qui se consacre à la lutte contre la corruption au niveau mondial. Grâce à plus de 90 chapitres à travers le monde et un secrétariat international à Berlin, TI sensibilise l'opinion publique aux effets dévastateurs de la corruption et travaille de concert avec des partenaires au sein du gouvernement, des entreprises et de la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures efficaces pour lutter contre ce phénomène.

Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de TI- Transparency Maroc et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.



www.transparencymaroc.ma

ISBN: 978-9954-28-949-5

Dépôt légal : 2014 MO 3858

© Juillet 2014 Transparency Maroc. Tous droits réservés.

Photo de couverture: Transparency Maroc

Toute notre attention a été portée afin de vérifier l'exactitude des informations et hypothèses figurant dans ce rapport. A notre connaissance, toutes ces informations étaient correctes en juillet 2014. Toutefois, Transparency Maroc ne peut garantir l'exactitude et le caractère exhaustif des informations figurant dans ce rapport.

REMERCIEMENTS

L'Association Marocaine de Lutte contre la Corruption -Transparency Maroc- (TM) remercie tout ministère, institution, parti, syndicat, ONG et toutes les personnes, en particulier les membres de la commission consultative, le comité de pilotage et les réviseurs de TI pour les informations, avis et participations constructives qui ont permis de réaliser ce travail.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Remerciements</i>	5
<i>Liste des abréviations</i>	7
<i>Introduction</i>	8
I. Présentation de l'évaluation du Système National d'Intégrité (SNI)	9
II. Résumé Exécutif	10
III. Les Fondations Du Système National D'intégrité Marocain	14
IV. La corruption au Maroc	21
V. Actions de lutte contre la corruption	25
VI. Les piliers du système	27
National d'intégrité	27
<i>Parlement</i>	28
<i>Exécutif</i>	40
<i>Justice</i>	50
<i>Administration</i>	63
<i>Institutions chargées d'assurer le respect de la loi</i>	73
<i>Commission de Contrôle des Élections</i>	80
<i>Médiateur</i>	88
<i>Les juridictions financières</i>	98
<i>Autorité de lutte contre la corruption</i>	111
<i>Partis politiques</i>	122
<i>Médias</i>	135
<i>Société civile</i>	152
<i>Entreprises</i>	165
VII. Conclusion	177
Annexes	179
<i>Annexe I : à propos de l'évaluation du SNI</i>	180
<i>Annexe II : commission consultative étude SNI</i>	183

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMDH	l'association marocaine des droits humains
ANPME	l'Agence Nationale Pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise
ANRT	Agence Nationale de la Réglementation des Télécommunications
ARUP	Association Reconnue d'Utilité Publique
ARABOSAI	L'Organisation arabe des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
CDVM	Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CIH	Crédit Immobilier et Hôtelier
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CNDH	Conseil national des droits de l'homme
CRC	Cours Régionales des Comptes
GONGOS	ONG gouvernementales (Governmental NGO's)
HACA	Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle
HCP	Haut Commissariat au Plan
ICPC	Instance Centrale de Prévention de la Corruption
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
INTOSAI	L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
IPC	l'indice de perception de la corruption
MAP	Maghreb Arabe Presse
MENA	Moyen Orient et Afrique du Nord (Middle East and North Africa)
OMDH	Organisation Marocaine des Droits de l'Homme
OPCVM	Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières
RTM	Radiodiffusion et Télévision Marocaine
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SNPM	Syndicat National de la Presse Marocaine
SNRT	Société Nationale de Radio et Télévision
TI	Transparency International
TM	Transparency Maroc

INTRODUCTION

Abdessamad Saddouq
Secrétaire Général de Transparency Maroc

Le caractère systémique et généralisé de la corruption au Maroc appelle une analyse de même nature. Une analyse qui examine chacun des constituants du système de gouvernance ainsi que les interactions qu'ils développent entre eux. C'est l'ambition de cette deuxième étude du système national d'intégrité-SNI-, concept élaboré par Transparency International, que nous vous présentons dans ce document.

Cette évaluation qualitative couvre toutes les institutions, au sens large du terme, qui sont en mesure de jouer un rôle dans la lutte contre la corruption et la limitation de ses impacts. Plus ces institutions sont capables de mettre en œuvre leurs prérogatives, en s'appuyant sur un cadre juridique adapté, plus elles renforcent leurs capacités dans le combat contre la corruption. Mais ce sont les liens entre tous ses piliers, au nombre de treize, qui font la force du système national d'intégrité. Un dysfonctionnement ou une faiblesse de l'un d'entre eux impacte inévitablement tous les autres.

Transparency Maroc, avait en 2009, réalisé une première étude SNI dans le cadre d'un projet régional englobant l'Égypte, la Palestine, le Liban et le Maroc. Cette étude 2014, prolonge celle-ci mais selon une nouvelle approche qui vise plus de rigueur, en capitalisant sur la première expérience et en s'inspirant de meilleures pratiques internationales. C'est ainsi, que l'évaluation a été structurée autour d'un ensemble d'indicateurs, qui rendent compte de l'efficacité et de la pertinence de chaque pilier.

Cette étude, qui exprime les analyses de ses auteurs et qui a été enrichie par les apports d'un groupe consultatif qui regroupe des représentants de plusieurs structures, sera, sans nulle doute, une plateforme de plaidoyer fort utile, à l'heure des changements institutionnels que connaît notre pays.

Notre ambition est que ce travail, fruit d'une méthodologie rigoureuse, puisse contribuer à alimenter la réflexion et à structurer notre action contre la corruption et pour la bonne gouvernance.

Nous remercions les deux consultants, les participants au groupe consultatif ainsi que tous ceux qui ont contribué à produire ce rapport.

I. PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION DU SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ (SNI)

L'objectif de cette étude est de réaliser une analyse du système nationale d'intégrité (SNI) argumentée dans le cadre d'une approche à la fois quantitative permettant d'attribuer des scores et qualitative assurant une réflexion partagée entre chercheurs et parties prenantes.

Cette démarche vise à atteindre un double objectif. D'une part, celui de s'inscrire dans le mouvement mondial d'évaluation quantitative du Système National d'Intégrité marocain « SNI » en tant que système de renforcement de l'intégrité et de lutte contre la corruption. D'autre part, le but est de participer en tant qu'acteur de la société civile à l'identification des points à améliorer, présenter les recommandations prioritaires et urgentes à l'effet de promouvoir des réformes durables et efficaces. Un éclairage nouveau a été accordé, dans le cadre de la nouvelle approche, à la question des fondements et valeurs politico-institutionnelles et socioculturelles ainsi que sur des bases socio-économiques notamment celles permettant de soutenir l'édifice du système national d'intégrité. En fait les dimensions : démocratie, développement économique et droits humains sont intimement liées au concept de SNI et à la lutte contre la corruption.

Le classement du Maroc, en deçà de la moyenne sur plusieurs échelles de gouvernance et de lutte contre la corruption, nous pousse en effet, à chercher, à comprendre le pourquoi et à évaluer l'environnement légal, la pratique et les moyens de nos piliers du SNI et par conséquent à apprécier la capacité du SNI à assurer la bonne gouvernance et à garantir l'Etat de droit. Grâce à Transparency International (TI) et à Transparency Maroc (TM), le Maroc, figure parmi les pays qui ont déjà examiné et évalué la méthode de recherche basé sur l'analyse du SNI en 2009. L'élaboration de l'approche SNI remonte à la fin des années 90. Depuis cette date plus de 80 pays ont conduit des évaluations de leur SNI. L'étude et la méthodologie SNI ont servi aussi à alimenter d'autres actions de TM dont notamment ses avis sur la nouvelle constitution et son action pour le droit d'accès à l'information.

L'analyse SNI 2013, porte sur 13 piliers que l'on peut classer comme suit :

Gouvernement	Secteur public	Non gouvernemental
Parlement	Administration	Médias
Exécutif	Institutions chargées d'assurer le respect de la loi	Société civile
Justice	Commission de contrôle des élections	Partis politiques
	Médiateur	Entreprises
	Cour des Comptes	
	Autorité de lutte contre la corruption	

En annexes nous présenterons, la nouvelle méthodologie d'évaluation du SNI (annexe I) et la liste des membres de la commission consultative de l'étude SNI Maroc (annexe II).

■ Avertissement

Le diagnostic n'est pas un état des lieux complet ni un éclairage de l'évolution historique des piliers sur lesquels repose le système national d'intégrité, dans la mesure où les développements répondent à une batterie de questions méthodiques donnant la priorité à l'analyse basée sur une série de questions classées par catégories et critères de transparence.

Une standardisation à l'échelle mondiale des normes universelles relatives à la gouvernance, à l'intégrité et à la démocratie, a été élaborée par Transparency International, qui travaille sur le concept de SNI, depuis la fin des années 90. La même méthodologie est suivie dans les nombreuses études du SNI menées par les associations affiliées au mouvement pour la transparence TI.

Ainsi et par rapport à la première étude sur le SNI, ce rapport

- se concentre essentiellement sur le niveau national,
- n'étudie pas les institutions locales, les acteurs internationaux et les marchés publics comme piliers;

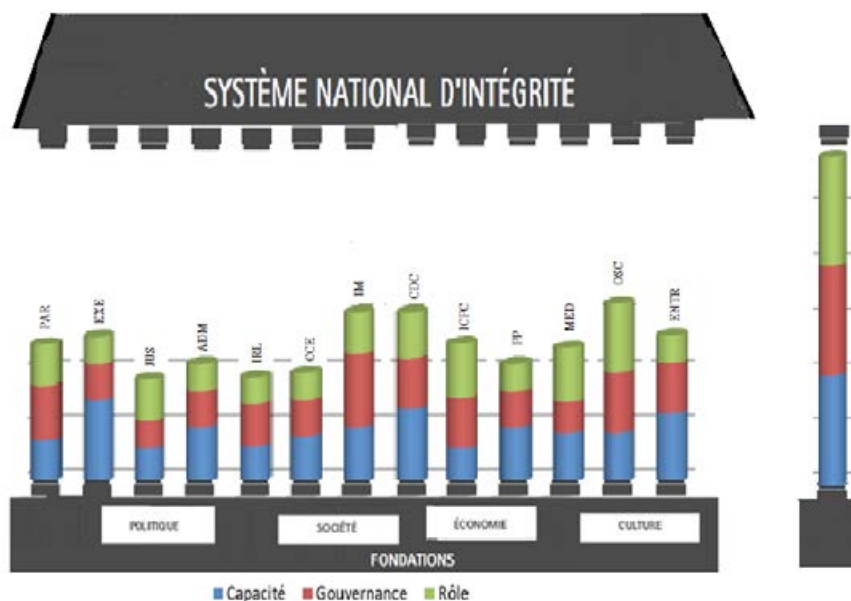
TM estime aussi que les leçons apprises de l'expérience des deux études NIS (2009 et 2011) permettent de s'engager dans des développements qui pourraient concerner à l'avenir :

- les sections sur les fondements qui mériteraient d'être encore plus développées pour intégrer l'éducation, les droits humains et les marchés publics,
- le secteur public qui gagnerait davantage en pertinence s'il accorde une place particulière aux entreprises et établissements publics et aux organes de contrôle
- Le pilier « Entreprises » qui gagnerait aussi à étudier d'avantage le rôle des syndicats et des organisations professionnelles
- Les acteurs internationaux qui pèsent souvent lourdement sur les fondements socio-économiques et sur les orientations en matière de lutte contre la corruption, l'évasion des capitaux et le blanchiment. Ils méritent de ce fait d'être réintégrés pour occuper une place de choix dans l'analyse.
-

II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En dépit des réformes de 2011, notamment la nouvelle constitution et l'accèsion d'un parti islamiste aux rênes du gouvernement, le système politico-institutionnel reste fortement dominé par le pouvoir exécutif et en particulier par le Roi¹.

Le SNI dispose des structures et organes de fonctionnement et parait sur le plan formel avec une architecture comparable à celle des pays démocratiques. Cependant, les questions du manque de l'indépendance et de l'impunité qui caractérisent tous les piliers, sapent d'abord le principe de redevabilité qui est l'un des critères clés de solidité et de raffermissement des piliers du SNI. De même ces deux tares du système (manque d'indépendance, impunité), occultent les efforts et progrès, notamment des textes de gouvernance aux yeux des citoyens, confortent les tendances et dysfonctionnements qui altèrent la marche vers la transparence et bloquent la lutte contre la corruption et créent donc un cercle vicieux.



IM	Institution du Médiateur	ICPC	Instance Centrale de Prévention de la corruption	PP	Partis Politiques
SOC	Société civile	Med	Médias	ICRL	Instances chargées du Respect de la loi
CDC	Cour des Comptes	Parl	Parlement	Just	Justice
Exe	Exécutif	CCE	Commissions électorales		
Eses	Entreprises	Adm	Administration		

L'exécutif théoriquement bicéphale est en fait peu autonome. En dépit du partage de certains pouvoirs théoriquement annoncé par la constitution ou des textes de loi, les nominations royales² relèvent du stratégique ou sont dominantes et souvent le chef du gouvernement déclare remettre la décision entre les mains du roi. La nouvelle constitu-

1 Au Maroc on prend aussi l'habitude de dire « l'Institution monarchique ».

2 Nomination aux postes ministériels, administratifs civils ou militaires ou dans les entreprises publiques stratégiques.

tion accorde un statut transcendantal au Roi (dont les actes restent comme avant juillet 2011 immunisés contre tout système de contrôle). Cette situation se présente dans une société où les fondements socio-économiques du SNI, montrent que les intérêts économiques privés autonomes exercent une influence limitée sur les autres piliers et une pression insignifiante sur le pouvoir politique. Le temple SNI dispose de clés de voûte et de pierres angulaires royales. En d'autres termes la réalité des pouvoirs et les clés de fonctionnement du système appartiennent au Roi. De même, l'évaluation des politiques publiques n'est pas encore consacrée et ne constitue pas une tradition parlementaire. Elle revient en fait, au domaine exclusif du gouvernement (quoique souvent de façon exceptionnelle ou par actions isolées). L'administration, mise à la disposition des membres du gouvernement, est dotée d'un statut garantissant aux fonctionnaires un certain nombre de droits quant à leur nomination et au déroulement de leurs carrières. Elle n'est toutefois pas régie par des textes assurant entièrement la transparence et le droit d'accès à l'information. Aux niveaux des wilayas, provinces et préfectures ce sont les gouverneurs qui veillent à l'exécution de la loi et du règlement, à la coordination des services extérieurs de tous les ministères et sont beaucoup plus des représentants du roi et des subordonnés du ministère de l'intérieur.

Les autres moyens de contrôle dont disposent le parlement comme le dépôt d'une motion de censure ou la création de commissions d'enquêtes sont difficiles à mettre en œuvre³. La nouvelle constitution exige un tiers des députés, c'est un progrès important par rapport à 1996, mais ce quorum reste lui aussi difficile à réaliser, notamment au regard du système électoral qui rend difficile l'obtention d'une majorité et fragilise les coalitions gouvernementales.

Lorsque des commissions d'enquêtes ont pu être créées, elles ne donnent pas lieu à une réforme conséquente ou à l'intervention de la justice ce qui ne fait que renforcer le sentiment d'impunité. Le chantier de réforme de la justice est ouvert depuis plus d'une décennie sans jamais aboutir au changement souhaité. Cependant, on relève au niveau des juges une importante mobilisation qui marque une rupture avec l'image traditionnelle donnée par les anciennes générations.

La juridiction constitutionnelle (le conseil constitutionnel) en l'absence d'un organe chargé de veiller à l'organisation et au déroulement des élections, statue sur la régularité des opérations électorales mais ne proclame pas les résultats des élections qui relèvent toujours du ministère de l'intérieur. Ce déséquilibre ne permet pas un fonctionnement normal du SNI. Ainsi, nous avons un SNI avec un super ministère et une justice au pouvoir limité. Au niveau des organes de contrôle et de vigilance ou "watchdogs" institutionnels, la question de l'efficacité qui se posait se double actuellement d'une préoccupation de rendement et de coût de fonctionnement. La cour des comptes, marque un progrès après 2011. Le jeu d'échange d'accusation entre la Cour et le ministère de la justice sur le sort des rapports semble dépassé, depuis que les rapports contenant des aspects pénaux sont systématiquement remis à ce ministère. Ses prestations se sont améliorées depuis sa consécration constitutionnelle en 1996 (multiplication des missions, rapports relayés par la presse) en dépit d'un accès limité à certains détails des contrôles, comme ceux réalisés sur la gestion des deniers publics par les partis politiques. Par contre l'impact et l'efficacité de l'intervention des autres contrôles analysés dans cette étude (l'Instance nationale de Probité et de lutte contre la Corruption⁵, l'institution du médiateur) posent problème. Les raisons principales de cet état de fait sont l'absence d'une volonté politique, l'inexistence d'une stratégie nationale concertée de lutte contre la corruption, des ressources humaines et financières insuffisantes ou inadéquates et un environnement peu favorable, notamment le niveau culturel et politique des usagers et les tares bureaucratiques de l'administration.

Le système multi partisan est fortement fragmenté, mais demeure en fait dominé par un nombre réduit de partis politiques. La gouvernance des partis politiques, connue pour ses défaillances multiples, tant organisationnelles que financières, se double depuis près de deux ans par des soupçons de manipulation externe des congrès⁶ et des orientations politiques, ce qui a alimenté depuis ces deux années les querelles intestines et entaché la crédibilité des leaders et des partis politiques. L'augmentation du coût de l'action politique, l'insignifiance des ressources financières internes des partis et le recul du militantisme bénévole font que tous les partis politiques ont besoin du soutien de l'Etat, des notabilités locales et des hommes d'affaires. La boucle est fermée lorsque les militants scandalisés quittent ou gèlent leurs activités et que d'autres veulent leurs parts du gâteau. Ainsi donc, la loi sur les partis qui a apporté un certain nombre d'innovations, ne produit pas d'impact positif du fait de l'aggravation des maux internes à plusieurs

3 Il n'y a eu en tout et pour tout que 9 commissions d'enquête parlementaires durant toute l'histoire du Maroc indépendant (soit 58 ans). La première a été décidée par le roi Hassan II en 1979 suite à des fuites des épreuves de l'examen du Baccalauréat.

4 Avant le changement constitutionnel de 2011, la commission d'enquête sur l'affaire de corruption au Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH) ou celle relative à la CNSS n'ont pas donné lieu à une décision de la justice.

5 Elle remplace l'ICPC depuis l'adoption de la nouvelle constitution mais étant donné que son statut n'est pas encore adopté, l'ICPC est en « stand by ». Il n'y a plus de réunions de l'AG mais l'administration et le président sont toujours opérationnels.

6 Les querelles nées des accusations réciproques de manipulation par le pouvoir des congrès des deux plus importants du mainstream politique (les partis historiques de l'Istiqlal et de l'USFP), perdurent depuis deux ans et épousent toutes les formes : accusations, révélations des linges sales internes, procès, boycott, exclusions...

partis.

La société civile est un pilier solide et important grâce à la présence d'une multitude d'ONG nationales ou sections d'ONG internationales (Amnesty International, Human Rights Watch...), particulièrement dans les domaines des droits humains, de la transparence, de la démocratie, des libertés individuelles et collectives, de la défense des droits de l'enfant et de la femme, de l'environnement et des biens publics. Certaines d'entre elles, 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. Les organisations de la société civile ont montré leur sérieux et leur capacité à influencer les décisions gouvernementales, notamment à travers leur succès apparent à agir en réseaux et à unifier leurs actions de lobbying et de plaidoyer.

Les entreprises privées agissent dans un cadre légal favorable. La liberté d'entreprendre est reconnue par la constitution, des lois de promotion de l'investissement privé, de lutte contre la corruption, de sauvegarde des intérêts des actionnaires, de secret bancaire, d'organisation de la concurrence et des marchés publics existent. Le privé est représenté à la chambre des conseillers. Au niveau de l'espace public ou des appels à consultations de l'Etat plusieurs indices indiquent qu'il a acquis un poids plus important (consultation dans la phase de préparation de la Loi de finances, plusieurs hommes d'affaires sont membres de l'exécutif dont un ex. président de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). Cependant, les entraves montrent que les réformes économiques ne sont pas allées assez loin du fait de l'absence de réformes politiques. L'économie de rente semble avoir besoin des facteurs permissifs qui sont aussi indispensables à la corruption endémique: pouvoir discrétionnaire, déficit de transparence, domestication des instances de régulation. Mais malgré ces faiblesses et la tendance des groupes de grande taille à favoriser le statut quo, la CGEM et d'autres hommes d'affaires s'expriment en faveur des réformes et de la transparence.

■ Principales conclusions du rapport

- Le système national d'intégrité marocain tel qu'il est, notamment en matière d'indépendance et de gouvernance, est incapable de mener une lutte efficace contre la corruption. Réaliser encore plus de progrès de l'Etat de droit, de la démocratie, de libertés et de redevabilité lui assurerait les conditions de succès.
- Les faiblesses du développement économique et social, fragilisent les fondations du système. Associées à l'impunité, aux faiblesses de l'éducation, de l'intégration des marginaux et de la participation citoyenne, les fondements culturels ne peuvent fournir les leviers moraux au SNI.
- Les différents organes de contrôle et de gouvernance manquent d'indépendance, de coordination et de relais efficaces en justice.
- Dans ces conditions, l'implication de l'ensemble des piliers du SNI dans la lutte contre la corruption est faible. Elle relève soit du discours et d'annonces symboliques, ou de campagnes de sensibilisation qui n'accrochent plus personne, soit de la bonne volonté mais freinée par le manque d'indépendance, de liberté ou de moyens.
- Une caractéristique importante du SNI est la non effectivité de la loi. Le SNI dispose d'une pléthore de textes de lois et de règlements, globalement pertinents mais bloqués en amont dans leur mise en œuvre et en aval par l'impunité et l'absence de redevabilité.
- Les partis politiques se sont encore plus affaiblis, généralement par essoufflement et déficience de gouvernance et ne jouent plus leur rôle d'avant-garde ou de locomotive des réformes, laissant les citoyens désarmés et la société civile et les médias face à de lourdes responsabilités.
- Les entreprises, bloquées entre les nécessités internes de développement et de gouvernance, les menaces de la course à la compétitivité, et les enjeux de la commande publique, ne jouent pas leur rôle de levier politique du changement. La crainte de représailles⁷, ne permettent pas à certains entrepreneurs avertis et audacieux de donner l'exemple aux autres.

■ Principales recommandations du rapport

1. Accélérer la mise en œuvre des textes d'application des grands principes de gouvernance énoncés dans la nouvelle constitution en veillant à respecter l'approche participative et le principe de séparation des pouvoirs.
2. Le contrôle citoyen et la participation citoyenne doivent être précisés par la réglementation dans le sens de l'intégration citoyenne à l'élaboration de la décision publique. La société civile, les partis politiques et les entreprises,

⁷ Il y a encore des gens qui gardent des souvenirs de la campagne d'assainissement de 1996 qui a été une véritable répression visant à faire taire les hommes d'affaires et des règlements de compte, les chantiers politico-économiques de l'Etat comme les accords de libre échange (2004) qui ont été imposés et donné lieu à la répression des manifestations de protestation contre les accords (voir Association de lutte contre le SIDA. Protestation unanime contre la répression sauvage du sit-in du 28 janvier 2004. <http://alcs.ma/?Protestation-unanime-contre-la>).

doivent soutenir la revendication citoyenne pour la concrétisation de ces deux principes.

3. Les institutions de contrôle et de gouvernance ont accumulé beaucoup de savoir-faire et d'expérience, qui sont à consolider par plus d'indépendance, de démocratisation interne, de coordination inter institutions, d'accès à l'information et de protection des donneurs d'alerte. Leurs statuts et lois doivent être revus à la lumière des dispositions de la nouvelle constitution, notamment en matière de bonne gouvernance.
4. La réforme de la justice tant attendue doit rapidement déboucher pour crédibiliser le discours sur la réforme et redonner confiance à la fois aux juges et aux citoyens.
5. Respecter les libertés d'information et d'expression, et au niveau des médias protéger les droits des journalistes et la liberté de la ligne éditoriale. Encourager les journalistes à consolider leur propre conseil de déontologie, et à développer la presse d'investigation.
6. Les militants de base des partis politiques doivent faire triompher les valeurs de bonne gouvernance, rajeunir les directions pour consolider la transition démocratique du pays et raffermir la lutte contre la corruption en lui donnant la priorité dans l'orientation et les programmes afin de rétablir la confiance des citoyens. Pour sa part la Cour des comptes doit procéder à un contrôle encore plus rigoureux des finances des partis politiques et l'Etat ne doit plus rester laxiste devant les partis politiques qui ne publient pas intégralement leurs comptes.
7. Le Parlement et le gouvernement gagneraient dans la lutte contre la corruption en mettant à jour la législation en vigueur pour ce qui est des aspects et des formes de corruption non précisés par les textes tel que le conflit d'intérêt, le clientélisme, le pantouflage, le post-emploi.
8. La loi sur la déclaration de patrimoine est à revoir pour réduire le nombre de personnes soumises à déclaration et mieux cibler les postes et responsabilités à risque et permettre un contrôle plus aisé et fructueux.
9. Consolider le Conseil de la concurrence en élargissant ses attributions, notamment en matière d'auto saisine et les autres institutions comme le conseil économique et social.
10. Les entreprises doivent s'insérer davantage dans la lutte indépendante contre la corruption et créer des synergies avec la société civile.
11. La société civile, doit veiller à entretenir sa dynamique mobilisatrice, à consolider ses valeurs d'intégrité et à renforcer ses capacités organisationnelles et ses structures permanentes. Elle doit aussi élaborer un code déontologique collectif afin d'isoler les pratiques malsaines qui commencent à gagner beaucoup d'ONG.

III. LES FONDATIONS DU SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ MAROCAIN

■ Fondations politico-institutionnels

Dans quelle mesure les institutions politiques du pays apportent-elles leur soutien à un système national d'intégrité efficace?

L'absence de la volonté politique de s'attaquer à la corruption se traduit aussi par une absence de concurrence politique libre et juste entre les partis politiques et entre les candidats aux élections. Le système politico-institutionnel trace des lignes rouges et ne favorise l'émergence que d'institutions formellement « démocratiques », fonctionnant dans un cadre préétabli et souffrant d'insuffisances matérielles et financières. Le rendement du Parlement a souvent été mis à l'index⁸. Les querelles stériles entre majorité et opposition, semblent relever aujourd'hui de la manipulation contre le gouvernement islamiste. Si, M. Abderrahmane Youssoufi (premier ministre 1998-2002) en parlait du temps du gouvernement d'alternance en termes de poches de résistances contre ses actions, le chef du gouvernement actuelle (post-printemps arabe), en parle en termes de « d'esprits sataniques et de crocodiles ».

D'autres instances évoquent cette étroitesse de la marge de manœuvre du gouvernement et des institutions, notamment lorsqu'il s'agit de s'attaquer à l'économie de rente. Le président du Conseil de la Concurrence, M. A. Benamor a déclaré pour sa part que bien que «son organisme dispose d'une équipe d'économistes et de juristes confirmés, qui sont en mesure de combattre l'économie de rente», son Instance « a rencontré une certaine résistance de la part de certains lobbies attachés à leurs intérêts». Pourtant, l'économie de rente représente selon lui entre 1 point et 1,5 point du PIB⁹. Il en appelle donc à « un effort concerté des secteurs influents de la société si l'on souhaite éradiquer de telles pratiques».

L'un des indices synthétiques qui décrit le mieux les fondations politico-institutionnelles est le « Failed State Index » ou indice des Etats faillis. Il donne au Maroc le rang de 93 sur 178 pays et un score de 70.4, sachant que les premiers rangs et les scores élevés sont occupés par les pays en faillite avancée.

Trois variables sont à l'origine du mauvais classement du Maroc, nous les avons reproduits dans le tableau suivant tout en les comparant au premier pays du palmarès, à Singapour connu par sa lutte contre la corruption en dépit d'un régime autoritaire, de pays qui se rapprochent ou dont le niveau de développement est inférieur à celui du Maroc¹⁰ et par ordre de gravité de la note attribuée par variable.

FAILED STATE INDEX 2013 : NOTES CRITIQUES DU MAROC						
Variable politique de notation	Maroc	Finlande	Singapour	Maurice	Botswana	Namibie
Criminalisation et délégitimation de l'État	6.7	1.0	3.2	4.1	4.4	4.1
Violations généralisées des droits de l'homme	6.6	1.1	4.9	3.5	4.4	4.9
Émergence de factions au sein de l'élite	6.6	1.1	4.0	3.2	3.3	3.5
Appareil de sécurité constituant un Etat dans l'Etat	6.3	1.0	1.5	3.3	3.5	4.9
Détérioration graduelle des services publics	5.9	1.5	1.9	3.8	6.0	6.7
Rang du pays dans le FSI	93	178	158	148	121	108
Score total dans le FSI	74.3	18.0	34.0	44.5	64.0	70.4

Source¹¹ : Failed State Index 2013

8 La bataille des lois organiques en application de la nouvelle constitution révèle parfois des instructions adressées au gouvernement. Cf. déclaration du ministre de la culture M. Sbihi (socialiste du PPS) expliquant le rejet de la proposition parlementaire par des instructions de haut lieu. SBIHI oppose la carte des instructions de « haut lieu » face aux projets de lois organiques émanant du Parlement. In Akhbar Al Yaoume et Alyaoum24.com du 26.3.2014 Lien Internet : <http://www.alyaoum24.com/akhbar/%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%A8%D9%8A%D8%AD%D9%8A-%D9%8A%D8%B4%D9%87%D8%B1-%D9%88%D8%B1%D9%82%D8%A9-%C2%AB%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D9%8A%D8%A7%C2%BB-%D9%81%D9%8A-%D9%88%D8%AC%D9%87-%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%AD%D8%A7%D8%AA-%D9%82%D9%88%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%86-%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF%D8%A9/10131#.U02YrFfdxjM>

Le Maroc déterminé à lutter contre l'économie de rente. Magharebia 03/02/12 Par Siham Ali <http://magharebia.com/fr/articles/awi/features/2012/02/03/feature-02>

10 Cela nous permet une autre comparaison pauvreté/corruption fondations socio-politico- institutionnelles.

11 The 9th Failed States Index –2013 <http://ffp.statesindex.org/rankings>.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher d'autres indices et d'autres classements internationaux, même s'ils aboutissent presque tous à confirmer le même constat. Cependant, l'indice de la démocratie établi par le rapport de « Economist Intelligence Unit » qui classe 167 pays mérite d'être rappelé puisqu'il classe le Maroc parmi le groupe de pays autoritaires et lui attribue le rang 119 en 2011 en déclin par rapport à 2010 année qui lui a valu le rang 116.

La question de la garantie de protection des droits civils connaît un recul depuis 2011 après les progrès réalisés à l'époque de la création de l'Instance Equité et Réconciliation¹² (IER) installée officiellement par le Roi Mohamed VI le 7 janvier 2004. Elle visait à l'établissement de la vérité sur les années de plomb, la détermination des responsabilités, l'élaboration de recommandations et la réparation des préjudices. Malheureusement, depuis l'option pour la lutte contre le terrorisme lancé à l'échelle mondiale par le Président G. Bush des USA et l'attentat du 16 mai 2003 à Casablanca, une réorientation vers le tout sécuritaire a réduit l'ouverture, la transition démocratique et les libertés civiles et politiques. Les ONG de droits humains, tant nationales, qu'internationales, rapportent chaque année de multiples cas de violation des droits humains et d'impunité des sécuritaires qui en sont responsables¹³.

Les citoyens qui en sont victimes demandent réparation en cas de violation de ces droits, mais ce n'est plus ni automatique ni traité de façon massive et rapide comme du temps de l'IER. Le problème du respect de la loi est posé avec beaucoup d'acuité du fait que le Maroc dispose de lois pertinentes mais souffre souvent de non effectivité de la loi.

Si l'exécutif est omniprésent, notamment les ministères dits de souveraineté et influence largement les questions importantes pour la vie des citoyens, le Makhzen¹⁴ détient les clés du pouvoir, dicte au gouvernement les priorités ou lui trace la voie à suivre et l'empêche même de prendre des mesures de façon autonome.

Concernant la stabilité du pays, il faut dire que l'analyse habituellement avancée par les milieux officiels et conservateurs, assure qu'elle ne risque pas des menaces sérieuses tant que le pays dispose d'institutions fortes et d'une direction éclairée. Cependant les zones à risques sont nombreuses au Maroc comme dans des pays similaires (cas de la Tunisie, de l'Egypte) du fait des obstacles à la démocratisation du pays, de la faible lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance du secteur public (voir chapitres infra) et de la primauté de la vision sécuritaire des questions fondamentales de l'évolution de la société.

■ Fondations socio-économiques

Dans quelle mesure la situation socioéconomique soutient-elle un système national d'intégrité efficace?

La question de la dynamique : situation socio-économique du pays et niveau de corruption ou degré de renforcement du système national d'intégrité, est importante, notamment dans les pays en développement et a suscité pendant longtemps des débats académiques et politiques. Nous devons nous y attarder car elle est récurrente. En effet, chaque année, la publication de l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International (TI), poussent des commentateurs et des lecteurs à tirer hâtivement la conclusion que corruption et pauvreté (ou sous développement) sont intimement liées et que l'un explique l'autre. Très peu d'observateurs indiquent que les pays en tête de liste sont des pays démocratiques où règne un Etat de droit alors que la queue de l'IPC rassemble soit des pays d'« Etats faillis » soit des pays de défaillance de l'Etat de droit.

Cette problématique se pose d'abord à l'échelle mondiale puisque nous vivons dans l'économie mondiale et que plusieurs phénomènes apparaissent aujourd'hui comme relevant de problèmes de l'humanité. En effet, l'actualité récente nous indique que « sur le globe, 67 personnes possèdent autant de richesse que la moitié la plus pauvre de la population mondiale »¹⁵. De multiples études et rapports (dont les rapports SNI de TI), révèlent une augmentation des inégalités dans les pays les mieux lotis dans l'IPC¹⁶. Cependant à l'analyse deux situations apparaissent :

- celle de croissance économique et de démocratie où l'opulence des uns est « légitimée », « acceptée » par l'existence de filets de sécurité sociaux assurant santé, éducation ... et par un pouvoir d'achat couvrant d'autres besoins ;

12 http://www.ier.ma/article.php3?id_article=1496

13 Cf. rapports annuels 2003 à 2013 des ONG : Amnesty International, AMDH, OMDH, IMDH, CMDH, LMDDH, Transparency Maroc CNDH

14 Au Maroc le Makhzen concept difficile à cerner mais qui rappelle le lieu où les décisions importantes sont prises et où le véritable pouvoir s'exerce signifie plus simplement le carré proche de conseillers et hommes influents réunis autour du Roi. L'Etat profond, concept turc qui s'est largement répandu désigne un pouvoir occulte, instrumentalisé par certains secteurs de l'Etat et des groupes d'intérêts hostiles à la démocratisation et donc à la perte de leurs positions sociales et économiques.

15 « 67 personnes détiennent la richesse de la moitié du globe » le Figaro du 09/04/2014. Lien Internet : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/01/21/20002-20140121ARTFIG00164-pres-de-la-moitie-des-richesses-mondiales-est-detenu-par-1-de-la-population.php>

16 L'Amérique est le plus inégalitaire des pays développés : 10% des actifs accaparent à eux seuls 50% des revenus. 46 millions d'américains (soit % de la population) vivent sous le seuil de pauvreté, défini par un revenu de 23 492 dollars. Cf. l'article du Figaro : Aux États-Unis, les inégalités se sont creusées. Le Figaro du 18-1-2014, cf. lien Internet : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/01/18/20002-20140118ARTFIG00280-aux-etats-unis-les-inegalites-se-sont-creusees.php>

- celle d'absence de démocratie où quelque soit le niveau de croissance économique, les inégalités ne sont pas « légitimées » mais la réaction se fait par un cycle soulèvements/bains de sang/soulèvements.
- Les termes de l'équation sont à notre avis: démocratie et Etat de droit d'une part et système national d'intégrité d'autre part. La causalité richesse/intégrité n'est pas démontrée, ni à contrario celle de pauvreté/corruption, ce qui n'exclue pas l'effet ou l'impact que chaque élément peut entraîner. D'ailleurs, dans la tradition et la culture méditerranéennes (comme dans d'autres continents) c'est la richesse qui est synonyme de corruption et non la pauvreté. Oxfam a conçu une formule heureuse: « Political capture and economic inequality » (Capturepolitique et inégalité économique¹⁷).

Dès lors, nous pouvons avancer des chiffres et indicateurs à propos de la question du degré de richesse dans le Maroc, sa répartition, la satisfaction des besoins vitaux, les infrastructures dans le pays etc.

Pour ce qui est de la richesse nationale mesurée par le PIB, le dernier rapport de la banque centrale (BAM) indique que le PIB en 2012 a été de 828,2 milliards de dirhams (en termes nominaux), soit 94 milliards US \$¹⁸. Le taux de croissance par rapport à 2011 n'a été que de 2,7% contre 5% un an auparavant. Ce faible taux s'explique par un fléchissement de 7,2% du secteur primaire résultat du recul de 8,9% de la production agricole. En effet, le taux de croissance est souvent inférieur à 5%, alors qu'il devrait atteindre 6 à 7 % pour avoir un impact réel sur la création d'emploi et la réduction du chômage. C'est là une donnée structurelle de l'économie marocaine qui reste tributaire des résultats des campagnes agricoles. En effet, selon les calculs de BAM, « Sur la période 1999-2011, l'économie nationale a enregistré une croissance annuelle moyenne de 4,5% accompagnée d'un léger changement dans sa structure de production ». La valeur ajoutée de ce secteur dans le PIB est restée au niveau de 18%, par contre sa contribution à l'emploi a chuté de 45,8 à 39,8%.

S'agissant des disparités inter et intra régions, on peut dire qu'elle est dramatique. Ainsi, alors que la région du grand Casablanca bénéficie d'un PIB par habitant de 35 281 MAD (4 009 US \$) en 2007 contre 38 016 MAD (4 320 US \$) en 2011; la région de Taza/Al Hoceima/Taounate ne dispose respectivement que de 10 191 MAD (1 158 US \$) et 12 414 MAD (1 410 US \$) soit moins du tiers¹⁹.

Au niveau des revenus, les enquêtes du Haut Commissariat au Plan (HCP) donnent les chiffres suivants :

Enquête 1998/1999²⁰

- Le revenu annuel moyen a été estimé à 8.153,9 DH à l'échelle nationale.
- Par milieu de résidence, le revenu en milieu urbain est presque le double de celui enregistré en milieu rural.
- Le rapport entre le dernier et le premier décile a atteint 43 dans les villes et 39 dans les campagnes.

Enquête 2006/2007²¹

- Le revenu moyen par ménage est de 5 300 DH par mois.
- Les 20% des ménages les plus démunis se partagent 5,4% de la masse totale des revenus
- 61% de la dépense annuelle moyenne par personne au niveau national est consacrée à l'alimentation et l'habitat.
- Entre 2001 et 2007 la pauvreté est passée de 15,3% à 9% au niveau national et la vulnérabilité de 22,8% à 17,5% au niveau national.
- Entre 2001 et 2007, 1,7 million de Marocains sont sortis de la pauvreté et 1,2 million ont échappé à la vulnérabilité. Cependant, le nombre de personnes vivant au dessous du seuil de la pauvreté s'élève en 2007 à 2,8 millions personnes (soit près de 10%).

17 Oxfam : « Working for the Few: Political capture and economic inequality » pour la version française voir « En finir avec les inégalités extrêmes. Confiscation politique et inégalités économiques » par le biais du lien Internet suivant: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/working-for-the-few-political-capture-and-economic-inequality-311312>

18 Bank Al Maghrib : « Rapport annuel- exercice 2012 » pages 28 et 29. http://www.bkam.ma/wps/portal/net/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzK-L94o3NXACsZnFe8QbebvqR2KiusDEfD3yc1P1g9KK9L31A_QLckMjyh0dFQFFxtpA/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUUMvNEIVRS82X0pfnTBD

19 Indicateurs sociaux 2011 publication du HCP op cit page 54.

20 Répartition des niveaux de vie au Maroc. Tableau 7 : Revenu annuel moyen des ménages selon les déciles et milieu de résidence (en DH) Décile Urbain rural Total. Ministère de la Prévision économique et du plan. Direction de la Statistique 2002.

<http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hcp.ma%2Ffile%2F103367%2F&ei=xQ5NU-jLE4bZOf-ogUg&usq=AFQjCNHACGnXby0nURrnXiECXCdx5muOTA&bvm=bv.64764171,d.d2k>

21 « Enquête nationale sur les revenus et les niveaux de vie des ménages 2006/2007 » HCP . lien Internet : <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hcp.ma%2Ffile%2F103367%2F&ei=xQ5NU-jLE4bZOf-ogUg&usq=AFQjCNHACGnXby0nURrnXiECXCdx5muOTA&bvm=bv.64764171,d.d2k>

Pour sa part, le rapport de BAM pour 2012 indique qu'en juillet 2012, le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) et le salaire minimum agricole garanti (SMAG) ont été revalorisés de 5% à 97,92 et 63,39 dirhams/jour respectivement soit 11.12 et 7.2 US \$²². Ces revalorisations ne permettent pas une amélioration du niveau de vie ni un revenu permettant une vie décente assurant la rupture entre satisfaction des besoins fondamentaux d'alimentation, d'habitat adéquat, d'éducation, de santé, de culture et partant une indépendance vis-à-vis du pouvoir des administrations, des services publics et leur interpellation.

En dépit de ces conditions de lutte pour la survie pour des millions de pauvres, la population est toujours (en volume) en progression inquiétante alors que le taux de progression démographique s'est abaissé et que l'âge du mariage a reculé. Selon le Haut Commissariat au plan (HCP), la population marocaine s'est accrue à un taux de 1,09%, en 2011, pour atteindre 32.2 millions d'habitants. La structure d'âge montre que la population en âge de travailler (tranche d'âge entre 15 à 59 ans), y représentent 64.3%. Cependant, plus de la moitié de cette tranche, soit 36,7% est âgée de 15 à 34 ans²³. Cette catégorie de jeunes qui souffre de chômage et de désœuvrement représente une charge sociale, un handicap économique et un problème politique.

Ainsi, quatre chômeurs sur cinq résident en milieu urbain, deux tiers sont des jeunes âgés de 15 à 29 ans, le quart des chômeurs détient un diplôme de niveau supérieur, un peu plus de la moitié (51,8%) est primo-demandeur d'emploi et près des deux tiers chôment depuis plus d'une année²⁴.

Au niveau santé, plusieurs carences sont à signaler. La mortalité infantile et maternelle marque une tendance à la baisse en enregistrant 30,2‰ en 2010, mais reste cependant élevée²⁵. La capacité litière fonctionnelle à baissé de 654 lits passant ainsi de 22.388 à 21.734 lits de 2010 à 2011²⁶. Pour ce qui est du personnel médical, son effectif s'élève en 2011 à 19.746 médecins ; 40,2% exercent dans le secteur privé. La disparité régionale reste importante du fait d'un choix pour l'hôpitalo-centrisme. En effet, on constate une forte concentration au niveau des régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer et du Grand Casablanca. Celles-ci s'accaparent, en effet, 45,9% de l'ensemble des médecins ; dotant ainsi la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer d'un médecin pour 662 habitants et celle de Taza - Al Hoceïma – Taounate d'un médecin pour 4046 seulement²⁷.

S'agissant de l'habitat adéquat tel que défini par les droits économiques et sociaux des Nations Unies, plusieurs carences sont notées par le HCP. Ainsi, la proportion des ménages accédant au réseau d'eau potable selon le milieu de résidence est passée de 61.5% à 79.5 % entre 1999 et 2011. En dépit de ce progrès important, la masse des exclus reste considérable, en plus de la notion d'accès qui n'intègre pas les critères de disponibilité et de distance entre la résidence et le point d'eau. Par ailleurs, le milieu rural reste le grand défavorisé, ainsi, si en milieu urbain, 89.3% des ménages sont raccordés au réseau d'assainissement liquide, cette proportion ne dépasse pas 5% en milieu rural²⁸.

Les finances publiques ne sont pas d'un secours déterminant en dépit des dotations réservées aux secteurs sociaux dans le budget du fait non seulement des normes internationales en matière de taux à consacrer mais aussi en matière d'efficacité et d'équité. Nous donnons ci-après un aperçu descriptif et un point de vue explicatif.

En 2012, la situation des finances publiques s'est de nouveau dégradée, accentuant la tendance observée depuis 2009. En effet, « après s'être établi à 6,7% du PIB en 2011, le déficit budgétaire, hors recettes de privatisation, s'est creusé à 7,6%, niveau largement au-dessus de l'objectif de 5,4% prévu par la loi de finances et de la cible de 6,1% retenue parmi les engagements pris par le Maroc dans le cadre de sa souscription à la ligne de précaution et de liquidité du FMI en août 2012 ²⁹».

Sur un plan analytique et explicatif trois éléments sont à souligner concernant l'efficacité, l'équité et la fraude. La structure des recettes fiscales de l'Etat qui s'alimente pour 88% des impôts directs et indirects (44.3 et 43.1% respectivement), tire en fait beaucoup plus de recettes de la TVA connue pour être un impôt injuste et aveugle et de l'impôt sur le revenu des salariés. Entre 2000 et 2012, la part de la TVA est passée de 20.3% à 30.1%³⁰. Au niveau de l'impôt sur le revenu on a pu établir que « à revenu égal, un salarié peut payer 38%, un propriétaire immobilier 20% (25 ou 30% depuis cette année), un spéculateur en bourse 15%, et un gros agriculteur 0% »³¹. En effet, l'agriculture a été

22 Rapport annuel 2012 de BKAM page 47

23 Indicateurs sociaux 2011 publication du HCP. http://www.hcp.ma/downloads/Indicateurs-sociaux_t11880.html.

24 HCP op.cit. Page 23.

25 Idem Page 13

26 Idem Page 35

27 Idem Pages 36 et 37

28 Idem respectivement pages 49 et 36

29 Rapport annuel 2012 de BKAM page 79

30 Tableau de bord des principaux indicateurs économiques, financiers et sociaux avril 2013 Ministère de l'économie et des finances. Direction des études et des prévisions financières. http://www.finances.gov.ma/dept/publications/en_chiffres/extraits_tb_bord/indicateurs.pdf

31 « Entretien avec l'économiste Najib Akesbi sur la réforme de la fiscalité » effectué par Farida Moha, LE MATIN du 24 juin 2013 - - See more at: http://www.lematin.ma/journal/Entretien-avec-l-economiste-Najib-Akesbi-sur-la-reforme-de-la-fiscalite--_Il-faut-reformer-la-reforme/184188.html#sthash.nCW5CFTD.dpuf

exonérée d'impôt de 1984 (décision du Roi Hassan II, suite à la sécheresse des années 1981-1983) à 2013. Loin d'être une vue d'esprit cette réalité a été reconnue par des organes officiels comme le Conseil Economique sociale et environnemental dont le rapport intitulé « Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale » affirme que « Il n'y a pas d'adhésion spontanée à l'impôt de la part du citoyen ou de l'entrepreneur. Un fort sentiment d'injustice découle du fait que l'impôt n'est pas équitablement réparti et que la relation avec l'administration fiscale est conflictuelle et se base sur un rapport de forces déséquilibré»³². Les Directeurs de la Direction Générale des Impôts ont souvent déclarés que peu d'entreprises s'acquittent de leurs impôts. Les chiffres communiqués montrent par exemple que « L'Etat recouvre à peine 40% de ses créances »³³, ou bien que « Seules 81 400 entreprises ont payé l'IS en 2004 alors que 121 400 sont affiliées à la CNSS et qu'entre 1995 et 2004, 68 000 SA et SARL ont été créées. (...), 70 % des déclarations à l'IS présentent des résultats déficitaires. 2, 8 millions de contribuables à l'IGR alors que les salariés à eux seuls dépassent ce chiffre »³⁴.

A la lumière des éléments ci-dessus présentés on peut tirer plusieurs conclusions sur la relation SNI, situation socio-économique. La plus importante pour nous est de dire, que la corruption impacte beaucoup plus négativement population et développement économique dans les pays non démocratiques (ou absolutistes) que dans les pays démocratiques. Là la corruption tue les bébés non vaccinés pour fait de corruption, pousse à la violence les chômeurs et les victimes d'injustices lorsqu'ils sont à bout de résistance... Là on comprend la déclaration d'Huguette Labelle « Dans les pays les plus pauvres, la corruption peut être une question de vie ou de mort, lorsque, par exemple, elle touche aux ressources destinées aux hôpitaux ou aux réseaux de distribution d'eau potable, déclare Huguette Labelle, Présidente de Transparency International. La persistance d'un niveau élevé de corruption et de pauvreté dans de nombreux pays pauvres conduit à une situation humanitaire désastreuse et ne peut être tolérée. Mais même dans les pays les plus riches, la mise en œuvre inégale des mesures de lutte contre la corruption est préoccupante. L'adoption de politiques plus strictes de lutte contre la corruption est nécessaire.»

La corruption accentue la pauvreté, en diminuant le recouvrement des ressources publiques nécessaires au budget pour financer le développement. Elle aggrave la précarité des pauvres et des exclus en monnayant des services gratuits, elle rogne le pouvoir d'achat... mais elle ne peut pas occulter la responsabilité des pouvoirs publics à lutter efficacement contre la corruption et à imposer la volonté politique d'un choix pour le développement. Le printemps arabe a démontré à la fois que dans plusieurs pays au bas du classement de l'IPC, le système politique utilise la force extrême pour défendre son maintien au pouvoir et qu'il est derrière plusieurs pratiques mafieuses et derrière l'impunité des responsables mafieux³⁵. La politique économique montre par contre qu'il serait « désarmé » devant un phénomène « complexe » qu'est la corruption.

■ Fondations Socioculturelles

Souvent, on associe à tort culture et corruption, notamment pour les pays en développement où on fait croire à une prétendue culture de la corruption. Notre propos est de développer cette section à l'effet d'en débattre tout en présentant les fondements socioculturels du SNI. Ainsi, pour traiter du cadre socioculturel où évolue la corruption et son antinomie le SNI, il faut au préalable souligner que dans son entendement et sa compréhension, la culture a depuis longtemps été liée aux valeurs symbolisant tout ce qui est matériellement ou intellectuellement positif, sacré et honorifique d'une civilisation. C'est une fierté historique d'un peuple ou d'une communauté. Ainsi, en France le mot qui a fait son apparition autonome (par rapport au sens propre lié au travail agricole) en 1718 en intégrant le Dictionnaire de l'Académie Française ; signifie « l'ensemble des aspects intellectuels, moraux, matériels, des systèmes de valeur, des styles de vie qui caractérisent une civilisation »³⁶. Récemment, L'UNESCO définit la culture ainsi : « La **culture**, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de

32 « Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale » rapport du CES 2012 http://www.ces.ma/documents/pdf/ces_fiscalite_note_synthese_fr.pdf

33 Nouredine Bensouda : « L'Etat recouvre à peine 40% de ses créances! » In l'Economiste Édition N° 4113 du 2013/09/16 <http://www.leconomiste.com/article/910818-finances-publiques-l-etat-recouvre-peine-40-de-ses-cr-ances>

34 Qui paie vraiment l'impôt au Maroc Entretien exclusif avec le directeur général du fisc l'Economiste Édition N° 2452 du 29/01/2007. <http://www.leconomiste.com/article/qui-paie-vraiment-l-impot-au-marocbrentretien-exclusif-avec-le-directeur-general-du-fisc>

35 Depuis 2011, plusieurs témoins, souvent du carré rapproché, au sérail, (civils et militaires), livrent aux journaux leurs témoignages. De hautes sommités de l'Etat, notamment durant les 40 années de plomb, s'adonnaient à tout genre de prédation. Voire à titre d'exemple le témoignage du colonel A. Kadiri leader du PDN ou de Bourikat in Al Massa. <http://www.almassae.press.ma/content/%D8%A8%D9%88%D8%B1%D9%8A%D9%83%D8%A7%D8%AA-%D8%B4%D9%82%D9%8A%D9%82%D9%8A-%D8%A8%D8%A7%D9%8A%D8%B2%D9%8A%D8%AF-%D9%83%D8%A7%D9%86-%D9%8A-%D9%85%D9%86%D8%AD-%D9%85%D9%88%D9%84%D8%A7%D9%8A-%D8%AD%D9%81%D9%8A%D8%B8-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D9%88%D9%8A-%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D8%A8%D8%A7-%D8%B4%D9%87%D8%B1%D9%8A%D8%A7>

36 Cf. Constitution et droit à la culture 52.f de la Haute Marne, terre d'expression culturelle.

<https://www.google.ca/#q=1.+Au+XVIIIe+si%C3%A8cle%2C+l%E2%80%99usage+au+fi+gur%C3%A9+du+terme+culture+s%E2%80%99impose+au+d%C3%A9triment+de+l%E2%80%99ancien+usage>

vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances.»³⁷

Certes il y a pluralité de définitions, mais aucune n'intègre la notion de culture de la corruption³⁸. Cette dernière relève de la description des déviations par rapports aux normes lorsqu'ils prennent de l'ampleur et de qualificatifs ayant reçu large diffusion médiatique. Dans une microsociété³⁹, les corrompus peuvent élaborer un code qui reste secret, limité et fait partie de l'omerta et non de la diffusion communautaire. Le comportement des hommes et leurs alibis et justificatifs en cas de difficultés personnelles et de défaillances de l'organisation sociale communautaire est un comportement social, qui, avec l'accoutumance peut enfanter une mentalité mais n'accèdera jamais au niveau de culture. Toutes les civilisations ont élaboré des règles sévères punissant la corruption et toutes ont connu des périodes de pratiques massives de corruption, mais nous avons hérité leur culture de la probité alors que la corruption n'a pas légué de culture propre.

Au Maroc d'aujourd'hui, les structures ancestrales tribales et citadines de solidarité et de prise en charge communautaire et autonome des individus du groupe, a fait place au règne du capitalisme néo-libéral. La marchandisation poussée ayant touché des biens auparavant considérés comme biens publics (eau, terre, ...) conjuguée à une société qui ne prend pas en charge tous les individus puisque le système produit des exclus, l'instinct de conservation chez les uns et le désir de richesse pour se garantir contre l'exclusion pour d'autres, multiplie les déviations et le non respect des normes sociales et juridique de probité et d'intégrité, cette course ou lutte pour la survie ou la richesse semble triompher. Cependant, l'analyse mensuelle des virements de fonctionnaires et de marocains disposant de revenus au profit de leurs familles, la dynamique des relations sociales pendant les fêtes, notamment religieuses, l'expansion des ONG de défense des droits humains et son corollaire la promotion de la « culture des droits humains », montrent que les normes et systèmes de valeurs culturels résistent à tous les assauts de l'impunité, de la corruption et de la non redevabilité. Les manifestations massives⁴⁰ anti corruption qui ont surgi avec le printemps arabe prouvent à leur tour que la corruption n'est pas une nouvelle culture mais une accoutumance pour supporter le système et pour survivre et que la population souhaiterait qu'on en finisse avec la corruption pour la ramener à ses niveaux d'exception. Ce désir ne se ressent pas uniquement chez les jeunes et les hommes révoltés, les hommes d'affaires, collectivement, eux aussi, souhaitent agir dans le cadre de règles du jeu légales respectées. La généralisation de la corruption consacre le despotisme et l'absence d'Etat de droit, alors que la prise de risque, le climat des affaires et la compétitivité désormais mondialisée réclament la concurrence loyale, la transparence et la gouvernance d'entreprise. Le système fiscal marocain reconnu officiellement comme injuste et contesté par les contribuables a fait dire à des patrons d'entreprise que pour engranger des recettes fiscales «On nous rackette !»⁴¹. Un économiste émérite, a précisé que la méthode employée est non seulement contestable et fausse les règles du jeu et de la transparence mais que : «Une année, on ponctionne les banques, une autre année les assurances, l'année d'après, un autre secteur... On utilise la fiscalité comme un bâton et un gisement où puiser en fonction des besoins du moment. Ce n'est pas sain»⁴².

La lutte contre la corruption et la construction d'un système national d'intégrité puisent leurs forces dans la culture. Dans les faits et dans toutes les civilisations et les communautés humaines, c'est à l'organisation sociale qu'il revient de veiller à l'épanouissement culturel, à la conduite responsable et à l'exercice d'un contrôle efficient. Une dialectique se crée alors, entre la culture, le comportement et la gestion du changement. On a pu dire que « C'est dans la fierté qu'on trouve à s'identifier à sa culture, que vient aussi une part de l'énergie à transformer les conditions dans lesquelles on vit »⁴³.

Dans la culture marocaine et arabo-musulmane, la culture de lutte contre la corruption est riche en préceptes louant l'intégrité et la lutte contre la corruption. Les travaux de qualité, les produits sains des artisans, les actes nobles sont reconnus et loués et leurs auteurs vénérés et glorifiés. Par contre les actes s'assimilant à la corruption comme la fraude, la dilapidation de biens publics, la contre façon, la concussion sont méprisés, répréhensibles et leurs auteurs bannis ou excommuniés. La communauté intègre dans sa culture la responsabilité et le contrôle comme outils devant aider les humains à observer ces préceptes⁴⁴.

37 Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet - 6 août 1982.

38 En effet, si la corruption est une culture, alors où sont ses politiques culturelles, ses universités, ses arts plastiques, graphiques ou visuels, ses danses, ses monuments, ses architectures... ? Dans quelle encyclopédie et quelle organisation internationale allons-nous trouver sa définition et sa prise en charge internationale?

39 Larousse la définit comme «Milieu social fonctionnant selon ses règles propres, sans tenir compte de la société environnante ». <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/microsoci%C3%A9t%C3%A9/51327>

40 Des milliers de personnes sont sorties parfois dans plus de 100 villes et localités pour dénoncer l'absolutisme, le népotisme et la corruption, à l'appel de la coordination du « mouvement du 230 février ».

41 Le Maroc s'industrialise et s'enrichit et les inégalités se creusent.<http://www.europemaroc.com/inegalite%20au%20Maroc.html>

42 ledm.

43 Expression de Francisco d'Almeida et Bernard Boucher (experts de l'UNESCO en politiques et industries culturelles) IN : « l'émergence des industries culturelles » page 1.

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Conv2005_EU_Missions_press_DRC_-_Optimum_-_July_2012.pdf

44 « Des proverbes contre la corruption » de Transparency Maroc. Editions Tarik Casablanca. Novembre 2011.

Dans les conditions atroces de la vie courante⁴⁵ de la population n'ayant pas la qualité de citoyens, notamment des pauvres souffrant de frustrations, mal informés de leurs culture... deux réactions sont prises généralement: les uns résistent en s'appuyant sur les normes démocratiques et de probité de leur culture et sur leur dignité, d'autres lâchent devant la tentation de recourir à la corruption (active ou passive), pour avoir leurs droits ou pour bénéficier de passe droits. Ce qui fait dire à plusieurs observateurs que la corruption s'est banalisée ou qu'elle est devenue un « sport national » méconnaissant ou sous estimant le rôle politico institutionnel qui en crée les conditions permissives. La divulgation des faits de corruption est plus facile aujourd'hui grâce aux nouveaux médias et à un courage et une liberté plus grande des médias classiques. Dès lors on a l'impression que les cas sont nombreux par rapport au passé où presque rien ne filtrait de façon publique. Derrière ce panorama, c'est l'impunité et l'absolutisme qui fait que la capacité de résistance aux pôles et îlots de corruption, s'amointrit chez une partie de la population. C'est le blocage de la participation citoyenne et de la redevabilité qui élargissent le pouvoir discrétionnaire de l'administration au lieu de veiller à l'effectivité de la règle de droit, au renforcement de la démocratie et de la gouvernance. Au Maroc les whistleblowers ayant payé pour être honnêtes sont nombreux mais le pouvoir des corrompus empêche l'effet de tâche d'huile en les punissant afin de dissuader d'autres⁴⁶dénonciateurs. La culture dispose d'atouts pour vaincre la corruption, c'est pourquoi elle est dénigrée, dispose de budget médiocre et tombe sous une surveillance étroite et un parasitage multiforme (quadrillage sécuritaire, mise en place d'imams de religieux et de muftis du pouvoir, liberté de création culturelle surveillée, médias publics contrôlés et refus d'agrément pour des chaînes privées de télévision etc.). La question du degré de confiance entre les individus n'est pas un phénomène social, ni un élément mesurable pour être considéré comme relevant de la culture. Cependant, le degré de confiance entre citoyens devant un fait de corruption, dans une administration ou une entreprise privée peut être analysé. Ainsi, il est clair que, par crainte de représailles, les gens refusent de témoigner ou de dénoncer les faits de corruption dans un cadre de microsociété. Cependant, ces mêmes gens peuvent en d'autres circonstances, notamment de confiance ou de contestations collectives raconter les faits de corruption, manifester, demander la fin du règne de la corruption. La société marocaine (comme celle de nombreux pays du tiers monde) est en fait, dans bien des aspects, semblable à la vie de caserne et de militaires, obéir à la discipline consacrée ou être puni ou s'isoler (migration, soufisme, salafisme religieux, intégrisme etc.). Néanmoins depuis 2011, les marocains démontrent presque quotidiennement qu'ils ont assez de subir un état de non droit et de non transparence. On dénonce la corruption partout, on manifeste contre l'absolutisme central ou local dans des coins reculés et longtemps cloisonnés en dépit de la répression et du refus du dialogue fructueux⁴⁷. Concernant la participation des citoyens à la société civile et aux associations volontaires, on peut dire que le Maroc connaît un dynamisme important dans ce domaine et un progrès certain. La création d'ONG et l'action citoyenne ont été sévèrement contrôlées et réprimées durant la tyrannie des 40 années de plomb (1960-1999). Aujourd'hui la corruption a fait son entrée dans l'enceinte des ONG, mais dans l'ensemble, l'action de la société civile et des ONG est à mettre au devant de la scène de la lutte contre la corruption et l'absolutisme⁴⁸.

45 on a décrit dans le cadrage socio-économique la situation du chômage, de l'encadrement médicale, la croissance démographique, le pouvoir d'achat, la fiscalité etc.

46 Cf. Cas des cadres du ministère des Finances ayant été poursuivis pour dénonciation d'échanges d'indemnités indues entre le ministre de l'Economie et des finances et le trésorier général du royaume.

47 Cf. à titre d'exemple les rapports annuels de l'AMDH sur le bilan des manifestations contre la corruption et l'absolutisme en 2011 et en 2012.

48 Cf. pour plus de données les chapitres sur les médias et la société civile.

IV. LA CORRUPTION AU MAROC

■ Le Maroc bien installé dans la corruption

La mesure de la corruption opérée depuis plus d'une décennie au Maroc, montre que le pays est bien installé dans la corruption. Ce constat est corroboré par différentes mesures et indices se rapportant à la gouvernance, à l'Etat de droit, à l'accès à l'information ou l'exercice des libertés politiques et civiles.

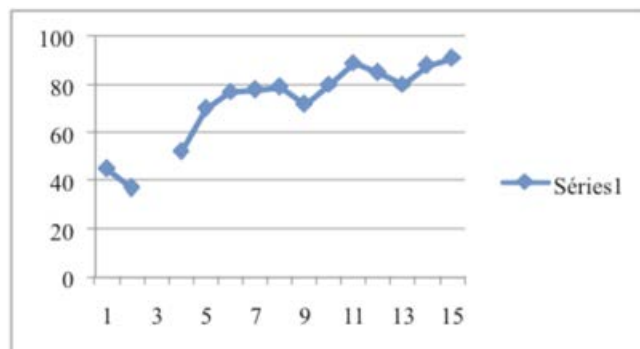
Concernant l'indice de perception de la corruption de TI, nous récapitulons dans le tableau suivant la note et le rang obtenus par le Maroc depuis 1999 (soit durant 15 ans).

IPC du Maroc de 1999 à 2013			
Années	Classement	Score IPC	Nombre de pays concernés
1999	45	4.1	99
2000	37	4.7	90
2001	-	-	91
2002	52	3.7	102
2003	70	3.3	133
2004	77	3.2	145
2005	78	3.2	158
2006	79	3.2	163
2007	72	3.5	180
2008	80	3.5	180
2009	89	3.3	180
2010	85	3.4	178
2011	80	3.4	183
2012	88	3.7	176
2013	91	3.7	177

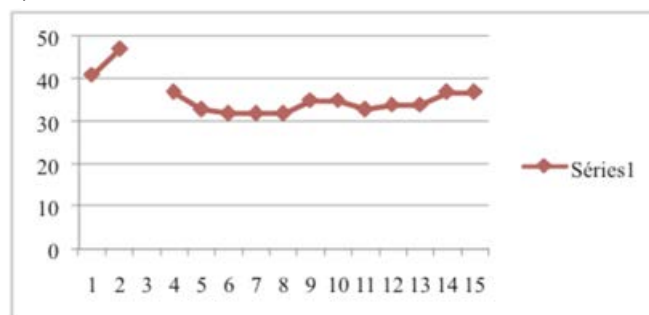
Source : les différentes publications de l'IPC de TI⁴⁹

Pour ce qui est du rang, plusieurs lectures et critiques, considèrent que le rang n'est pas important et qu'il faut se focaliser sur la note. Or puisqu'il s'agit de perception, le rang est une image et donc fixe une perception. La mondialisation génère une course à l'attraction de capitaux et dans une course, les images des premiers et des derniers est importante. Ainsi, l'examen de l'évolution du rang du Maroc, montre que dans la course des pays à la préservation et à l'amélioration de l'image de leur pays pour ce qui est de la probité et de l'intégrité, le Maroc ne veille pas au grain. En effet, le pays a opté pour le libéralisme, mené une politique d'attraction des investissements extérieurs et signé plusieurs accords de libre échange, sans se soucier de la compétitivité, du climat des affaires et de la gouvernance. La comparaison avec des pays arabes, africains ou de même niveau socio-économique du Maroc, en Asie et en Amérique Latine, est affligeante. Bien plus, de 1999 à 2013, le Maroc a perdu 46 places, puisqu'en 2013, il vient au 91^{ème} rang.

49 Pour 1999 et 2000 cf. http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi
Et pour 2001-2013 cf. http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2001



Quant à la note du Maroc, elle est restée en deçà de 4 sur 10. La désolation est partagée par l'opinion publique qui souvent s'élève contre la corruption.



Ce jugement est conforté par l'intérêt que lui accordent les acteurs internationaux présents au Maroc⁵⁰, les débats occupant l'espace médiatique et l'intérêt qu'accordent les universitaires et les chercheurs à la thématique de l'observation et la mesure du phénomène de la corruption.

Nous nous référons aussi au dernier rapport sur le baromètre mondial de la corruption (2013) pour passer de la perception au vécu et à quelques indices en dehors de ceux de TI.

Le baromètre indique en 2013 une stagnation depuis 2011, et donc, l'absence de progrès sur le registre de la lutte contre la corruption. En effet, selon le baromètre de 2013, en enregistrant un taux de 49 % en comparaison avec 27 % correspondant à la moyenne mondiale, le Maroc figure parmi les pays ayant un niveau de paiement des pots-de-vin très élevé (au cours des 12 mois précédant l'enquête).

La répartition des résultats par pays, permet de voir que dans les bas scores il y a des pays de même niveau socio-économique que le Maroc et qui sont mieux classés que lui. Du côté des bons scores on trouve soit des pays démocratiques (Danemark à Canada), soit des pays de même niveau socio-économique que le Maroc mais qui ont pris sur eux de combattre fortement la corruption (Malaisie à Canada).

Agrégation. % Global : 27			
Yémen	74	Danemark	1
Cameroun	62	Finlande	1
Ghana	54	Japon	1
Maroc	49	Australie	1
Afghanistan	46	Belgique	4
RD du Congo	46	Espagne	2
Ethiopie	44	Norvège	3
Algérie	41	Canada	3
Bengladesh	39	Malaisie	3
Jordanie	37	Jamaïque	12
Egypte	36	Hongrie	12
Madagascar	28	Tunisie	18

50 Cf à titre d'exemple : Corruption. Un rapport de l'Union européenne accable le Maroc Par : Wadii Charrad Tel Quel du 19 Fév 2014 [http://www.leconomiste.com/article/889482-anti-corruption-l-oeil-de-l-ocde-sur-le-maroc#sthash.1uZVUuLK.dpuf](http://www.telquel-online.com/content/corruption-un-rapport-de-l-e2%80%99union-europ%C3%A9enne-accable-le-maroc; Anti-corruption: L'œil de l'OCDE sur le Maroc. L'Economiste Édition N° 3675 du 2011/12/12 - See more at: <a href=)

Question 7 : % des personnes ayant déclaré avoir payé un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois

S'agissant de la répartition de la perception ou du paiement de pots de vins par institution, les résultats sont également décevants, ce qui a poussé TM à le souligner fortement⁵¹ dans son communiqué du 9 juillet 2013. Les deux tableaux et le graphique suivants tirés des résultats du baromètre de 2013 sont révélateurs de l'état de la corruption au Maroc.

Question 6 : Perception de la corruption par institution

Agrégation des résultats par pays - % de ceux qui pensent que la corruption est élevée

Partis Politiques	Parlement	Militaires	ONG	Medias	Organes religieux	Secteur privé	Système Education
67	65	37	42	44	22	56	60

Justice	Santé médecine	Police	Fonction publique
70	77	79	73

Question 7 : Avez-vous payé un pot de vin, dans les 12 derniers mois, à l'un quelconque des 8 services énumérés dans la liste ?

Les personnes qui ont payé des pots de vin avaient déclaré qu'ils sont entrés en contact avec les services concernés (Taux de contact dans le tableau ci-dessous)								
Educa-tion	Justice	Médecine / santé	Police	Servicesde registre/ de permis	Services utilitaires	Impôts sur revenu et douanes	Services fonciers	Agrégation des 8 services
16	41	51	64	55	12	24	35	49

Au vu de ces résultats et au vu des cas rapportés par les médias et la Cour des comptes, il est permis de dire que la corruption n'épargne aucun secteur au Maroc.

Il convient de montrer que ces chiffres sont confortés par les enquêtes effectuées par divers autres organismes et Instances internationales. Nous retiendrons les critères relatifs à l'intégrité, la gouvernance, le climat des affaires et les libertés d'expression et d'opinion.

■ Le classement du Maroc d'après les indicateurs de la gouvernance

Les différents indicateurs convergent souvent vers des classements et des notes rapprochés, ce qui confirme des similitudes en dépit de la variété des angles de vue et de description des problèmes de gouvernance et de corruption.

Indicateurs par année de publication	2008	2009	2010	2011	2012
Indice global de l'intégrité	45 /100	48° /100	56/100	-	-
Doing Business	128/181	129/181	114/183	94/183	97/185
Global Competitiveness Index (rang)	73/134	73/133	75/139	73/142	70/144
Idem (note)	4,08	4,03	4,08	4,16	4,15
Freedom Press (liberté de la presse)	62	64	64	66	68

51 « Les résultats obtenus par le Maroc sont alarmants pour quasiment tous les secteurs. Les plus touchés sont la santé et la police avec une note de 4,2 sur 5 que 61% des personnes sondées estiment comme extrêmement corrompus. Les administrations publiques (4,1/5), le système judiciaire (4/5), les partis politiques (3,9/5) et le système éducatif (3,7/5) sont des secteurs clairement dénoncés comme étant très corrompus ». <http://transparencymaroc.ma/TM/fr/content/communiqu%C3%A9-de-presse-barom%C3%A8tre-mondial-de-la-corruption-2013>

Ce tableau montre là aussi, un classement préoccupant en termes de gouvernance, libertés et transparence.

L'observation quotidienne du phénomène⁵², révèle que les cas de corruption, nombreux et variés quant aux secteurs concernés, débordent aussi l'espace national pour toucher des représentations et déconcentrations de l'administration et des entreprises privées nationales à l'extérieur du Maroc. En fait, la corruption des années 60, 70 ou 80 n'est pas celle d'aujourd'hui. Il n'est donc, pas sans intérêt de citer quelques cas réels de corruption ayant eu lieu ces deux dernières années, dans le but de concrétiser et d'illustrer le tableau ci-dessus.

■ Des cas... classiques

Les anciens secteurs et anciennes méthodes de la corruption, survivent aux assauts populaires et gouvernementaux contre le fléau.

Une marocaine résidente à l'étranger (RME), mariée à un étranger a entamé la procédure pour donner sa nationalité à ses enfants (il a fallu plusieurs mobilisations et luttes des ONG de droits de la femme pour que le code de la nationalité prévoit cette possibilité). Après plusieurs va-et-vient coûteux en temps et en argent, la femme est à bout de force, à ce moment, elle se voit demander un pot de vin de 1200 MAD (136 US \$), par une secrétaire greffier, pour accélérer la procédure⁵³. Avec l'intervention du procureur et de la police, la secrétaire greffier du Tribunal de la Famille, est arrêtée en flagrant délit de corruption le 22 juillet 2013.

La chambre criminelle chargée des crimes financiers près la Cour d'appel de Rabat a auditionné 17 agents de police de Shikarat - Témara et un trafiquant de drogue poursuivis pour corruption, rapporte l'agence officielle MAP citée par libération⁵⁴.

Suite à une dénonciation, une ONG et un hebdomadaire publient des accusations contre l'ex- ministre de la santé pour avoir expatrié des fonds et acheté deux appartements à Paris en provenance d'un marché irrégulier d'achat de vaccin. L'ampleur prise par cette affaire et les débats politiques qu'elle a suscités ont poussé la Cour des comptes et l'Office de changes à enquêter⁵⁵. Ces deux organes de contrôle concluent à des anomalies de gestion et à un non respect de la procédure de transfert de fonds. L'affaire reste susceptible de rebondissements mais la justice ne s'est pas intéressée à la question ni du côté des mis en cause ni de celui des accusateurs (presse et ONG).

■ Des cas... nouveaux

Suite aux rapports de la Cour des Comptes, la justice a pris le relais et arrêté les Directeurs généraux du CIH⁵⁶ (Crédit Immobilier et Hôtelier) et de l'ONDA⁵⁷ (Office National de Des Aéroports) ainsi que l'ex-DG de la Comanav (Compagnie Marocaine de Navigation), principale société de transport maritime marocaine. Ce dernier a été mis en cause pour sa gestion qui aurait des conséquences graves qualifiées par la police judiciaire et le juge d'instruction d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Il a été «condamné à 5 ans de prison».

De Bruxelles, des activistes des droits humains et de la lutte contre la corruption rapportent qu'ils ont rassemblé plus de 300 plaintes contre le consulat du Maroc pour divers abus⁵⁸.

A Dakar, la presse rapporte que la Direction de la Police Judiciaire (DPJ) a chargé la Cbao-Attijari, banque maroco-sénégalaise en l'accusant de violation de la loi sur le blanchiment d'argent et « faire dans la rétention inadmissible d'informations. (...) en dépit des sommes colossales qui ont transité entre les différents comptes, la dame Astou Ndongue n'a jamais fait l'objet d'une déclaration de soupçons à la Centif (Cellule nationale de Traitement de l'Information financière, chargée de traquer le blanchiment d'argent) »⁵⁹.

52 L'observatoire de la corruption de TM donne chaque semaine une revue de la presse qui constitue une véritable veille médiatique du phénomène. Voir à titre d'exemple le numéro suivant:<http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/Revue%20de%20presse%20n%C2%B0%20298%20du%2001%20au%2007%20fevrier%202014.pdf>

53 Corruption Flagrant délit d'une femme greffier Par Bouchra El Khadir . Le Reporter du 4 août 2013.<http://www.lereporter.ma/societe/actualite-societe/1053-corruption-flagrant-d%C3%A9lit-d%E2%80%99une-femme-greffier>

54 Cf.http://www.libe.ma/Poursuite-du-proces-des-16-policiers-accuses-de-corruption_a47080.html

55 Rapport accablant de la Cour des comptes sur l'achat de vaccins par le ministère de Yasmina Baddou. Tel Quel du 21 Fév 2014.<http://www.telquel-online.com/content/rapport-accablant-de-la-cour-des-comptes-sur-l%E2%80%99achat-de-vaccins-par-le-minist%C3%A8re-de-yasmina->

56 Affaire CIH. La case prison pour Khalid Alioua. Par : Telquel du 12 Jul 2012<http://www.telquel-online.com/Essentiel/Affaire-CIH-la-case-prison-pour-Khalid-Alioua/530>.

57 Abdelhanine Benallou, ancien DG de l'ONDA condamné à 5 ans de prison. La Nouvelle Tribune du 12/07/2013<http://www.lnt.ma/actualites/abdelhanine-benallou-ancien-dg-de-londa-condamne-a-5-ans-de-prison-81026.html>

58 Bruxelles: plus de 300 plaintes contre le consulat du Maroc pour des abus. LaCapitale.be<http://www.lacapitale.be/785571/article/regions/bruxelles/actualite/2013-08-13/bruxelles-plus-de-300-plaintes-contre-le-consulat-du-maroc-pour-des-abus>

59 Affaire AÏDA NDIONGUE Les manœuvres de CBAO-ATTIJARI...<http://enquetepius.com/content/affaire-a%C3%AFda-ndiongue-les-man%C5%93uvres-de-cbao-attijari>.

V. ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Cette situation de la corruption se conjugait, à une incapacité du SNI à relever les défis et à une démobilisation citoyenne déplorable. Les pressions de la société civile et des citoyens n'étaient pas assez forts pour imposer des changements. Fort heureusement, depuis le début du XXI^{ème} siècle un renouveau de la mobilisation citoyenne marqua la scène nationale et fait renaître les espoirs pour l'amorce de réformes et de changements. Ainsi, avec l'éclatement des scandales financiers, de la fin des années 90, notamment les affaires de détournements et de crédits non recouverts du Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH), de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) et de la CNSS, un réseau associatif est créé pour la défense des biens publics dont TM faisait partie des fondateurs. Le développement des techniques informatiques et électroniques, d'Internet et nouveaux réseaux sociaux, va permettre à un jeune, dit le «sniper de Targuist» de filmer des gendarmes et de publier les vidéos sur Youtube. Cette technique ne tarda pas à se généraliser en dépit de l'arrestation de plusieurs jeunes en les accusant d'en être les auteurs afin de stopper cette expérience. Certains partis politiques et des parlementaires proposent des lois anti corruption, d'autres parlementaires créent l'association des parlementaires marocains contre la corruption et adhèrent aux organisations arabe et international des parlementaires contre la corruption. Les cas des whistleblowers, sanctionnés ou victimes de représailles obtiennent des soutiens importants de la société civile.

Dans ces conditions, l'Etat signe la CNUCC, et fait perdurer sa ratification ainsi que la création de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC)⁶⁰. Le printemps arabe, survient en février 2011 au Maroc pour faire sauter les blocages et vaincre la peur de la répression. Désormais, la jeunesse marocaine lève le mot d'ordre « la Fassad la Istibdad »⁶¹, la corruption est perçue comme un tout liant l'absolutisme, au despotisme et au clientélisme. Bien plus, des réformes profondes et radicales sont demandées dont l'adoption d'une nouvelle constitution démocratique par une assemblée constituante. Cette revendication a été enterrée par les partis politiques influents, dont ceux de gauche, depuis les années 60. De même et pour la première fois au Maroc, on dénonce des responsables de ce lien corruption/absolutisme en donnant les noms de hauts responsables du sérail makhzenien, civils et militaires avec photo sur des banderoles et bannières sillonnant les rues avec les manifestants.

Ce revirement, on le retrouve dans la montée et le courage des dénonciations, dans un recours plus notoire que par le passé au limogeage et à l'arrestation et/ou le jugement de certains hauts responsables lâchés par leurs soutiens (voir infra). De nouvelles réformes se font jour⁶² : la révision de la constitution, de nouveaux textes sur la gouvernance etc.

Le baromètre permet de voir la traduction de ce changement dans les réponses des interviewés quant aux perspectives de lutte contre la corruption. Ainsi, puisqu'ils se prononcent mieux qu'auparavant et demandent plus à l'Etat sans crainte, ils jugent l'action du gouvernement en matière de lutte contre la corruption encore non efficace, et ce à 72 %. C'est une véritable confirmation du revirement précité, puisque cette réponse correspond à une aggravation du constat effectué dans les enquêtes précédentes (2006, 2008,2010). Les réponses aux autres questions donnent les résultats suivants⁶³:

- 61 % des répondants seraient disposés à prendre part dans des manifestations pacifiques contre la corruption,
- 49 % signeraient une pétition demandant au gouvernement de lutter davantage contre la corruption,
- 46% rejoindraient une organisation de lutte contre la corruption.
- Ainsi, ils sont très nombreux également (75%) à penser que l'engagement des gens ordinaires peut faire la différence.

Un autre exemple de la pression qui explique le recours à des réformes au moins des textes pour calmer les protestations est donné par une véritable « révolution » chez les juges. Le club des magistrats, première organisation de la société civile dans l'histoire du Maroc, à regrouper des magistrats de façon autonome a tenu ses assises de constitution dans la rue après refus d'accès à la salle de l'école des mines à Rabat où devait se tenir son AG constitutive. Par la suite, elle a connu plusieurs types de représailles mais les magistrats ont tenu bon⁶⁴. Le 6 octobre 2012, par

60 Signature de la CNUCC en 2003, sa ratification en 2007, création de l'ICPC en mars 2008, sa mise en place en décembre 2008.

61 Non à la corruption, non à l'absolutisme.

62 Cette fois-ci très rapidement. L'annonce de la révision de la constitution est intervenue une quinzaine de jours après les glorieuses marches du 20 février qui ont concerné plusieurs villes et villages du Maroc.

63 Cf. article d'A. Akesbi : « Le Maroc dans le Baromètre Mondial de la Corruption Publié par lakome.info. mardi 16 juillet 2013 <https://fr.lakome.info/index.php/chroniques/1076-le-maroc-dans-le-barometre-mondial-de-la-corruption>

64 Le Club des magistrats déclare la guerre contre la corruption et le terrorisme. Par Khalid Semlali - 24/09/2013 <http://www.labass.net/4976-le-club-des-magistrats-declare-la-guerre-contre-la-corruption-et-le-terrorisme.html>.

centaines des magistrats sont venus manifester⁶⁵, devant le siège de la Cour de cassation, contre la corruption dans le système judiciaire.

S'agissant du gouvernement, il y a deux positions rivales traduisant le manque de volonté politique et l'absence de stratégie nationale claire et intelligente pour traiter le problème de la corruption. D'une part, les discours de la plupart des responsables épousent toute la panoplie des concepts de gouvernance, de la transparence et de la lutte contre la corruption⁶⁶. Au niveau des actes, c'est la d'une part, la sélectivité dans les poursuites et l'impunité pour bon nombre de cas ; d'autre part on entreprend des actes formels, sans impact ou suscitant beaucoup plus le désarroi. Ainsi, on ouvre des procès pour les Directeurs Généraux du CIH et de l'Office National Des Aéroports (ONDA et pas d'enquêtes pour les allégations sur les vaccins. Le chef du gouvernement, des ministres et certains ministères parlent ou organisent des séminaires sur l'assainissement et la lutte contre l'économie de rente⁶⁷ (alors que le terme était banni dans les discours officiels), mais on ne fait que publier des listes de bénéficiaires de privilèges. On déclare à plusieurs reprises la volonté de s'attaquer aux lobbies et à l'économie de rente et on ne fait qu'une campagne de communication et de sensibilisation, isolée, supportée par des médias officiels et des affiches dans les locaux administratifs.⁶⁸

Au niveau de la législation, en dehors de la loi n° 37-10 modifiant et complétant la loi n° 22-01 relative à la procédure pénale en matière de protection des victimes, des témoins, des experts et des dénonciateurs en ce qui concerne les infractions de corruption, de détournement, de trafic d'influence, promulguée et publiée au Bulletin officiel N° 5988-22 du 20-10-2011, des projets de loi importants, anciens, débattus et amendés à plusieurs reprises, demeurent gelés au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement⁶⁹.

65 Ramid tire sur les magistrats...à cause de leurs robes Par Nizar Bennamate h24info.ma Publié le 06/02/2014 <http://mobile.h24info.ma/maroc/politique/ramid-tire-sur-les-magistrats-a-cause-de-leurs-robres/19823>.

66 Discours du Roi durant toute l'année 2011, déclaration gouvernementale de Benkirane de novembre 2011.

67 Le Maroc lutte contre l'économie de rente Par Siham Ali Magharibia du 3-2-2012. <http://magharebia.com/ar/articles/awi/features/2012/02/03/feature-02>

68 Les listes Benkirane Le Maroc des privilèges, le début de la fin

http://www.maroc-hebdo.press.ma/Site-Maroc-hebdo/archive/Archives_969/pdf_969/mhi_969.pdf

Première page de la liste rendue publique par le ministère des transports

<http://www.demainonline.com/2012/03/01/surprise-le-ministere-des-transports-rend-publique-la-liste-des-beneficiaires-des-agrements/premie%CC%80re-page-de-la-liste-rendue-publique-par-le-ministe%CC%80re-des-transports/>

Les bénéficiaires des agréments épargnés par le ministre de l'Équipement et des Transports : Rabbah opte pour un maintien temporaire de l'économie de rente

http://www.libe.ma/Les-beneficiaires-des-agrements-epargnes-par-le-ministre-de-l-Equipement-et-des-Transports-Rabbah-opte-pour-un-maintien_a25162.html

Maroc : le gouvernement lance une campagne de sensibilisation à la corruption. Le Monde.fr avec AFP | 10.12.2012 à 16h31

http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/12/10/maroc-le-gouvernement-lance-une-campagne-de-sensibilisation-a-la-corruption_1804293_3212.html

Lutte contre la corruption : El Guerrouj lance une campagne nationale de sensibilisation. Aujourd'hui.ma | 11-12-2012 http://www.aujourd'hui.ma/maroc/economie/lutte-contre-la-corruption-el-guerrouj-lance-une-campagne-nationale-de-sensibilisation-99834#.U_qSj2NWXoo.

69 C'est le cas entre autres du texte sur l'INPC (l'Instance Nationale de Probité et de lutte contre la corruption), de la loi sur l'accès à l'information.

VI. LES PILIERS DU SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ

LE PARLEMENT
42 / 100

RÉSUMÉ

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

NOTE GLOBAL DU PILIER : 42 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 38/ 100	Ressources	50	50
	Indépendance	25	25
Gouvernance 50/100	Transparence	50	50
	Redevabilité	75	50
	Mécanismes d'Intégrité	50	25
Rôle 38/100	Contrôle du secteur public	50	
	Activités législatives	25	

STRUCTURE ET ORGANISATION DU PARLEMENT

Le parlement est formé de deux chambres⁷⁰: la Chambre des représentants qui est constituée de 395 membres et la Chambre des conseillers dont la composition peut varier entre 90 et 120 membres (art. 63 C). La première est élue au suffrage universel direct pour cinq ans au scrutin proportionnel au plus fort reste (depuis les élections de 2002). La seconde chambre est élue au suffrage indirect pour un mandat de six ans. Elle comprend pour trois cinquièmes des membres représentant les collectivités territoriales et pour deux cinquièmes des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des Chambres professionnelles et des organisations professionnelles des employeurs les plus représentatives et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés (art. 63 C). Si les élections à la Chambre des représentants ont été organisées le 25 novembre 2011, la chambre des conseillers n'a pas été renouvelée conformément à la nouvelle constitution. Elle continue de fonctionner selon la structure issue de la Constitution de 1996. Pour le maintien de cette seconde chambre, le gouvernement s'appuie sur l'article 176 de la Constitution du 29 juillet 2011 qui précise que « Jusqu'à l'élection des Chambres du Parlement prévues par la présente Constitution, les Chambres actuellement en fonction continueront d'exercer leurs attributions... ». Le conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 décembre 2012, a légalisé le maintien de cette chambre⁷¹.

Les organes des deux chambres se constituent du président de la Chambre, du bureau, des groupes parlementaires, des commissions permanentes, des commissions d'enquêtes parlementaires créées en cas de nécessité par la Chambre, de la Conférence des présidents et du secrétariat général.

70 Article 60 de la Constitution du 29 juillet 2011.

71 Décision no 911-12 du 25 décembre 2012, en arabe (B.O. no 6113 du 31-12-2012, p. 6778).

INDICATEUR N° 1.1.1- RESSOURCES (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles au Parlement les ressources nécessaires pour assumer pleinement son rôle ?

Note : 50

Le parlement étant bicaméral (Chambre des représentants et Chambre des conseillers), chaque chambre élabore son projet de budget. Les règlements intérieurs des chambres⁷² prévoient que c'est au bureau qu'incombe cette tâche. Les crédits prévus pour les deux Chambres sont inscrits au budget général de l'Etat. Le budget alloué aux deux chambres parlementaires est en constante augmentation. La loi de finances de 2013 avait consacré un montant de 410.221.000 dirhams⁷³ pour la chambre des représentants réparti en budget de fonctionnement (367.821.000 dirhams) et budget d'investissement (42.400.000 dirhams). Quant à la Chambre des conseillers, son budget pour 2013 a été arrêté à 260.069.000 dirhams. En 2013, le personnel affecté aux deux chambres compte 632 fonctionnaires (300 pour la chambre des représentants et 332 pour la Chambre des conseillers)⁷⁴.

Le projet de loi de finances étant préparé par le gouvernement, les projets de budget des deux chambres ne sont arrêtés définitivement qu'avec l'accord de ce dernier. Si le projet de loi de finances 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 77 de la Constitution. 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 »⁷⁵ et dans la Chambre des conseillers, elle est appelée « Commission des vingt »⁷⁶. Les 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 approbation⁷⁷.

INDICATEUR N° 1.1.2- RESSOURCES (PRATIQUE)

■ Le Parlement dispose-t-il effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 50

Les deux chambres du parlement (chambre des représentants et chambre des conseillers), disposent chacune de leur propre local, de plusieurs salles et bureaux prévus pour le personnel et les organes des chambres (président, commissions, groupes parlementaires), d'une bibliothèque ...

Les parlementaires perçoivent une indemnité mensuelle nette de 36.000 dirhams⁷⁸, les membres du bureau, les présidents des commissions et des groupes parlementaires obtiennent une indemnité mensuelle complémentaire de 7.000 dirhams. Les parlementaires bénéficient à la fin de leur mandat d'une pension de 1000 dirhams pour chaque année passée à l'une des chambres. Ainsi un représentant qui a siégé pendant toute la législature, soit cinq ans, perçoit une pension de 5.000,00 DHS par mois.

En outre, les membres du bureau disposent de véhicules de fonction. La rémunération du président de la Chambre est équivalente à celle du premier ministre, c'est-à-dire une rémunération mensuelle nette de plus de 80.000 di-

72 Article 22 du règlement intérieur de la chambre des représentants et articles 39 et 40 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

73 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams.

74 Source : Division des affaires administratives de la chambre des représentants et de la chambre des conseillers.

75 Section 4 du règlement intérieur.

76 Article 41 du règlement intérieur. 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).

77 Règlements intérieurs des deux chambres précités.

78 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams..

rhams, ainsi que plusieurs voitures de fonction, chauffeurs, cuisinier, gardien, jardinier, etc.)⁷⁹. 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), il n'y a pas de budget spécifique et indépendant à leur disposition. Le budget de leur fonctionnement fait partie du budget général du parlement.

Bien que le budget des deux chambres soit en progression constante, certains parlementaires se plaignent de l'absence de moyens leur permettant de recourir aux expertises et d'autres critiquent le manque de moyens matériels permettant aux parlementaires de s'acquitter convenablement de leurs tâches.⁸⁰ Si les groupes parlementaires et les commissions disposent de collaborateurs et de bureaux, les parlementaires n'ont pas la possibilité de recruter des collaborateurs ou des experts et ne disposent pas de bureaux propres⁸¹.

INDICATEUR N° 1.1.3- INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du Parlement ?

Note : 25

La Constitution prévoit que l'ordre du jour de chaque Chambre est établi par son bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé (art 82). Toutefois, chaque chambre a le droit de réserver une séance par mois, au moins, pour l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition (Idem).

Chaque chambre a le droit de créer des commissions parlementaires, qui sont élues à la représentation proportionnelle des groupes parlementaires et chargées d'étudier les projets et propositions de loi et depuis la constitution du 29 juillet 2011 d'auditionner les responsables des administrations, des établissements et des entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent (art. 102).

Le parlement peut également créer des commissions d'enquête (art. 67).

Parmi les instances du parlement, il faut également citer les groupes parlementaires. Ces groupes sont généralement constitués en référence aux 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 lorsqu'ils ne disposent pas du quorum exigé par le règlement intérieur des chambres⁸². Avant la promulgation de la Constitution du 29 juillet 2011, la transhumance des parlementaires entre partis politiques n'était interdite que par la loi relative aux partis politiques promulguée en 2006⁸³. Pourtant, de nombreux parlementaires ont continué de changer de partis politiques et de groupes parlementaires au cours de la législature. L'article 61 de la nouvelle Constitution précise désormais que « Tout membre de l'une des deux Chambres qui renonce à l'appartenance politique au nom de laquelle il s'est porté candidat aux élections ou au groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient, est déchu de son mandat ». C'est la cour constitutionnelle, saisie par le président de la Chambre concernée, qui déclare la vacance du parlementaire concerné.

Par ailleurs, la Constitution du 29 juillet 2011 réserve à l'opposition parlementaire un statut particulier. L'article 10 lui accorde plusieurs libertés (opinion, expression, réunion) et droits (accès à la radio et à la télévision, au financement public, à la présidence de la commission chargée de la législation, etc.). La constitution renvoie aux lois ordinaires et organiques ainsi qu'aux règlements internes des chambres la fixation des modes de cette participation.

Le Parlement tient deux sessions par an, dont chacune a une durée d'au moins quatre mois⁸⁴. 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, en ont l'initiative. Le domaine de la loi a été élargi dans la nouvelle Constitution pour inclure plusieurs matières, dont la ratification des traités de paix

79 Voir « L'Economiste », 17-09-2007.

80 Voir le rapport de la Commission des finances et du développement économique relatif au budget de la chambre des représentants pour l'année 2013.

81 Source : Divisions des affaires administratives de la chambre des représentants et de la chambre des conseillers.

82 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.

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

84 Selon l'article 40 de la Constitution de 1996, la durée minimale de chaque session parlementaire était fixée à trois mois.

ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, des traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'Etat ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens. En dépit de cette avancée incontestable, le gouvernement demeure le législateur de principe puisque l'article 71 énumère les matières qui relèvent de sa compétence en accordant le reste au gouvernement (art. 72). La Constitution précise que les lois sont adoptées par les deux chambres en termes identiques. En cas de désaccord entre les deux chambres, c'est la Chambre des représentants qui adopte en dernier ressort le texte examiné à la majorité simple. Lorsqu'il s'agit d'un texte concernant les collectivités territoriales et les domaines afférents au développement régional et aux affaires sociales, le vote ne peut avoir lieu qu'à la majorité absolue des membres présents. Les lois organiques ne sont soumises au vote que dix jours après leur dépôt sur le bureau de la Chambre des représentants et sont adoptées selon la même majorité que les lois ordinaires, sauf celles relatives à la Chambre des Conseillers ou concernant les collectivités territoriales ou les affaires sociales qui requièrent le vote à la majorité des membres de la Chambre (art. 85 C). Toutefois, les lois organiques relatives à la Chambre des Conseillers doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Chambres du Parlement (art. 85, al.3 C).

S'agissant de la révision constitutionnelle, les parlementaires, au même titre que le roi et le chef du gouvernement en ont l'initiative. Le roi peut soumettre directement au référendum le projet de révision dont il prend l'initiative (art. 172, al. 2 C). Il peut également convoquer le parlement en chambres réunies pour lui proposer l'adoption d'une révision constitutionnelle qui doit recevoir l'accord des deux tiers des membres des chambres. Le roi ne peut prendre une telle initiative qu'après avoir consulté le Président de la Cour constitutionnelle. Le projet de révision constitutionnelle qui émane du chef du gouvernement doit être soumis au conseil des ministres, après délibération en Conseil de gouvernement avant d'être adopté par les deux chambres parlementaires à la majorité des deux tiers des membres les composant. Ce quorum est également exigé pour les propositions de révisions constitutionnelles émanant donc des parlementaires. La révision constitutionnelle n'est définitive qu'après avoir été soumise au référendum qui est de l'initiative exclusive du roi (art. 172-175 C).

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 95 C).

S'agissant de la dissolution, le roi peut dissoudre les deux chambres ou l'une d'entre elle après avoir consulté le Président de la Cour Constitutionnelle et informé le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants et le Président de la Chambre des Conseillers (art. 96 C). Fait nouveau, le Chef du Gouvernement peut dissoudre la Chambre des Représentants, par décret pris en Conseil des ministres, après avoir consulté le Roi, le président de cette Chambre et le Président de la Cour Constitutionnelle (art. 104). Le Conseil des ministres étant présidé par le roi, la dissolution ne devrait avoir lieu qu'avec l'accord de ce dernier.

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 à l'exécutif. Ainsi, plusieurs dispositions constitutionnelles réduisent le parlement à un organe subordonné. L'ordre du jour de chaque chambre est fixé par le gouvernement (art. 82 C), ce qui lui permet d'écarter toute proposition de loi émanant des parlementaires. La nouvelle Constitution a réduit toutefois la portée de l'article 82 en exigeant qu'une journée parlementaire par mois, au moins, soit réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition. L'opposition pourra au moins susciter un débat public sur certains sujets qui lui paraissent importants. 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 son adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique (art. 77 C). Si le gouvernement met en œuvre les dispositions constitutionnelles, les parlementaires seront désarmés et ne pourront jouer le rôle de législateur.

Ainsi, les dispositions constitutionnelles sont suffisantes pour démontrer la dépendance du parlement. Peu de propositions de lois passent au stade de vote, ce qui fait que la grande majorité des lois sont d'origine gouvernementale.

INDICATEUR N°1.1.4- INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Le Parlement est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?

Note : 25

Les compétences du parlement prévues par le texte constitutionnel ne peuvent s'exercer sans l'accord du gouvernement. Les amendements proposés par les parlementaires au sein des commissions et en séances plénières ne sont acceptés que si le gouvernement donne son accord. C'est ce qui arrive souvent pour les différents textes législatifs. L'opposition parlementaire se plaint du comportement du gouvernement et de sa majorité qui refusent ses propositions⁸⁵. Plus encore, le gouvernement a estimé que la préparation des lois organiques prévues par la nouvelle constitution n'incombait qu'au gouvernement en raison de leur importance dans la période de transition, alors que la Constitution attribue aux membres du parlement au même titre qu'au gouvernement l'initiative de la loi⁸⁶. M. Karim Ghellab, président de la Chambre des représentants, a accusé publiquement le gouvernement de bloquer toutes les initiatives parlementaires⁸⁷ et d'empêcher le parlement de légiférer⁸⁸.

S'agissant de la production législative des parlementaires, la huitième législature qui se situe entre octobre 2007 et novembre 2011, n'a permis aux parlementaires d'adopter que 14 textes sur un total de 175 lois⁸⁹, soit une moyenne de 8% de la part parlementaire. Pour la session d'octobre 2013 (octobre 2013 - février 2014), le parlement a adopté 43 textes dont une seule proposition de loi⁹⁰. Ainsi, c'est le gouvernement qui est à l'origine de la quasi-totalité des lois.

Pour ce qui est des textes d'origine gouvernementale refusés par les chambres parlementaires, il faut citer le projet de loi de finances de 2014 qui a été rejeté le 19 décembre 2013 par la chambre des conseillers par 87 voix contre 33⁹¹, après avoir été adopté par la chambre des représentants. Toutefois, cette dernière l'a de nouveau adopté le 25 décembre 2013 en dernière lecture comme le prévoit la Constitution (art. 84). Il s'agit d'un cas exceptionnel dans la vie constitutionnelle marocaine, si l'on exclut la période de 1963-1965.

INDICATEUR N° 1.2.1- TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant au processus législatif et aux autres activités du Parlement ?

Note : 50

La constitution du 29 juillet 2011 précise dans son article 68 que les séances des Chambres du Parlement sont publiques. Quant au vote, il est public sauf pour les nominations personnelles où il est secret⁹². Les citoyens et particulièrement les journalistes ont le droit d'accès aux deux chambres. Le compte rendu intégral des débats est publié au «Bulletin officiel» (art.68). Par contre, les réunions des commissions parlementaires sont en principe confidentielles (art. 68). Mais, si la constitution prévoit la possibilité pour les commissions de tenir des séances publiques (art. 68, al. 3), les règlements actuels des deux chambres ne prévoient pas de dispositions dans ce cas de figure. Les citoyens n'ont pas la possibilité d'accès aux déclarations du patrimoine des parlementaires, qui sont confidentielles.

85 Voir par exemple Libération du 24-12- 2012 et surtout Libération du 14-06-2013.

86 Voir le débat sur cette question in Al Massae, 26-07-2013.

87 Voir Libération, 14-06-2013.

88 M. Karim Ghellab est intervenu dans le cadre du colloque national sur «Le droit d'accès à l'information : levier de la démocratie participative», organisé par le ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration. M. Ghellab a également accusé le gouvernement d'empêcher les parlementaires de légiférer sur le droit à l'information. Voir Aujourd'hui le Maroc, 17-06-2013, Le Matin, 17-06-2013.

89 http://www.parlement.ma/fe/_travaux13.php?filename=201304111225010.

90 http://www.parlement.ma/fe/_activite.php?filename=201310300941440.

91 http://conseiller.ma/docs/hassila_gov/hassila_Oct2013.pdf.

92 Article 71 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants et article 148 du Règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

INDICATEUR N°1.2.2 - TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ Le processus législatif et les autres activités du Parlement sont-ils conduits de façon transparente ?

Note : 50

Si la constitution prévoit la publication des débats parlementaires au bulletin officiel, celle-ci intervient toutefois avec beaucoup de retard (plusieurs mois). Quant aux questions orales des parlementaires des deux chambres et leurs réponses, elles sont retransmises en direct à la télévision, ce qui permet aux citoyens de les suivre. Les débats parlementaires ne sont cependant pas diffusés par les chaînes de télévision. Il n'existe pas de chaînes parlementaires. Si les séances plénières des deux chambres sont publiques, l'accès à la chambre est toutefois limité et ne peut se faire que sur recommandation pour des raisons de sécurité et aussi en raison du nombre limité de places. Les journaux rendent compte parfois des débats parlementaires quand ils les estiment importants.

Depuis quelques années et grâce aux sites des deux chambres parlementaires, plusieurs propositions de loi ainsi que les projets de lois sont publiés. La presse en discute également dans ses colonnes. Des activités des chambres (notamment présidence et commissions) sont également publiées sur ces sites.

Si le budget de chaque chambre est intégré dans la loi de finances et publié au journal officiel, le public ne peut avoir connaissance des différents actes engageant les dépenses des deux assemblées. Il n'y a donc aucun moyen de connaître le fonctionnement financier des deux assemblées⁹³. Parfois, la presse parvient à prendre connaissance de certaines dépenses et en informe le public.

INDICATEUR N° 1.2.3 - RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le Parlement réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 75

Le règlement intérieur des chambres et les lois organiques sont obligatoirement soumis au contrôle de constitutionnalité assuré par la Cour constitutionnelle. Ils n'entrent en vigueur qu'après avoir été déclarés conformes à la Constitution⁹⁴. Quant aux lois ordinaires, elles ne sont déférées devant ladite cour qu'à l'initiative du roi, du chef du gouvernement, du président de la chambre des représentants, du président de la chambre des conseillers, du cinquième (art. 132 de la constitution) des membres de la première Chambre ou de quarante membres de la deuxième⁹⁵. Depuis la Constitution du 29 juillet 2011, les citoyens peuvent soulever l'inconstitutionnalité d'une loi à l'occasion de son application⁹⁶. Cette modalité n'est pas entrée en vigueur parce qu'elle est conditionnée par l'adoption d'une loi organique qui n'a pas encore vu le jour.

Ni la constitution ni le règlement intérieur ne prévoient de procédures permettant la consultation des citoyens sur des questions déterminées.

Quant aux responsabilités des parlementaires, la nouvelle constitution a supprimé l'immunité civile et pénale des parlementaires qui peuvent être déférés devant les tribunaux au cas où ils ne respecteraient pas la loi. La constitution a conservé l'immunité politique des parlementaires hormis le cas où leur « opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'Etat ou la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi »⁹⁷.

93 Enquête effectuée par l'auteur.

94 Article 132 de la Constitution.

95 Article 132 de la Constitution.

96 Article 133 de la Constitution.

97 Article 64 de la Constitution.

INDICATEUR N° 1.2.4- RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure le Parlement rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 50

Les parlementaires de l'opposition saisissent le conseil constitutionnel sur la constitutionnalité des lois ordinaires. Le chef du gouvernement saisit également cette institution alors que le roi n'a jamais usé de cette faculté. Il arrive au Conseil constitutionnel de déclarer les lois partiellement ou totalement inconstitutionnelles en démontrant les griefs reprochés⁹⁸. Par exemple, la dernière loi de finances, celle prévue pour l'année 2014, a été déférée devant cette institution qui l'a déclarée conforme à la constitution⁹⁹. Le conseil constitutionnel a censuré à plusieurs reprises les règlements intérieurs des deux assemblées parlementaires en les considérant comme non conformes à la constitution. C'est dans sa décision du 19 novembre 2013 qu'il a validé le nouveau règlement intérieur de la Chambre des représentants. Par contre, le règlement intérieur de la Chambre des conseillers n'a pas encore été validé. Le conseil constitutionnel l'a rejeté dans sa décision du 14 novembre 2013¹⁰⁰. Le seul moyen pour les citoyens de saisir la justice contre les lois reste celui de l'exception d'inconstitutionnalité prévue par l'article 133 de la Constitution, qui n'est pas encore entré en vigueur.

Si les réunions des deux chambres sont rendues publiques, le parlement n'élabore pas une politique de proximité avec les citoyens qui n'ont connaissance de ses activités qu'à travers la presse ou par le biais de ses sites¹⁰¹. Il n'y a pas non plus de procédures parlementaires (lois, règlements intérieurs) permettant la consultation des citoyens.

INDICATEUR N° 1.2.5 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des parlementaires ?

Note : 50

Il est prévu des cas d'incompatibilité de la fonction parlementaire avec des fonctions publiques non électives¹⁰², électives¹⁰³ et certaines fonctions de responsabilité dans des sociétés dont le capital de l'Etat est au-dessus de 30%. Il est également interdit aux parlementaires l'exercice de fonctions non représentatives rémunérées par un Etat étranger, une organisation internationale ou une organisation internationale non gouvernementale. En outre, la nouvelle constitution prévoit, dans son article 158, une déclaration écrite des biens et actifs détenus directement ou indirectement par des personnes élues ou désignées exerçant une charge publique, dès la prise de fonction, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci. Auparavant, et en vertu de deux lois du 20 octobre 2008¹⁰⁴, 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 février et n'est pas rendue publique. Si cette déclaration a été instaurée en 2008, elle n'a été effective qu'en 2010 après la parution du décret d'application¹⁰⁵. Le contrôle est effectué par une instance créée auprès de la Cour des comptes et présidée par le président de ce dernier. En cas de non respect des conditions de la déclaration du patrimoine, c'est le conseil constitutionnel, saisi par le président de l'instance, qui prend la décision de cessation de fonction.

98 Parmi les dernières lois organiques déclarées partiellement non conformes à la Constitution, voir la décision du conseil constitutionnel no 932/14 du 30-01-2014 concernant la loi organique relative au conseil économique, social et environnemental (B.O. (en arabe) no 6229 du 10-02-2014, p. 2535).

99 Décision 931/13 du 30-12-2013 <http://www.conseil-constitutionnel.ma>.

100 http://www.conseillers.ma/docs/decision_conseil_constitutionnel/decision-conseillers-const-928-13.pdf

101 Chaque chambre est dotée d'un site internet : Chambre des conseillers : www.conseillers.ma; Chambre des représentants : www.parlement.ma

102 Le mandat de parlementaire est incompatible avec la qualité de membre de la Cour constitutionnelle ou de membre du Conseil économique, social et environnemental ou de membre du gouvernement.

103 « Le mandat de membre de la Chambre des conseillers est incompatible avec la présidence d'un conseil de région. Il est également incompatible avec plus d'une présidence d'une chambre professionnelle, d'un conseil communal, d'un conseil préfectoral ou provincial, d'un conseil d'arrondissement communal ou d'un groupement constitué par des collectivités territoriales » (l'article 13 de la loi organique relative à la chambre des représentants et l'article 14 de la loi organique relative à la chambre des conseillers précitées).

104 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 06-11-2008, p. 1353 et 1355).

105 Le décret d'application des deux lois n'est paru dans le bulletin officiel en langue arabe que le 15 février 2010 alors qu'il est daté du 8 décembre 2009, B.O. n° 5813 du 15-02-2010, p. 464 (en arabe); B.O. no 5814 du 18-02-2010, p. 108 (en français).

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 06-11-2008, p. 1353 et 1355).

Par ailleurs, les lois organiques relatives aux deux chambres parlementaires¹⁰⁶ interdisent au parlementaire « d'utiliser ou de permettre d'utiliser son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une société ou entreprise quelle que soit la nature de son activité ». De même, il doit, tout au long de son mandat, déclarer au Bureau de la Chambre toute activité professionnelle nouvelle qu'il envisagerait d'entreprendre.

Depuis novembre 2013, le nouveau Règlement intérieur de la chambre des représentants a ajouté un chapitre (Chapitre VI) relatif au « code de conduite et d'éthique parlementaire »¹⁰⁷. L'article 236 du règlement définit les principes de la pratique parlementaire et les obligations ainsi que les règles y afférentes. Parallèlement aux règles précitées imposées par les lois organiques, ce chapitre prévoit d'autres règles de conduite. Il s'agit pour l'essentiel de créer un site internet individuel selon les conditions qui seront arrêtées par le bureau de la chambre comprenant les questions orales et écrites, les propositions de loi et amendements, les interventions en séances plénières et en commissions, les missions extérieures et toute autre activité de nature parlementaire. Le représentant doit également informer le président de la chambre lorsqu'il a un intérêt personnel lié à un projet ou proposition de loi ou une mission dans une commission d'enquête ou autre susceptible d'entamer sa neutralité (art. 242). Il est interdit en outre au représentant d'utiliser des informations obtenues dans l'exercice de ses fonctions de parlementaire ou de les transmettre en vue de réaliser un intérêt personnel ou catégoriel (art.243). Les articles 244 et 245 confient au bureau de la chambre la mission de veiller au respect de ce code en permettant à un ou plus de ses membres d'assurer le suivi de l'application de ce code et de remettre pour chaque année de la législature un rapport sur son application.

Les dispositions légales ne sont pas suffisantes pour garantir l'intégrité des parlementaires, notamment la possibilité de cumuler leur fonction avec des activités économiques privées ou leurs relations avec les groupes de pression, etc. Il n'y a pas, en outre, de restriction post-emploi pour les parlementaires.

INDICATEUR N° 1.2.6 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ DES PARLEMENTAIRES (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité des parlementaires est-elle effectivement garantie ?

Note : 25

S'il existe depuis novembre 2013 un code d'éthique pour les représentants, aucun inventaire n'a été fait en raison, bien entendu, de son application récente. Il n'y a pas au niveau de la chambre des conseillers un tel code, d'autant plus que celle-ci n'a pas encore fait valider son règlement intérieur par le Conseil constitutionnel. S'agissant des incompatibilités entre les fonctions de parlementaires et d'autres fonctions électives ou fonctions publiques ou semi-publiques, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur plusieurs cas en se référant à la Constitution ou à la loi¹⁰⁸.

S'agissant de la déclaration du patrimoine, la Cour des comptes a souligné, dans son dernier rapport de 2012, qu'un seul membre (sur 395) de la chambre des représentants n'avait pas rempli sa déclaration qu'après avertissement de la Cour des comptes alors qu'ils étaient 11 (sur 257) à la Chambre des conseillers qui étaient concernés par des avertissements¹⁰⁹. A nos jours, aucune sanction n'a été prise à l'encontre d'un parlementaire.

106 Article 20 du dahir n° 1-11-165 du 14 octobre 2011 portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants (B.O. n° 5992 du 03-11-2011) ; Article 21 du dahir n° 1-11-172 du 21-11-2011 portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers (B.O. n° 6066 du 19-07-2012, p. 2411).

107 Le nouveau règlement a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2013. Il n'est disponible dans sa nouvelle version qu'en langue arabe.

108 <http://www.conseil-constitutionnel.ma>

109 Rapport annuel de la Cour des comptes 2012, Vol. I, pp. 384-385(www.courdescomptes.ma).

INDICATEUR N° 1.3.1- CONTRÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF (PRATIQUE)

■ Le Parlement exerce-t-il un contrôle effectif sur le pouvoir exécutif ?

Note : 50

Comme il a été précédemment souligné, chaque chambre a le droit de créer des commissions parlementaires élues à la représentation proportionnelle des groupes parlementaires et chargées d'étudier les projets et propositions de loi¹¹⁰. Depuis la constitution du 29 juillet 2011, les commissions peuvent auditionner les responsables des administrations, des établissements et des entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent (art. 102).

La constitution a laissé aux règlements intérieurs des deux chambres le soin d'en délimiter le nombre. Actuellement, la chambre des représentants est dotée de huit commissions, alors que la chambre des conseillers en compte six. La Constitution (art. 69) ayant exigé que la présidence d'une ou deux commissions soit obligatoirement réservée à l'opposition, les groupes parlementaires de l'opposition détiennent la présidence de quatre commissions à la première chambre et quatre à la seconde, sachant que la présidence de la chambre des conseillers est assurée par un responsable appartenant à l'opposition, en l'occurrence au Parti Authenticité et Modernité (PAM).

Quant aux commissions d'enquêtes parlementaires, elles n'ont été prévues pour la première fois que par la Constitution de 1992. L'actuelle constitution, celle du 29 juillet 2011, les a confirmées en précisant leur missions qui consistent à : « recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, entreprises et établissements publics... » (Art. 67). La constitution réduit la mission des commissions d'enquête puisqu'il est prévu que ces commissions ne peuvent être créées lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires. La constitution exige même la fin de la mission de la commission d'enquête dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits ayant motivé sa création (art. 67). Les commissions d'enquête terminent leur mission par la préparation d'un rapport remis à la chambre concernée (art. 67 C). Il est prévu l'intervention d'une loi organique pour définir les modalités du fonctionnement de ces commissions.

Depuis 1992, les deux chambres n'ont créé que peu de commissions d'enquête. Ainsi, la Chambre des représentants en a créé cinq sur les affaires suivantes : fuites des épreuves du baccalauréat en 1979, événements du 11 décembre 1990 à Fès et de 1991 à Tanger, drogue en 1996, gestion du Crédit immobilier et hôtelier (CIH) en 2001, événements de Sidi Ifni en 2008 et événements de Laâyoune suite au démantèlement du camp de Gdim Izik en novembre 2010. 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 deux. Il s'agit de la Commission relative à la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS) que la Chambre a instituée en novembre 2001 et la Commission d'enquête sur l'Office de commercialisation et d'exportation, créée le 17 mai 2011¹¹¹.

Les deux commissions qui ont retenu l'attention des observateurs sont celles relatives au CIH¹¹² et à la CNSS¹¹³ dans la mesure où les rapports ont été clairs et ont mis en cause les différents responsables qui se sont succédés à la tête de ces deux institutions en dévoilant la corruption, le détournement et dilapidation des fonds publics¹¹⁴ au profit des responsables ou de certaines personnes. Or, les observateurs s'attendaient, en bonne logique, à ce que le gouvernement remette ces rapports à la justice en vue de poursuivre les responsables, ce qui ne s'est pas produit. Certains responsables ont été poursuivis non pas sur la base des rapports mais sur des faits particuliers sans que la justice ne se penche sur les cas dévoilés par les deux commissions. Le rapport de la Commission d'enquête sur l'Office de commercialisation et d'exportation (OCE), créée le 17 mai 2011, a également dévoilé le dysfonctionnement et les anomalies qui ont caractérisées la gestion de cet établissement et a mis en cause ceux qui étaient en charge de l'OCE. Or,

110 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 formées entre 31 et 60 membres, alors que celles de la Chambre des conseillers se constituent entre 15 et 45 membres.

111 L'historique de la création des commissions d'enquête figure sur les sites internet de chaque assemblée parlementaire (www.parlement.ma, www.conseillers.ma).

112 Rapport de la Commission d'enquête parlementaire issue de la Chambre des représentants (B.O. en langue arabe, n° 4874, 15-02-2001, p. 477).

113 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.

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

aucune suite n'a été donnée à ce rapport, ce qui nous conduit à nous interroger sur l'utilité de telles commissions et sur les objectifs réels de leur création, dans la mesure où le principe de l'impunité continue de prévaloir dans le pays. Par ailleurs, parmi les prérogatives de la chambre des représentants, figure la possibilité de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement par le vote d'une motion de censure¹¹⁵ ou par le refus de la question de confiance¹¹⁶. Par contre, le parlement ne se prononce pas sur la nomination des hauts responsables¹¹⁷ et surtout pas sur celle relative au médiateur, au président de la cour des comptes, au président du conseil constitutionnel, etc. qui sont désignés par le roi.

INDICATEUR N° 1.3.2 - ACTIVITÉ LÉGISLATIVE (PRATIQUE)

■ Le Parlement fait-il de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance une priorité ?

Note : 25

Si le Maroc a signé en 2003 la Convention des Nations unies Contre la Corruption, le roi ne l'a ratifiée que le 9 mai 2007¹¹⁸. Conformément à cette Convention, a été instituée l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption. La nouvelle Constitution a constitutionnalisé cette institution sous le nom de « L'instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption » (art. 36). L'article 36 de la nouvelle constitution annonce explicitement que « Les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi ». Il ajoute que « Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation et à la gestion des marchés publics ». Ledit article précise par ailleurs, que la loi sanctionne « Le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole, et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques ».

Il existe actuellement plusieurs textes législatifs qui sanctionnent les délits de corruption ou qui sont susceptibles de contribuer à la bonne gouvernance. Ainsi le code électoral, dans ses articles 100 à 102, prévoit des peines à l'égard des auteurs de différentes formes d'achats des voix des électeurs ou à l'égard de ceux qui utilisent la violence, les menaces ou d'autres formes de fraudes en vue d'influencer le vote des électeurs. Le code pénal¹¹⁹ réprime également les détournements et concussion commises par les fonctionnaires (art.241-247), ainsi que les actes de corruption et de trafic d'influence (art.248-256). Les différents amendements récents au code pénal ont consisté à renforcer les sanctions et avaient pour vocation de protéger les témoins. C'est le cas des amendements votés par le parlement le 27 juillet 2013¹²⁰ relatifs entre autres à la protection des dénonciateurs de la corruption. Si ces amendements constituent un progrès dans la mesure où ils peuvent, dans certains cas, améliorer la protection des dénonciateurs de la corruption, en cas de poursuites judiciaires, ils demeurent en réalité très limités. Transparency Maroc estime que cet amendement (nouvel alinéa de l'article 256 relatif à la protection des témoins) « n'apporte strictement rien et cette protection n'est toujours pas assurée »¹²¹. Dans cet ordre d'idées, il faut souligner le vote de la loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (loi du 17 avril 2007)¹²². S'agissant de la bonne gouvernance, il y a peu de lois qui ont été adoptées dans ce domaine. On peut cependant citer la loi sur la déclaration du patrimoine¹²³, les amendements au statut de la fonction publique relatifs à l'adoption du principe du concours pour l'accès à la fonction publique¹²⁴ ainsi que la loi organique relative aux conditions de nominations aux fonctions supérieures¹²⁵. Cette dernière a soumis les nominations, qui sont du ressort du gouvernement, aux conditions d'égalité, d'expérience, de compétences et d'intégrité. Toutefois, plusieurs lois importantes prévues par la Constitution n'ont pas encore vu le jour comme les lois relatives à la réforme de la justice et à l'accès à l'information.

115 Article 105 de la Constitution.

116 Article 103 de la Constitution.

117 Voir pilier « Exécutif ».

118 Voir le site internet du ministère des affaires étrangères et de la coopération : www.diplomatie.ma.

119 Dahir no 1-59-413 du 28 jourada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du texte du code pénal (B.O. no 2640 bis du 05-06-1963, p. 843). Depuis sa parution, le code a été à plusieurs reprises modifié.

120 Dahir no 1-73-71 du 27 juillet 2013 portant promulgation de la loi n° 92-13 (B.O. no 6177, du 12-08-2013, p. 5736).

121 Rapport moral 2013, p. 14.:

http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/Rapport%20moral%20Transparency%20Maroc%20FR_1.pdf.

122 B.O. no 5522 du 3-05-2007. Cette loi a été modifiée par la loi du 20 janvier 2011 (B.O. no 5911 bis du 24-01-2007).

123 Voir le Bulletin officiel n° 5680 du 06-11-2008 qui comporte plusieurs lois relatives aux déclarations du patrimoine.

124 Dahir no 1-59-413 du 28 jourada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du texte de la fonction publique du code pénal (B.O. no 2640 bis du 05-06-1963, p. 843).

125 Dahir no 1-12-20 du 17 juillet 2012 portant publication de la loi organique no 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures conformément aux articles 49 et 92 de la constitution (B.O. no 6066 du 19-07-2012, p. 4235).

LE POUVOIR EXÉCUTIF

44 / 100

RÉSUMÉ

Si l'exécutif est bicéphale (roi et gouvernement), c'est toutefois le roi qui occupe une place prépondérante puisqu'il est à la fois chef temporel, vrai détenteur du pouvoir exécutif, et chef religieux (commandeur des croyants). Le gouvernement apparaît comme un organe subordonné aussi bien au niveau de la procédure de sa nomination qu'au niveau de ses pouvoirs et des modalités de sa révocation.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 44 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 75/100	Ressources	N/A	75
	Indépendance	75	75
Gouvernance 33/100	Transparence	25	25
	Redevabilité	50	50
	Mécanismes d'Intégrité	25	25
Rôle 25/100	Contrôle du secteur public	25	
	Activités lutte contre la corruption	25	

NATURE DU RÉGIME POLITIQUE MAROCAIN

La nouvelle constitution fait une distinction entre le statut du chef de l'Etat et celui du gouvernement. Le Titre V intitulé «Du pouvoir exécutif » se réfère uniquement au gouvernement en tant que détenteur de ce pouvoir. En réalité, le pouvoir exécutif dans son acception politico-constitutionnelle englobe aussi bien le chef de l'Etat que le gouvernement.

La monarchie marocaine n'est pas une monarchie parlementaire ou constitutionnelle au sens classique du terme dans laquelle le roi règne mais ne gouverne pas. La monarchie marocaine est une monarchie gouvernante. Si l'exécutif est bicéphale (roi et gouvernement), c'est le roi qui est le chef réel de l'exécutif et la clef de voûte du régime. Il dispose de nombreuses prérogatives tant en temps normal qu'en période d'exception en réduisant par là-même le gouvernement à un statut subalterne. Si la nouvelle constitution a amélioré le statut du gouvernement, elle ne lui accorde pas des compétences susceptibles de le doter d'une autonomie vis-à-vis du roi.

INDICATEUR N° 2.1.1- RESSOURCES (PRATIQUE)

■ **Le pouvoir exécutif dispose-t-il effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?**

Note : 75

Il faut distinguer la situation du roi de celle du gouvernement. En vertu de l'article 45 de la constitution, le Roi dispose d'une liste civile. Celle-ci a été arrêtée dans la loi de finances de 2013¹²⁶ à 26.292.000 dirhams¹²⁷. Si l'on englobe le budget relatif aux dotations de souveraineté, au personnel du Palais, matériels et divers¹²⁸, ce qui est largement au-dessus du budget alloués aux ministères sociaux et culturels. Le projet de dépenses, le budget du palais royal s'élève à un montant faramineux de près de 2,6 milliards de dirhams. Le budget est préparé par le palais et inséré dans le projet de loi de finances. Les parlementaires le votent régulièrement à l'unanimité sans contestation voire sans discussion¹²⁹. C'est très rare qu'un parlementaire le discute moins encore le conteste. Toutefois, le budget du palais prévu pour l'année 2013 a fait l'objet de contestation de la rue notamment du Mouvement 20 février et des militants des droits de l'homme qui se sont rassemblés le 18 novembre 2012 devant le parlement en signe de protestation contre ce budget¹³⁰.

Quant aux membres du gouvernement, ils disposent d'une rémunération et d'un personnel largement confortables. En effet, selon le dahir n° 1-74-331 du 11 rabii II 1395 (23 avril 1975) relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leurs cabinets¹³¹, le chef du gouvernement cumule un salaire et des indemnités qui se situent à 80.000 DH nets par mois, les ministres 70.000 DHS, les secrétaires d'Etat 55.000 DH. En plus, les membres du gouvernement disposent d'un personnel de maison constitué d'un maître d'hôtel, d'un chef cuisinier, d'un jardinier et d'un aide-cuisinier, sauf pour les secrétaires d'Etat qui n'ont à leur disposition que les trois premiers à l'exception de l'aide-cuisinier. L'Etat prend en charge les salaires de ce personnel de maison ainsi que les frais de consommation d'eau, d'électricité et de téléphone. En outre, chaque membre du gouvernement dispose de plusieurs voitures de service : trois pour le chef du gouvernement, deux pour les ministres et une pour les secrétaires d'Etat dont la consommation du carburant est prise en charge par l'Etat. A cela s'ajoute les frais de déplacements à l'étranger qui s'élèvent à 2.500 DHS par jour.

Chaque membre du gouvernement dispose d'un cabinet dont les membres sont nommés discrétionnairement par le ministre concerné. Le chef du gouvernement a un cabinet formé d'un chef de cabinet, de six conseillers et d'un attaché de presse. Les ministres disposent d'un cabinet constitué d'un chef de cabinet, de cinq conseillers techniques, dont un conseiller juridique, un conseiller en affaires parlementaires, un conseiller en communication et un chef de secrétariat particulier. Quant au cabinet des secrétaires d'Etat et des sous-secrétaires d'Etat, il comprend un chef de cabinet et deux conseillers techniques.

126 B.O. n° 6113 bis du 31-12-2012.

127 Un dollar équivaut à environ huit dirhams.

128 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams..

129 Voir les débats parlementaires publiés dans le bulletin officiel.

130 Voir Aouf, 19-11-2012 (www.aoufmaroc.com) ; Courrier international, 29-11-2012(www.courrierinternational.com).

131 Voir également La Vie Economique : <http://www.lavieeco.com/news/economie/ce-que-gagnent-les-ministres-et-autres-hauts-commis-de-l-etat-20365.html>.

Le chef du gouvernement et les ministres disposent d'un personnel de bureau formé de 4 secrétaires, 2 agents de service et 3 chauffeurs (deux chauffeurs uniquement pour les ministres). Quant aux secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat, ils ont à leur disposition deux secrétaires et un chauffeur.

Parallèlement à ce personnel, les membres du gouvernement disposent du personnel administratif permanent dont les responsables sont nommés sur sa proposition. L'administration publique est formée d'agents¹³² qui ont le statut de fonctionnaires. Il peut également y avoir des agents temporaires, occasionnels ou contractuels. Les responsables de l'administration à savoir les secrétaires généraux, les directeurs centraux, les inspecteurs généraux des ministères, l'inspecteur général des Finances, l'inspecteur général de l'administration territoriale et les directeurs des centres régionaux d'investissement ainsi que les responsables de certains établissements publics sont nommés en conseil du gouvernement sur proposition des ministres concernés¹³³. Ainsi, les membres du gouvernement disposent des moyens matériels et humains importants.

INDICATEUR N° 2.1.2 - INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'exécutif ?

Note : 75

Le pouvoir exécutif au Maroc est formé de deux organes : le roi et le gouvernement. C'est le roi qui est le chef réel de l'exécutif et la clef de voûte du régime. En effet, l'article 42 de la Constitution précise que « Le Roi, Chef de l'Etat, Son Représentant Suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat et Arbitre Suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. Il est le Garant de l'indépendance du pays et de l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques ». En cette qualité, il nomme les membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions, à l'exception du chef du gouvernement. Il préside le conseil des ministres (art. 48), proclame l'état d'exception (art. 59 C) en s'arrogeant la totalité des pouvoirs dans l'Etat, dissout les deux chambres du parlement ou l'une d'entre elles (art. 104 C), et signe et ratifie les traités, à l'exception de ceux qui engagent les finances de l'Etat. Depuis la mise en vigueur de la Constitution du 29 juillet 2011, les traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'Etat ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens, doivent être au préalable approuvés par la loi (art. 55). Il est le chef des Forces armées royales (art. 53) et exerce le droit de grâce (art. 58). Par ailleurs, le roi nomme aux différentes hautes fonctions de l'Etat, à l'exception de celles prévues au profit du chef du gouvernement, ainsi que les responsables des établissements et entreprises publics stratégiques (art. 49 C)...

Parallèlement à sa qualité de chef d'Etat, il est également chef religieux. L'article 41 dispose que « Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet ».

Si les anciennes constitutions consacraient la sacralité de la monarchie (le roi est inviolable et sacré, art. 23 C 1996), la nouvelle constitution se limite à proclamer la personne du roi comme étant inviolable, « et respect Lui est dû » (art. 46). L'inviolabilité paraît toutefois accorder au roi la même protection que la sacralité. Ses actes demeurent immunisés et ne sont susceptibles d'aucun recours judiciaire. Les lois, notamment la loi relative à la liberté de la presse et le code pénal, prévoient toujours des sanctions très sévères à l'encontre des citoyens qui osent critiquer le comportement du roi¹³⁴ ou les membres de la famille royale¹³⁵.

Quant au gouvernement, il se compose du chef du gouvernement (nouvelle dénomination)¹³⁶, des ministres et,

132 Voir le pilier relatif à l'administration.

133 Décret du 11 octobre 2012 pris pour l'application des articles 4 et 5 de la loi organique no 02-12 concernant la procédure de nomination aux fonctions supérieures dont la nomination fait l'objet de délibération en conseil du gouvernement (B.O. no 6092, 18-10-2012, p. 2695). Ces responsables étaient nommés auparavant par le roi.

134 Plusieurs journalistes ont été condamnés pour outrage à la personne du roi, atteinte au régime monarchique, manquement au respect dû au roi, atteinte aux valeurs sacrées du Royaume, etc. C'est le cas, par exemple, d'Ali Lemrabet en 2001 et 2003 (Demain Magazine et Doumane) et d'Ahmed Réda Benchemsî en 2006 et 2007 (Tel Quel et Nichane).

135 Deux journalistes du quotidien arabophone « Akhbar Al Yaoum » ont été condamnés le 30 octobre 2009 à trois ans de prison avec sursis et à une amende de 50.000 dirhams pour « manquement au respect dû au prince » et au paiement de 3 millions de dirhams de dommages.

136 Dans les anciennes constitutions, le chef du gouvernement était dénommé premier ministre.

éventuellement, des secrétaires d'Etat (art. 87). En vertu de l'article 47 de la nouvelle constitution, le roi est contraint de nommer le chef du gouvernement « au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats ». Cet article semble imposer deux conditions à la nomination du chef du gouvernement. Il doit être issu du parti majoritaire et avoir obtenu la majorité relative des suffrages. Lors des élections législatives anticipées du 25 novembre 2011, le principal parti de l'opposition parlementaire, en l'occurrence le Parti de la justice et du développement (PJD), est arrivé en tête des sièges au sein de la Chambre des représentants et des suffrages exprimés. Le roi a nommé par conséquent, M. Abdelilah Benkirane, secrétaire général du parti, comme chef du gouvernement.

Sur proposition du chef du gouvernement, le roi nomme les membres du gouvernement. Dans la pratique, le roi se réserve la nomination des ministres à la tête de certains départements. Avant la formation du nouveau gouvernement issu de la Constitution du 29 juillet 2011, les départements concernés se rapportaient essentiellement à la Justice, aux Affaires étrangères, aux Habous et Affaires islamiques¹³⁷, à la Défense nationale, au Secrétariat général du gouvernement. Cette pratique qui dure depuis le règne du roi Hassan II a été critiquée dans la mesure où elle était contraire à la Constitution. Pour réduire la portée de cette pratique, le roi Mohammed VI a accepté, pour la première fois depuis son accession au trône, lors de la constitution du gouvernement de M. Abdelilah Benkirane le 3 janvier 2012¹³⁸, de nommer des ministres issus des partis politiques aux départements de l'Intérieur et des affaires étrangères en les dédoublant toutefois par des ministres-délégués, plus proches des cercles du pouvoir, ce qui a pour conséquence d'assurer le contrôle de l'action des ministres concernés. En outre, le roi a nommé un membre issu du PJD à la tête du ministère de la Justice.

La nouvelle constitution du 29 juillet 2011 a renforcé les compétences du gouvernement. Parallèlement à l'existence du conseil des ministres, présidé par le roi, la nouvelle constitution a prévu le conseil de gouvernement présidé par le chef du gouvernement. Ce conseil statue seul sur des questions qui relevaient auparavant de la compétence du conseil des ministres tels que les décrets réglementaires, les décrets-lois, les décrets pris sur la base de la loi d'habilitation, l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, la convocation du parlement en session extraordinaire, la nomination de certains responsables de l'administration et établissement publics (art. 92), etc.

Le renforcement des compétences du gouvernement n'a pas permis à ce dernier d'être autonome vis-à-vis du roi. Parallèlement aux conditions de nomination et de révocation des membres du gouvernement, les décisions les plus importantes sont prises soit par le roi soit en conseil des ministres comme la définition des orientations stratégiques de la politique de l'Etat, les orientations générales du projet de loi de finances, les projets de textes relatifs au domaine militaire, la nomination des responsables des établissements et entreprises publics stratégiques, du wali de Bank Al Maghrib, des walis, gouverneurs, ambassadeurs et des responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure du Royaume (art. 49 C), etc. Par ailleurs, les nominations aux emplois militaires et à caractère religieux demeurent de la compétence exclusive du roi. Il faut souligner que c'est le roi qui prend des décisions relatives aux questions sur lesquelles délibère le conseil des ministres. Ce dernier n'est donc pas un organe qui tranche les questions par un vote majoritaire.

Si le statut du gouvernement a été renforcé, il demeure néanmoins subordonné au chef de l'Etat.

En somme, dans le régime politique, le roi est à la fois chef de l'Etat et chef réel du gouvernement, ce qui ne paraît pas correspondre à la logique du régime parlementaire d'une part, et aux principes de la démocratie d'autre part, dans la mesure où la responsabilité suprême est héréditaire et où les actes du roi sont soustraits au contrôle juridictionnel.

137 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 institution de biens de mainmorte admise en droit musulman, afin de permettre, sous forme de donation pieuse, de laisser la jouissance à des dévolutaires ».

138 Voir Le Matin, 04-01-2012.

INDICATEUR N° 2.1.3- INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Le pouvoir exécutif est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?

Note : 75

Le statut du roi n'est pas seulement indépendant des autres pouvoirs, mais supérieur aux autres institutions constitutionnelles. Le roi ne se limite pas à exercer ses compétences constitutionnelles, qui sont extrêmement importantes, mais s'approprie aussi certaines attributions réservées au gouvernement et au parlement. Plusieurs exemples peuvent être donnés avant et après la Constitution du 29 juillet 2011. Avant la promulgation de cette dernière, le roi Mohammed VI a promulgué deux dahirs relatifs à la Haute autorité de la communication audiovisuelle¹³⁹ et au Diwan al Madhalim¹⁴⁰ qui est l'équivalent du Médiateur. Ces deux institutions relevaient du domaine des libertés publiques qui faisaient partie de la compétence du parlement. Il en est de même des deux dahirs relatifs au Conseil national des droits de l'homme¹⁴¹ et à l'institution du médiateur¹⁴², qui ont été publiés en 2011 en vertu de l'article 19 de la constitution de 1996. Dans le domaine gouvernemental, le roi par lettre royale du 9 janvier 2002, a donné 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 a nommé certains ministres sans se référer au premier ministre, alors que la Constitution précise que les ministres ne sont nommés que sur proposition du premier ministre. Parmi les décisions importantes du roi, citons le communiqué de janvier 2008 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'investissements¹⁴³.

Depuis la promulgation de la Constitution du 29 juillet 2011, cette ligne de conduite s'est maintenue. On peut citer quelques exemples. Le roi a décidé l'organisation des élections législatives anticipées pour le 25 novembre 2011 sans avoir au préalable dissout la Chambre des représentants, ce qui était une transgression de l'article 176 de la nouvelle Constitution. Il en est de même des conditions de nomination du chef du gouvernement Benkirane le 29 novembre 2011 et la décision de confier au gouvernement Abbas El Fassi l'expédition des affaires courantes sans le respect de l'article 47 de la Constitution. En effet, l'article 47 ne permet au roi de charger le gouvernement en place d'expédier les affaires courantes qu'à la suite de la démission du chef du gouvernement. La procédure constitutionnelle exige que M. Abbas El Fassi présente sa démission au roi, ce qui permet à ce dernier de mettre fin aux fonctions du gouvernement et de le charger d'expédier les affaires courantes. C'est après cette procédure que le roi doit désigner M. Benkirane comme nouveau chef du gouvernement chargé de la formation du nouveau cabinet. Le roi n'a pas non plus respecté les dispositions de l'article 49 de la constitution lors de la nomination de 28 ambassadeurs le 6 décembre 2011. L'article 49 exige que la nomination soit prise en conseil des ministres. Le roi a réuni le 9 août 2012 certains ministres et hauts fonctionnaires en l'absence du chef du gouvernement, sur des questions déterminées qui relèvent des compétences gouvernementales. Au cours de cette réunion¹⁴⁴, le Roi a ordonné l'ouverture d'une enquête portant sur des comportements frauduleux de corruption et de harcèlement, exercés par des membres de services de sécurité affectés auxdits postes frontières. A la suite de cette réunion, des sanctions ont été décidées et plusieurs poursuites ordonnées¹⁴⁵. Le dernier exemple à citer est relatif au discours royal du 20 août 2013 dans lequel le souverain décide de prendre en main toutes les questions relatives à l'enseignement et de nommer son conseiller M. Omar Azziman président du Conseil supérieur de l'enseignement prévu par la nouvelle Constitution. L'enseignement fait partie à l'évidence des compétences gouvernementales. Le roi estime que l'enseignement ne doit pas dépendre de la majorité parlementaire¹⁴⁶.

139 Dahir du 31 août 2002.

140 Dahir du 6 décembre 2001.

141 Dahir no 1-11-19 du 1er mars 2011 portant création du Conseil national des droits de l'homme (B.O. no 5922, 03-03-2011, p.260).

142 Dahir n° 1- 11-25 du 17 mars 2011 portant création de l'Institution du Médiateur (B.O. no n° 5926 , p. 279).

143 Pour le détail, voir « Le Journal Hebdomadaire », n° 333 du 19 -01- 2008.

144 Communiqué du palais royal du 9 août 2012, MAP.

145 Idem.

146 Le roi a précisé à ce propos : « ... il n'est pas raisonnable que tous les cinq ans, chaque nouveau gouvernement arrive avec un nouveau plan, faisant l'impasse sur les plans antérieurs, alors qu'il ne pourra pas exécuter le sien intégralement, au vu de la courte durée de son mandat. Par conséquent, le secteur de l'éducation ne doit pas être enserré dans un cadre politique stricto sensu, pas plus que sa gestion ne doit être l'objet de surenchères ou de rivalités politiciennes. En revanche, il faut inscrire ce secteur dans le cadre social, économique et culturel qui est le sien, d'autant plus qu'il a pour vocation d'assurer la formation et la mise à niveau des ressources humaines pour favoriser leur insertion dans la dynamique de développement, et ce, à travers la mise en place d'un système éducatif efficient ».

INDICATEUR N° 2.2.1- TRANSPARENCE (CADRE LEGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles la transparence du processus de décision et des actions entreprises par le pouvoir exécutif ?**

Note : 25

Les délibérations du conseil des ministres et du conseil du gouvernement ne sont pas publiques dans la mesure où la presse n'y a pas accès. Le public a le droit à des communiqués assez brefs sur les décisions prises par ces deux organes et les textes juridiques adoptés. Ces communiqués sont publiés par l'agence officielle d'informations « Maghreb Arabe Presse » (MAP)¹⁴⁷, repris souvent par la presse écrite et parfois audiovisuelle.

La loi de Finances, qui comporte les budgets des ministères et du Palais royal, est publiée au bulletin officiel, comme toutes les lois (art.50 C).

La nouvelle constitution prévoit, dans son article 158, une déclaration écrite des biens et actifs détenus directement ou indirectement par des personnes élues ou désignées exerçant une charge publique, dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci. Avant la nouvelle Constitution, cette déclaration était prévue par le dahir du 20 octobre 2008¹⁴⁸ qui l'exige à la prise de fonction et qui doit être renouvelée tous les trois ans au mois de février. Le décret d'application de ladite loi n'est paru dans le bulletin officiel en langue arabe que le 15 février 2010, alors qu'il est daté du 8 décembre 2009¹⁴⁹. 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 la déclaration pour vérifier sa conformité à la loi. En cas d'infraction, la décision est laissée à l'appréciation du roi. La déclaration des biens n'est toutefois pas rendue publique et les citoyens ne peuvent en avoir connaissance.

INDICATEUR N° 2.2.2 – TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ **Le pouvoir exécutif agit-il et décide-t-il effectivement de façon transparente ?**

Note : 25

L'Agence officielle « Maghreb Arabe Presse » (MAP) publie régulièrement les communiqués rendus après la tenue des conseils des ministres et des conseils de gouvernement. Les communiqués rendent compte des textes adoptés et des sujets abordés. La radio et la télévision nationales informent le public de la tenue de ces conseils et en donnent souvent des brefs résumés. Quant à la déclaration du patrimoine des membres du gouvernement et qui ne concerne ni le roi, ni ses collaborateurs, le rapport de la Cour des comptes¹⁵⁰ souligne que les membres du gouvernement constitué en janvier 2012 l'ont respectée.

Si les dispositions légales et réglementaires sont publiées au journal officiel, il n'en est pas de même de circulaires, qui ne sont pas toujours accessibles au public. L'administration n'autorise pas automatiquement le public à avoir connaissance des documents établis par les administrations publiques, ni les procédures administratives suivies.

En somme, la transparence du pouvoir exécutif n'est pas encore entièrement acquise.

INDICATEUR N° 2.2.3- REDEVABILITÉ (CADRE LEGAL)

■ **La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le Pouvoir exécutif réponde de ses actes et de ses décisions ?**

Note : 50

La nouvelle Constitution a posé le principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes : « Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale. Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des

147 Voir le site internet de la MAP : <http://www.map.ma>.

148 Dahir n°1-08-72 du 20 octobre 2008 (B.O. no 5680 du 06-11-2008, p. 1349).

149 B.O. n° 5813 du 15-02-2010, p. 464, en arabe (B.O. n° 5814 du 18-02-2010, p. 108 (en français).

150 Rapport annuel de la Cour des comptes 2012, Vol. I, pp. 384-385 (www.courdescomptes.ma).

comptes » (art.1er).

La responsabilité politique du gouvernement a été établie depuis la Constitution de 1962 (art. 65) et confirmée par l'actuelle constitution. Le gouvernement est responsable devant la Chambre des représentants qui peut mettre un terme à sa mission par le vote de la motion de censure (art.105 C) ou par le refus de la confiance (art.103 C). Les membres du gouvernement à l'exception, du chef de gouvernement, sont également responsables devant le roi. Les deux chambres parlementaires peuvent créer des commissions d'enquête sur des affaires dans lesquelles sont impliqués les services de l'Etat (art.67 C). Par ailleurs, les actes des membres du gouvernement 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 membres du gouvernement sont pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions devant les juridictions du pays (art. 94 C). Auparavant, les ministres n'étaient responsables que devant la Haute cour de Justice (dont les membres étaient essentiellement élus par les deux chambres parlementaires). La disparition de la Haute cour constitue un progrès dans la mesure où les membres du gouvernement devraient être jugés devant des juridictions ordinaires. L'article 94 prévoit toutefois l'intervention d'une loi qui doit déterminer la procédure relative à cette responsabilité. Jusqu'à nos jours, le parlement n'a pas encore adopté cette loi.

INDICATEUR N° 2.2.4-REDEVABILITÉ (PRATIQUE)

■ Les dispositifs visant à exercer un contrôle sur l'exécutif fonctionnent-ils de manière efficiente ?

Note : 50

Les parlementaires exercent leur contrôle politique essentiellement par des questions orales et écrites. L'opposition parlementaire n'utilise pas de la faculté offerte par la constitution pour le dépôt d'une motion de censure. Quant au contrôle des actes administratifs du gouvernement, les citoyens n'hésitent pas à saisir les tribunaux administratifs pour défendre leurs droits. Toutefois, les décisions de justice qui sont favorables aux citoyens rencontrent souvent des difficultés d'exécution ou des retards dans leur exécution. Selon le rapport du ministère de la justice et des libertés de 2012, l'exécution des décisions de justice n'atteint que 46,06% de l'ensemble des décisions rendues par les tribunaux administratifs¹⁵¹. S'agissant des actes du roi, ils ne sont susceptibles d'aucun recours judiciaire.

INDICATEUR N° 2.2.5 - MÉCANISMES D'INTÉGRITÉ (CADRE LEGAL)

■ Dans quelle mesure existe-t-il des dispositifs visant à assurer l'intégrité des membres de l'exécutif ?

Note : 25

A l'exception de la déclaration de patrimoine, il n'existe pas un code de conduite applicable aux membres du gouvernement qui vise à les dissuader de la tentation de corruption ou de conflits d'intérêt.

La loi ne prévoit pas d'incompatibilité entre les fonctions de ministre et l'exercice d'activités à caractère privé. Elle n'interdit pas non plus les cadeaux et l'hospitalité. On relève également l'absence d'interdiction temporaire ou définitive post-emploi. Toutefois, en vertu de l'article 87 de la constitution, un projet de loi organique relatif à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres a été soumis au parlement. Il est notamment prévu que les ministres devraient cesser toute activité professionnelle ou commerciale dans le secteur privé et de manière générale toute activité où il y a un conflit d'intérêt¹⁵².

¹⁵¹ Rapport déjà cité, p. 21.

¹⁵² Voir Le Matin, 19-07-2013. Ce texte a été adopté par la chambre des représentants le 4 février 2014 après avoir été amendé et transmis à la Chambre des conseillers.

INDICATEUR N° 2.3.2- LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (PRATIQUE)

■ Le pouvoir exécutif fait-il de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance une priorité ?

Note : 25

La nouvelle Constitution affirme dans plusieurs de ses dispositions les principes de transparence, de bonne gouvernance et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Il y a eu également la constitutionnalisation de l'instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (art. 36 et 167). Dans le programme gouvernemental adopté de 2012, la priorité est donnée à la lutte contre la corruption et l'économie de rente, au renforcement de la bonne gouvernance politique et économique par la transparence, l'efficacité, l'amélioration du climat des affaires et la lutte contre la spéculation et le monopole...¹⁶³. Quelques décisions gouvernementales dans la concrétisation de ce programme ont suscité un débat controversé¹⁶⁴. Le gouvernement a publié les listes des agréments de transport et de carrières de sables, des journaux subventionnés et des associations bénéficiant d'un financement étranger. Il a également fait adopter les amendements en vue de généraliser le concours pour l'accès à la fonction publique¹⁶⁵, fait installer la Haute instance du dialogue national sur la réforme de la justice¹⁶⁶ et inciter l'administration publique centrale et territoriale à prendre des mesures à l'égard des fonctionnaires fantômes. Si certaines de ces mesures ont été accueillies favorablement par les associations, elles n'ont pas manqué de susciter des critiques comme celle relative à la publication de la liste des associations qui ont bénéficié du financement d'origine étrangère en raison de sa démarche sélective¹⁶⁷. Il en est de même des textes élaborés pour la réforme de la justice. Les associations des magistrats ont critiqué les projets dans la mesure où ils n'assurent pas, selon elles, l'indépendance réelle de la justice¹⁶⁸. Par ailleurs, le collectif Stop TGV a critiqué le gouvernement d'avoir refusé de débattre sur la transparence du financement du train à grande vitesse (TGV) qui devrait relier Tanger à Casablanca puis les villes touristiques du sud. En effet, le PJD qui dirige l'actuel gouvernement avait critiqué quand il était dans l'opposition le projet de TGV l'estimant comme très coûteux. Après son accession au gouvernement, le gouvernement a entériné le projet qui n'a pas été soumis au parlement ou débattu par les représentants de la société civile comme l'aurait souhaité le collectif. Le principal argument du collectif « est d'ordre financier puisque la facture coûtera entre 2 et 3 milliards d'euros à l'Etat marocain. Le montage financier repose sur des prêts de l'Etat français, de la Banque européenne d'investissement, et différents fonds saoudiens et koweïtien »¹⁶⁹.

En somme, le gouvernement n'a pris que quelques mesures et les pouvoirs publics paraissent en fait dépourvus « de stratégie pour mener le combat contre la corruption » et « se cantonnent dans un discours stérile en entretenant l'impunité »¹⁷⁰.

163 Voir les différents quotidiens (L'Opinion, Bayane al youme, Attajdid, ; L'Economiste, etc) du 20 janvier 2012.

164 Voir L'Observatoire de la corruption et du développement de la transparence au Maroc, Lutte contre la corruption en 2012 : déclarations d'intentions et absence de mesures concrètes, publication annuelle : <http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/La%20publication%20annuelle%202012.pdf>.

165 Voir le pilier relatif à l'administration.

166 Voir Autfait, 08-05-2012.

167 Voir par exemple le communiqué du bureau central de l'AMDH du 11 avril 2012 : http://www.amdh.org.ma/fr/communiqués/amdh_com-subsides-ong-fr.

168 Voir l'Economiste, 07-11-2013.

169 Voir les déclarations des responsables de Transparency Maroc in Aujourd'hui le Maroc, 04-12-2013.

170 Idem.

LA JUSTICE
31 / 100

RÉSUMÉ

Si la constitution du 29 juillet 2011 a élevé la justice au rang du pouvoir et confié au conseil supérieur du pouvoir judiciaire le soin de déterminer les conditions d'avancement et de discipline des magistrats, les textes actuellement en vigueur accordent toujours au ministre de la justice des prérogatives lui permettant de restreindre l'indépendance des magistrats. Il existe actuellement deux projets de loi élaborés par le ministère de la Justice et des libertés qui confient l'essentiel des prérogatives du ministère au conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Ces textes restent à l'état de projets.

NOTE GLOBAL DU PILIER : 31 / 100

	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 31/ 100	Ressources	50	25
	Indépendance	25	25
Gouvernance 25/100	Transparence	25	25
	Redevabilité	25	25
	Mécanismes d'Intégrité	25	25
Rôle 38/100	Contrôle du pouvoir exécutif	50	
	Lutte judiciaire contre la corruption	25	

STATUT DE LA JUSTICE

La justice occupe une place importante dans le régime politique marocain. En raison de son dysfonctionnement, elle fait l'objet de débat aussi bien de la part des politiques, des juristes que des citoyens. Plusieurs études et rapports¹⁷¹ s'accordent à relever 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, absence de conditions d'un procès équitable, (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 promotions relatives aux magistrats, problèmes liés aux textes qui régissent la magistrature au Maroc, ainsi que les 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, une autre question qui se pose également est celle relative à la corruption qui sévit au sein du corps de la magistrature. En 1999 déjà, le ministre de la justice de l'époque, M. Omar Azziman avait critiqué les magistrats¹⁷². Selon des enquêtes réalisées par Transparency Maroc, la Justice est une institution largement touchée par la corruption. Elle est même en tête des préoccupations des citoyens¹⁷³. Les enquêtes menées ont également montré selon les sondés les raisons de la corruption dans le secteur public et de son développement¹⁷⁴. Ainsi, les problèmes à l'origine de l'ampleur de la corruption dans l'institution judiciaire sont multiples : impunité de ceux qui la pratiquent, enrichissement, faiblesse des salaires, banalisation du phénomène, manque de transparence, pression des supérieurs, pression des proches¹⁷⁵, etc.

Le statut controversé de la justice et son dysfonctionnement ont amené le constituant de 2011 à revoir la place constitutionnelle de l'ordre judiciaire.

Selon les textes actuellement en vigueur, notamment l'article 1er du dahir n° 1-74-338 du 15 juillet 1974, l'organisation judiciaire du pays prévoit, les tribunaux de première instance, les cours d'appel, (juridictions de droit commun), les juridictions administratives, les juridictions de commerce, les cours d'appel administratives, les cours d'appel de commerce (juridictions spécialisées) et la Cour de cassation. Cette dernière est la haute juridiction du pays, c'est-à-dire la cour suprême de l'ensemble des juridictions. Elle est formée de six chambres : une chambre civile dite la première chambre, une chambre de statut personnel et successoral, une chambre commerciale, une chambre administrative, une chambre sociale et une chambre pénale. Chaque chambre est présidée par un président de chambre et peut être divisée en sections¹⁷⁶. A cette structure juridictionnelle, s'ajoute le tribunal permanent des forces armées royales qui est considéré comme un tribunal d'exception¹⁷⁷. Jusqu'au dahir du 17 août 2011, l'organisation judiciaire prévoyait les juges d'arrondissement. Cette catégorie ayant été supprimée par ledit dahir, ses compétences ont été transférées aux tribunaux de première instance¹⁷⁸.

171 Voir, entre autres, 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 à niveau de la justice et des réformes dédiées à assurer le règne de la loi in Rapport sur 50 ans de développement humain : <http://www.rdh50.ma>.

172 M. Azziman avait évoqué le 5 avril 1999, au cours d'un diner-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. Il a également fait allusion à la corruption. Par ailleurs, Abbas El Fassi, l'ancien secrétaire général du Parti de l'Istiqlal et ancien premier ministre, avait affirmé, au cours d'une conférence de presse tenue le 11 avril 2005, que la justice n'était pas entièrement indépendante et intègre. M. Abbas El Fassi était à l'époque ministre d'Etat sans portefeuille sous le gouvernement Jettou (2002-2007). Voir « Al Ittihad Al Ichtiraki », 14-11-2005.

173 Voir l'Indice de perception de la corruption réalisé en 2013 par Transparency Maroc. Voir également « La Vie éco », <http://www.lavieeco.com/news/societe/la-necessite-d-une-strategie-de-lutte-contre-la-corruption-au-maroc-26229.html>.

174 Voir, Transparency Maroc, La Corruption au Maroc, Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité, 2005.

175 Idem.

176 Article 10 du dahir portant loi n° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) portant sur l'organisation judiciaire de royaume

177 Un projet de loi a été adopté en conseil des ministres le 14 mars 2014 en vue de réformer le statut du tribunal militaire. Ainsi, les civils seront désormais exclus de sa compétence ainsi que les militaires qui commettent des crimes de droit commun. Dans sa déclaration, le porte-parole du Palais Royal, M. Abdelhak Lamrini, a souligné que « Ce projet introduit aussi des changements profonds visant à promouvoir la justice militaire, en la distinguant du modèle du tribunal d'exception, et de l'inscrire parmi les institutions judiciaires spécialisées, garantes des droits et des libertés, en ce qui concerne la compétence, l'organisation et les procédures, ainsi que la composition de la Cour du tribunal militaire ». MAP, 14-03-2014 : <http://www.map.ma/fr/activites-royales/sm-le-roi-preside-rabat-un-conseil-des-ministres-0>.

178 Dahir no 1-11-148 du 16 ramadan 1432 (17 août 2011) portant promulgation de la loi 34-10 modifiant et complétant le dahir portant loi no 1-74-338 du 24 jourmada II 1394 (15 juillet 1974) fixant l'organisation judiciaire du Royaume (B.O. no 5978 du 15-09-2011, p. 2074).

INDICATEUR N° 3.1.1- RESSOURCES (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles des rémunérations et des conditions de travail convenables au sein du pouvoir judiciaire ?**

Note : 50

Le budget de la justice est prévu dans celui du ministère de la justice qui est fixé par la loi annuelle de finances. C'est le ministre de la justice qui prépare le projet de budget. Si le budget de la justice présentait en 2001 1,95% du budget de l'Etat, il l'est pour 2013 à 2,05%¹⁷⁹.

La rémunération des magistrats est prévue par des textes législatifs et réglementaires (loi, décrets, etc.). La rémunération comprend le traitement, les prestations familiales, les indemnités, primes et avantages¹⁸⁰. La rémunération diffère selon le grade du magistrat. Il n'y a pas de texte interdisant la diminution de la rémunération des magistrats. Ainsi, la rémunération peut baisser ou être suspendu dans le cas des mesures disciplinaires prévues par la loi¹⁸¹. Ces mesures disciplinaires prévoient la privation de salaires pendant une période de six mois, la révocation qui peut conduire à la privation partielle ou intégrale de la rémunération¹⁸².

La rémunération nette mensuelle¹⁸³ d'un magistrat en début de carrière, soit au grade 3, se situe entre 8.122 dirhams¹⁸⁴ et 9.152 dirhams¹⁸⁵, celle du juge du 2ème grade est entre 11.419,00 et 11758,00 dirhams et celle du juge du 1er grade est entre 16.861,00 et 17.279 dirhams. Pour le juge classé au grade exceptionnel, elle varie entre 31.520 et 31.720 dirhams. La rémunération a été revalorisée à partir de 2014. En effet, par décret du 23 Janvier 2014¹⁸⁶, une augmentation des indemnités en faveur de l'ensemble des magistrats, à l'exception de ceux du grade exceptionnel, a été arrêtée et qui varie entre 3000,00 (1er grade), 4.000,00 (2ème grade) et 5.000,00 (3ème grade). Cette augmentation s'étalera sur deux ans. Quant à la rémunération des magistrats hors grade (Premier Président de la Cour Suprême et Procureur Général du Roi près celle-ci), elle est de plus de 50.000 dirhams¹⁸⁷. 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 6000 dirhams, celui classé à l'échelle 11 perçoit 8000 dirhams et celui appartenant au grade hors échelle 12.000 dirhams.

Depuis la promulgation de la constitution du 29 juillet 2011, les magistrats ont créé des associations pour revendiquer l'amélioration de leur statut et leurs conditions matérielles. Il existe actuellement quatre associations des magistrats (le Club des magistrats, l'Association marocaine des juges, l'Amicale hassanienne des juges, et l'Association marocaine des femmes juges).

INDICATEUR N° 3.1.2 - RESSOURCES (PRATIQUE)

Note : 25

■ **Le Pouvoir Judiciaire dispose-t-il effectivement des moyens humains, matériels et financiers lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?**

Les moyens humains et matériels de la justice marocaine ne sont pas satisfaisants. Plusieurs études et rapports¹⁸⁸ s'accordent à relever ses défaillances: 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. Le rapport de 2012 du ministère de la Justice et des libertés reconnaît les problèmes liés à l'infrastructure des tribunaux dans différentes régions du pays. Il prévoit un plan qui consiste à remédier à ces dysfonctionnements.

179 Voir l'évolution du budget du ministère de 2001 à 2013 (en arabe): <http://www.justice.gov.ma/ar/Statistiques/Categorie/?Categorie=34&Menu=2>.

180 Article 25 du Dahir portant loi n° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature

181 Article 59 du dahir formant statut de la magistrature, op. cit.

182 Idem.

183 Idem.

184 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams..

185 L'Economiste, 13-02-2012.

186 Décret no 2.14.32 du 23-01-2014 (B.O. no 6227 du 3-02-2014, p. 726).

187 A. Nouidi, op.cit.

188 Voir, entre autres, 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 à niveau de la justice et des réformes dédiées à assurer le règne de la loi in Rapport sur 50 ans de développement humain : <http://www.rdh50.ma>

Le nombre de magistrats s'élevait au début du mois de décembre 2006 à 3122 dont 711 du parquet¹⁸⁹. En 2009, ils étaient au nombre de 3500, d'après la déclaration du ministre de la justice M. Abdelwahed Radi¹⁹⁰. Selon le site actuel du ministère de la Justice et des libertés, ce nombre est de 3724¹⁹¹. Dans sa déclaration du 20 février 2014 à l'Institut supérieur de la magistrature, M. Mustapha Ramid, ministre de la justice et des libertés, a arrêté le nombre actuel des magistrats à 4060¹⁹².

Ce nombre est insuffisant pour une population de plus de trente millions d'habitants, ce qui a conduit le ministre de l'époque à programmer une augmentation de 1500 magistrats en 2012¹⁹³ pour parvenir à un total de 5000 magistrats. Selon ce même ministre, chaque magistrat traite mille dossiers par an, d'où son souhait de voir ce nombre baisser à 700 en 2012. Même avec cette baisse souhaitée, ce nombre restera important, et ne permettra pas aux magistrats de disposer du temps nécessaire pour une étude sérieuse et approfondie des dossiers et garantir ainsi le droit des justiciables à un procès équitable. Toutefois, le ministre actuel de la justice et des libertés a estimé que le nombre des magistrats au Maroc correspond aux critères adoptés en Union européenne. Selon le ministre, il y a au Maroc une moyenne de 12,32 magistrats pour 100.000 habitants, alors qu'en Union européenne, ce pourcentage varie entre 10 à 15 magistrats pour 100.000 habitants¹⁹⁴.

INDICATEUR N° 3.1.3- INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du Pouvoir Judiciaire ?

Note : 25

Dans les anciens textes constitutionnels, la justice n'était pas considérée comme pouvoir, mais comme autorité¹⁹⁵. La Constitution du 29 juillet 2011 a reconnu la justice comme pouvoir en lui consacrant le Titre VII. Ce titre aborde, d'une part, les principes de l'indépendance de la justice et, d'autre part, les droits des justiciables et les règles de fonctionnement de la justice.

L'article 107 affirme que « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

Il confie, comme auparavant, à un conseil la mission de veiller à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline (art. 113). Il s'agit du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ), nouvelle appellation de l'ancien conseil supérieur de la magistrature.

Les juges sont nommés par le roi (Dahir) sur proposition du Conseil Supérieur du pouvoir judiciaire. Ils 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 Magistrature¹⁹⁶).

Les candidats au concours doivent répondre à plusieurs conditions (21 ans, jouissance des droits civils, aptitudes physiques...), dont notamment la bonne moralité (art. 4 du Statut). S'ils sont recrutés pour les tribunaux administratifs, ils doivent être titulaires de la licence en droit, option de droit public, de la licence es-sciences économiques ou d'un diplôme reconnu équivalent par décret pris sur proposition du ministère de la justice. Pour les autres juridictions, les juges doivent être titulaires de diplôme de *alimya* de l'enseignement supérieur, de la licence en droit, option de droit privé, de la licence *ech-charia* de l'université Karaoyine ou d'un diplôme reconnu équivalent par décret pris sur proposition du ministère de la justice (art.5).

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

190 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).

191 Rapport du ministère de la justice et des libertés pour l'année 2012 (op. cit) fait état de 3718 magistrats dont 816 magistrats femmes, soit 22% du corps des magistrats.

192 Sur cette déclaration, voir le lien du ministère de la Justice et des libertés: <http://www.justice.gov.ma/ar/Actualites/Detail?Detail=283>

193 Idem.

194 Idem. Le ministre a fait cette déclaration à l'Institut supérieur de la magistrature lors de sortie de la promotion 38 des attachés de justice, qui s'élève à 227 magistrats.

195 Voir le Titre VIII de la Constitution de 1996.

196 Ce texte est toujours appliqué en attendant l'adoption d'une loi organique prévue par la nouvelle constitution de 2011.

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 mis en cause pour corruption, il n'y a pas de formation spécifique consacrée à ce problème. Par ailleurs, l'Institut supérieur de la magistrature ne dispose pas d'un nombre important de formateurs permanents : ils ne seraient que cinq en plus des deux directeurs¹⁹⁷. 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)¹⁹⁸. Jusqu'à une date récente, il n'existait pas de programme de formation continue des magistrats qui était une fois tous les cinq ans¹⁹⁹. Si l'on se réfère au rapport de 2012 du ministère de la justice et des libertés²⁰⁰, un tel programme est désormais prévu. Ce rapport fait état pour l'année 2012 des sessions de formations au profit des juridictions répressives (magistrats de siège, juges d'instruction et magistrats du ministère public) dans plusieurs domaines dont particulièrement celui de la corruption et du terrorisme. Ledit rapport mentionne également des sessions de formations d'un groupe de magistrats dans le domaine relatif aux délits de presse et d'informatique et du blanchiment de l'argent. Il ya eu également plusieurs sessions et conférences de formation à l'attention des magistrats et du personnel du ministère de la justice dans divers domaines.

Il est interdit aux magistrats toute délibération ou démonstration politique et toute action de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions (art. 13). Ils ne peuvent par ailleurs constituer des syndicats ou en faire partie (art. 14). Il s'agit d'une disposition qui est contraire aux droits de l'homme et notamment au droit d'appartenance syndicale consacré par la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)²⁰¹. Ils ne peuvent adhérer non plus aux partis politiques (art. 11 C). Toutefois, selon le nouveau texte constitutionnel (art. 111), les magistrats sont désormais autorisés à constituer des associations, ce qui leur était interdit auparavant. En effet, selon les instructions du ministre de la Justice et du roi, les magistrats ne pouvaient constituer ou adhérer à des associations de leur choix sous prétexte de porter atteinte à leur indépendance²⁰². Les magistrats ne pouvaient non plus participer à des manifestations publiques que lorsqu'ils étaient autorisés pour le faire. Certains magistrats enfreignaient ces règles, mais ils étaient peu nombreux. Les magistrats participaient souvent à des manifestations sous le couvert d'une seule association des magistrats autorisée, en l'occurrence l'Amicale Hassania des juges, créée en 1995 et considérée comme proche du pouvoir. Selon le nouvel article 111 de la constitution, les magistrats ont le droit de s'exprimer sans avoir besoin d'autorisation à condition de se conformer au devoir de réserve²⁰³

S'agissant des mesures disciplinaires à l'encontre des magistrats, si les magistrats du siège sont inamovibles (art. 108 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 qui varient entre l'avertissement, le blâme, le retard dans l'avancement, la radiation de la liste d'aptitude (sanctions du premier degré) et la rétrogradation, l'exclusion temporaire pendant une période de six mois au maximum, la mise à la retraite ou la révocation (deuxième degré). 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 Conseil supérieur de la magistrature²⁰⁴ 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 ne soit traduit devant le Conseil Supérieur de

197 Évaluation du Système Juridique et Judiciaire (Maroc), op. cit.

198 Idem.

199 Idem.

200 Rapport du ministère de la justice et des libertés pour l'année 2012 publié dans le site internet du ministère : (<http://www.justice.gov.ma/ar/Documents/Categorie/?Categorie=24&Menu=4>).

201 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.

202 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.

203 L'article 111 dispose : «Les magistrats jouissent de la liberté d'expression, en compatibilité avec leur devoir de réserve et l'éthique judiciaire ».

204 C'est toujours ce conseil qui est prévu par les textes en vigueur. Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire n'est pas encore installé dans la mesure où les textes prévus par la Constitution n'ont pas encore été adoptés par le parlement.

la Magistrature, qui doit être convoqué dans les plus brefs délais possibles. 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 opérées sur ledit traitement (art. 62).

Le CSM est présidé par le ministre de la Justice, comme on l'a souligné, lorsqu'il se réunit en tant qu'instance disciplinaire et c'est le ministre 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 qu'il souhaite (par ledit ministre)²⁰⁵. Une affaire récente montre le degré de dépendance des magistrats à l'égard de l'exécutif. Suite à la divulgation d'informations relatives aux délibérations du CSM, M. Jaâfar Hassoun alors président du tribunal administratif de Marrakech et membre élu du CSM est accusé avec un autre juge d'être à l'origine de ces fuites. Il est suspendu de ses fonctions par le ministre de la justice en août 2010. Après avoir comparu devant le CSM, il s'est vu radié de la magistrature par dahir royal, acte qui ne fait l'objet d'aucun recours judiciaire. Il semblerait que ledit juge ait été sur la sellette depuis longtemps en raison de son engagement public pour la défense de l'indépendance de la magistrature et pour avoir défendu certains magistrats mis en cause pour corruption et n'ayant pas bénéficié des garanties du procès équitable. En outre, son initiative de créer en 2001 l'Association marocaine de défense de l'indépendance de la magistrature (Amdim), n'a pas été appréciée par le pouvoir²⁰⁶. L'ensemble de ces éléments aurait été à l'origine de ses ennuis avec le ministère de la Justice²⁰⁷, qui a saisi cette opportunité pour mettre fin à ses fonctions.

Par ailleurs, le ministre de la justice peut muter un magistrat pour une période limitée de trois mois pour faire face à des insuffisances dans certains tribunaux du Royaume²⁰⁸. En outre, ledit ministre dispose de la liberté de muter à tout moment les procureurs à n'importe quel tribunal. Si l'article 56 du dahir de 1974 précise que cette affectation a lieu par dahir après avis du conseil supérieur de la magistrature, il n'exige pas un avis conforme de ce dernier.

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 de 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 auprès de cette dernière sont octroyés en fonction des considérations politiques (Ibid.).

Depuis la promulgation de la Constitution du 29 juillet 2011, la composition du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, qui s'est substituée à l'ancien Conseil supérieur de la magistrature, a été modifiée. Le roi demeure le président du CSPJ alors que le vice-président n'est plus le ministre de la justice, qui ne fait plus partie de ce conseil, mais le premier président de la Cour de cassation qui devient le président-délégué. Le roi nomme cinq personnalités « reconnues pour leur compétence, leur impartialité et leur probité, ainsi que pour leur apport distingué en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté du droit, dont un membre est proposé par le Secrétaire général du Conseil Supérieur des Oulémas » (art. 115). Le CSPJ comprend toujours les représentants de différentes catégories de juridictions, en l'occurrence les quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel, six représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions du premier degré, une représentation des femmes magistrats doit être assurée, parmi les dix membres élus, dans la proportion de leur présence dans le corps de la magistrature, en plus du Procureur général du Roi près la Cour de Cassation et du Président de la Première Chambre de la Cour de Cassation (art. 115). Le CSPJ comprend aussi deux membres de droit à savoir le médiateur et le président du conseil national des droits de l'homme, nommés selon les textes actuellement en vigueur par le roi.

Le Conseil Supérieur du pouvoir judiciaire veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.

S'il y a un progrès dans la définition du statut de la justice, celui-ci reste néanmoins limité. Le CSPJ est un organe subordonné au roi, dans la mesure où ce dernier désigne directement ou indirectement tous ses membres. En outre, les décisions du CSPJ sont validées par le roi sous forme de dahir. Or, selon une jurisprudence constante, le dahir n'est susceptible d'aucun recours judiciaire. Cette situation provient du fait que la justice au Maroc est une justice déléguée. Selon l'imamat, c'est au commandeur des croyants qu'appartient le pouvoir de rendre justice et les magistrats n'exercent leur fonction que par délégation. Il n'est donc pas logique selon l'interprétation officielle que le délégataire exerce un contrôle sur le délégant.

Si le statut constitutionnel de la justice a changé, les textes qui lui sont applicables n'ont pas été modifiés, ce qui les

205 Plusieurs études abondent dans ce sens, A. Hatimi, op. cit, A. Nouidi, op.cit., etc.

206 Le Monde, 17-03-2011.

207 Idem.

208 Article 57 du dahir du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature.

met en contradiction avec la constitution. Le ministre de la justice et des libertés a préparé deux projets de loi organiques en vue d'adapter les lois au nouveau texte constitutionnel. L'essentiel des prérogatives accordées au ministre sera transféré au conseil supérieur du pouvoir judiciaire²⁰⁹.

Par ailleurs, le conseil constitutionnel, qui ne fait pas partie de l'ordre juridictionnel ordinaire, a un statut constitutionnel. Ses membres sont nommés par le roi (six) et par les deux chambres parlementaires (six)²¹⁰.

INDICATEUR N° 3.1.4 - INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Le Pouvoir Judiciaire remplit-il sa fonction sans subir d'interférences du pouvoir exécutif ou d'autres acteurs ?

Note : 25

Les textes qui régissent le statut de la magistrature font des magistrats un corps quasiment dépendant du pouvoir exécutif. Ils ont favorisé une culture de dépendance à l'égard du pouvoir politique²¹¹. Deux ministres ont reconnu à quelques années d'intervalle le manque d'indépendance réelle des magistrats. M. Omar Azziman, ministre de la justice de 1998 à 2002 avait déclaré le 5 avril 1999 que les juges et les présidents des tribunaux étaient toujours en attente des instructions, ce qui laisse la justice, selon lui, repliée sur elle-même²¹². M. Abbes El Fassi a affirmé en 2005, alors qu'il était ministre d'Etat sans portefeuille, que la justice n'était pas entièrement indépendante et intègre²¹³. La reconnaissance de ces faits par des ministres en exercice ne fait que confirmer ce qui a été relevé auparavant par le rapport du secrétariat d'Etat américain aux affaires étrangères sur les droits de l'homme au Maroc. Ce rapport notait que les juridictions marocaines sont soumises aux pressions extérieures au corps de la magistrature. Il précise en outre que le ministère de l'intérieur à travers ses agents traçait dans certains procès la voie à suivre et donnait des conseils et des instructions aux magistrats²¹⁴. Et le rapport d'ajouter que les magistrats qui souhaiteraient des avantages et des promotions rapides ne s'éloignaient pas de ces instructions.

Une affaire récente montre à quel point les magistrats sont dépendants de l'exécutif. En effet, M. Jaâfar Hassoun était président du tribunal administratif de Marrakech et membre élu du CSM. Suite à la divulgation des informations relatives aux délibérations du CSM, M. Hassoun est accusé avec un autre juge d'être à l'origine de ces fuites. Il est suspendu de ses fonctions par le ministre de la justice en août 2010. Après avoir comparu devant le CSM, il s'est vu radié de la magistrature par dahir royal, acte qui ne fait l'objet d'aucun recours judiciaire. Il semblerait que ledit juge ait été sur la sellette depuis longtemps en raison de son engagement public pour la défense de l'indépendance de la magistrature et pour avoir défendu certains magistrats mis en cause pour corruption et n'ayant pas bénéficié des garanties du procès équitable²¹⁵. En outre, son initiative de créer en 2001 l'Association marocaine de défense de l'indépendance de la magistrature (Amdim), n'a pas été appréciée par le pouvoir²¹⁶. Il semble que ce soit l'ensemble de ces éléments qui auraient été à l'origine de ses ennuis avec le ministère de la Justice²¹⁷, qui a saisi cette opportunité pour mettre fin à ses fonctions.

Parallèlement au problème de l'indépendance des magistrats, la question qui se pose aussi est celle relative à la corruption qui atteint le corps de la magistrature. Selon des enquêtes réalisées par Transparency Maroc²¹⁸ et Transparency International, la Justice occupe une bonne place dans la corruption dans le pays. Elle est même en tête des pré-occupations des citoyens. Les résultats du baromètre mondial de la corruption publié régulièrement par Transparency International confirme cette tendance. Ainsi, les résultats publiés le 9 juillet 2013 par cette dernière placent la santé, la police, les administrations publiques et le système judiciaire comme des secteurs les plus corrompus²¹⁹.

209 On peut consulter les deux projets sur le site internet du ministère de la justice et des libertés ainsi que la Charte de la réforme du système judiciaire (www.justice.gov.ma).

210 Infra.

211 Abeltif Hatimi, op.cit.

212 Azziman avait évoqué le 5 avril 1999, au cours d'un diner-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. Il a également fait allusion à la corruption.

213 Voir cette déclaration in « Al Ittihad Al Ichtiraki », 14-11-2005M. M. Abbas El Fassi était en même temps secrétaire général du Parti de l'Istiqlal, qui faisait partie de la coalition gouvernementale. Il est devenu premier ministre en 2007 jusqu'en 2011. Il a fait cette déclaration au cours d'une conférence de presse tenue le 11 avril 2005.

214 Voir Abdellatif Hatimi, Rapport sur la situation de la justice au Maroc et les perspectives de sa réforme, (en arabe), mars 2005.

215 Pour le résumé de cette affaire, voir le Monde, 16-03-2011.

216 Le Monde, 16-03-2011.

217 Idem.

218 Voir le rapport moral de Transparency Maroc de 2013: http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/Rapport%20moral%20Transparency%20Maroc%20FR_1.pdf

219 Les secteurs clairement dénoncés comme étant très corrompus sont la santé, la police avec une note de 4,2 sur 5 et que 61% des personnes sondées estiment comme extrêmement corrompus. Les administrations publiques (4,1/5), le système judiciaire (4/5), les partis politiques (3,9/5) et le système éducatif (3,7/5). Voir le communiqué du bureau exécutif de Transparency Maroc du 9 juillet 2013: <http://transparencymaroc.ma/TM/fr/content/communiqu%C3%A9-de-pres-se-barom%C3%A8tre-mondial-de-la-corruption-2013#sthash.yCVswSh5.dpuf>.

INDICATEUR N° 3.2.1- TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux processus de décision au sein du Pouvoir Judiciaire ?

Note : 25

L'organisation de la justice est prévue par des textes qui sont publiés dans le bulletin officiel et disponibles dans différents sites publics ou privés.

Les dispositions juridiques se rapportent essentiellement aux audiences. Ainsi, 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 et en vertu de la loi (art. 124 C).

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 nomination²²⁰. Cette déclaration est renouvelable tous les trois ans au mois de février. 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 »²²¹. Cette commission examine régulièrement l'évolution des déclarations de patrimoine et des revenus. Elle peut demander à tout magistrat de déclarer le patrimoine et les revenus de son conjoint²²². Cette disposition qui est facultative constitue une entorse au principe d'égalité devant la loi dans la mesure où on accorde à la commission un pouvoir discrétionnaire pour demander à tel ou tel magistrat, à l'exclusion des autres, de faire la déclaration des biens de son conjoint. Il faut souligner que le décret d'application de la loi sur la déclaration des biens promulguée en 2009, n'a été publié qu'en 2010²²³.

L'article 17 du Statut de la magistrature confie au ministre de la justice le soin 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.

Les magistrats désignés en qualité d'inspecteurs disposent d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle de la fortune des magistrats. 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 inspecteurs²²⁴.

INDICATEUR N° 3.2.2 - TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ Les citoyens ont ils effectivement accès aux informations relatives aux actes et décisions du Pouvoir Judiciaire ?

Note : 25

Le ministère de la justice et des libertés disposent d'un site qui permet l'accès aux différentes lois régissant les différentes procédures judiciaires (civile, pénale et administrative). Plusieurs tribunaux disposent également des sites qui indiquent aux lecteurs les différents moyens susceptibles de les informer sur le calendrier des audiences. Ces sites restent toutefois limités et les rubriques prévues ne sont pas toujours fonctionnelles²²⁵.

Les décisions des juridictions sont de temps à autre 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 revue de la Cour de cassation éditée par la Cour de Cassation. Il en résulte que le public n'a pas l'accès facile aux différentes décisions de justice. Les chercheurs qui désirent se documenter doivent souvent emprunter les canaux officiels pour se procurer la jurisprudence.

220 Article 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 06-11-2008, p. 1357).

221 Idem.

222 Idem.

223 B.O. n° 5813 du 15-02-2010, p. 464 (en arabe); B.O. n° 5814 du 18-02-2010, p. 108 (en français).

224 Article 17 du dahir du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature.

225 Le site internet du ministère de la justice et des libertés (www.justice.gov.ma) comporte des liens sur les différents sites internet disponibles des tribunaux.

Le conseil supérieur du pouvoir judiciaire prévu par la nouvelle constitution n'a pas encore vu le jour. L'ancien conseil supérieur de la magistrature, qui est toujours en fonction, commence à publier sur le site du ministère de la Justice les comptes-rendus de ses décisions²²⁶.

INDICATEUR N° 3.2.3 - RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le Pouvoir Judiciaire réponde de ses actes et de ses décisions ?**

Note : 25

La loi exige des magistrats la motivation de leurs décisions²²⁷. Il en est de même de la Cour constitutionnelle²²⁸. La loi ne prévoit pas de sanction à l'égard des magistrats en cas de non motivation de leurs décisions. Cette situation pourrait constituer un handicap dans le processus d'avancement, voire un manquement à leurs devoirs, susceptible de sanction.

Quant aux poursuites des magistrats, le code de la procédure civile et le code de la procédure pénale prévoient des poursuites à l'encontre des magistrats. Si ces codes leur accordent une certaine immunité, ils protègent néanmoins les personnes lésées des faits incriminés avec le droit de saisir les tribunaux compétents.

L'article 391 du code de la procédure civile envisage la poursuite des magistrats en cas de dol, fraude, concussion au cours de l'instruction lorsqu'il s'agit des magistrats de siège ou un magistrat du ministère public dans l'exercice de ses fonctions. Les magistrats peuvent également être poursuivis si une autre disposition législative le prévoit.

C'est la Cour de cassation (qui s'est substituée à la Cour suprême depuis la constitution du 29 juillet 2011) 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).

Au niveau pénal, le code de la procédure pénale²²⁹ prévoit plusieurs procédures en fonction du grade du magistrat. S'il s'agit d'un magistrat de la Cour de cassation, 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 de cassation qui ordonne l'instruction sur demande du procureur général près de la Cour. Après l'instruction, il appartient au juge d'instruction de décider ou non de la poursuite. Dans l'affirmatif, 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 ce dernier, d'un magistrat d'une cour des comptes régionale, c'est le procureur général auprès de la Coursuprême qui transfère l'affaire devant la Chambre pénale de la Cour de cassation qui décide de l'instruction ou non. Dans l'affirmatif, un tribunal d'appel, autre que celui auquel appartient l'intéressé sera 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 dans ce tribunal (art.267).

226 Voir les résultats de sa dernière réunion sur le lien : http://www.justice.gov.ma/App_Themes/ar/img/Files/resultat.pdf.

227 Article 50 du dahir no 1-58-261 du 1er chaabane 1378 (10 février 1959) formant code de procédure pénale (B.O. no 2418-bis du 05-03-1959, p. 379). Cette disposition a été reprise dans l'article 364 de la nouvelle procédure pénale publiée en 2002.

228 Article 16 de la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 8-9 et la loi organique n°49-07.

229 Dahir no 1-58-261 du 1er chaabane 1378 (10 février 1959) formant code de procédure pénale, op. cit. Depuis sa parution en 1959, le code a été à plusieurs reprises modifié dont la dernière en 2002 et publié en 2003, notamment les articles 265, 266 et 267.

INDICATEUR N° 3.2.4 - RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Le Pouvoir Judiciaire rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 25

Parallèlement à la procédure judiciaire, le ministre de la justice reçoit chaque année des centaines de plaintes des citoyens²³⁰ qui sont transférées à l'Inspection générale de ce ministère. Ces plaintes pourraient donner lieu à des rapports qui permettraient la comparution éventuelle des magistrats devant le Conseil supérieur de la magistrature. En outre, l'Institution du Médiateur qui s'est substituée en mars 2011²³¹ au Diwan Al Madhalim transfère à l'Inspection générale du ministère de la justice les doléances des citoyens relatives à la justice²³².

Si l'on se réfère à quelques affaires, la poursuite de certains magistrats n'a pas respecté les conditions légales prévues à cet effet²³³. Pour 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 (un magistrat) à une année d'emprisonnement (les quatre autres) assorties d'une amende de 1000 dirhams²³⁴ chacun. En cassation, cette décision va être cassée pour être retournée devant la Cour d'appel de Tanger qui va les acquitter le 3 avril 2008²³⁵.

Les décisions de justice, comme on l'a souligné, sont motivées. En outre, l'organisation judiciaire permet des recours en appel et en cassation²³⁶. Ce processus permet théoriquement la protection des justiciables. S'agissant des poursuites à l'égard des magistrats, on relève quelques cas, mais il est difficile de répondre positivement quant à la protection des justiciables dans la mesure où la magistrature souffre de plusieurs maux dont la corruption si l'on se réfère à différentes enquêtes réalisées par Transparency Maroc et Transparency international²³⁷.

INDICATEUR N° 3.2.5 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du Pouvoir Judiciaire ?

Note : 25

Il n'existe pas de code de bonne conduite. Mais les magistrats sont soumis à un certain nombre de restrictions. Ils ne peuvent cumuler leurs fonctions avec d'autres activités rémunérées même à titre occasionnel²³⁸. La seule exception est prévue pour l'enseignement ou la documentation juridique. Cette dérogation doit être autorisée individuellement par décision du ministre de la Justice²³⁹.

Toutefois, il n'est pas interdit aux magistrats de posséder dans une entreprise des intérêts sauf s'ils sont de nature à nuire à leur fonction (art. 15). Si le conjoint d'un magistrat exerce une activité privée et lucrative, déclaration doit être faite au ministre de la justice (Idem) pour que les mesures nécessaires soient prises au 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.

Les magistrats peuvent accéder aux hautes fonctions politiques, comme ils peuvent démissionner et exercer d'autres fonctions de nature politique ou économique. Il leur est toutefois interdit de se présenter aux élections moins de six mois après la cession de leur fonction²⁴⁰.

Les magistrats peuvent être détachés auprès d'une administration ou entreprise publique, ou auprès d'une entreprise privée présentant un caractère d'intérêt national, auprès d'un Etat étranger pour exercer un enseignement ou

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

231 Dahir n° 1-11-25 du 17 mars 2011 portant création de l'Institution du Médiateur (B.O. n° 5926 du 17-03-2011, p. 279).

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

233 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. Noudi, op. cit.).

234 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams.

235 Idem.

236 Voir Abdellah Boudahrain, Droit judiciaire privé au Maroc, Société d'édition et de diffusion Al madariss, Casablanca, 5^{ème} édition, 2010.

237 Voir, Transparency Maroc, La Corruption au Maroc, Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité, 2005, le baromètre de la corruption ainsi que l'indice de perception de la corruption publiés annuellement par Transparency International.

238 Article 15 du dahir n° 1-74-467 du 11 novembre 1974 portant statut de la magistrature, op.cit.

239 Idem.

240 Article 42 du dahir n° 1-97-83 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 9-97 formant code électoral (B.O. n° 4470 du 03-04-1997, p. 306).

remplir une mission publique ou auprès d'organismes internationaux (art. 39). Le détachement est prévu pour une durée maximum de cinq ans renouvelable (art. 41). La situation de détachement des magistrats pose problème dans la mesure où il peut être détaché pour une longue période et peut aussitôt retrouver son poste de magistrat. Il y a un risque de perte d'indépendance s'il s'est adapté à la logique administrative au cas où il aurait occupé des postes politiques ou de hautes responsabilités administratives. Par ailleurs, le fait de s'éloigner pendant une longue période des pratiques judiciaires, constituerait un handicap dans l'accomplissement de sa fonction d'ancien magistrat dans la mesure où il aurait besoin de temps pour se familiariser avec la nouvelle jurisprudence.

INDICATEUR N° 3.2.6 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité du pouvoir judiciaire est-elle effectivement garantie ?

Note : 25

Il est difficile de donner une réponse tranchée dans la mesure où c'est le ministre de la justice qui veille sur la procédure d'enquête et de poursuite des magistrats.

Sur la période qui s'étale de 1988 à 2002, les mesures disciplinaires à l'égard des magistrats et procureurs s'établissent en moyenne à 25 cas chaque année avec un acquittement d'un tiers²⁴¹. La négligence professionnelle constitue le taux le plus important alors que les fautes pour corruption ne représentent que 9%.²⁴² A l'époque le nombre de magistrats s'élevait à 3000²⁴³.

Au cours de la réunion du conseil supérieur de la magistrature en 2013, le conseil a statué sur 14 cas. Les griefs relevés à l'égard des magistrats consistent en fautes graves portant atteinte à l'honneur et à la réputation de la magistrature, ou un manquement aux devoirs professionnels²⁴⁴. Les mesures disciplinaires pour corruption ou malversation ont concerné quatre magistrats²⁴⁵.

INDICATEUR N° 3.3.1- CONTRÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF (CADRE LÉGAL)

■ Le Pouvoir Judiciaire exerce-t-il un contrôle effectif sur le pouvoir exécutif ?

Note : 50

Les dahirs (actes du roi) ne peuvent faire l'objet de recours judiciaire. Par contre, Les décisions de l'administration, y compris celles du ministre, sont susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs. Il y a plusieurs moyens devant les justiciables pour faire prévaloir leurs droits : recours en annulation (recours pour excès de pouvoir), recours en indemnisation, voie de fait, respect des principes généraux de droit²⁴⁶. Les tribunaux administratifs n'hésitent pas à prononcer l'annulation des décisions administratives lorsqu'ils les estiment illégales. Toutefois, l'exécution des décisions n'est pas toujours acquise. En effet, l'administration tarde à exécuter les décisions de justice ou les ignore. Comme on l'a souligné précédemment, le rapport du ministère de la justice et des libertés de 2012 fait état de seulement 46,06% des décisions qui ont été exécutées par l'administration²⁴⁷.

241 Voir La Banque mondiale, Maroc : Evaluation du système juridique et judiciaire, 2003.

242 Idem., <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/MarocEvaluationFINAL.pdf>.

243 Idem.

244 On peut consulter les décisions du CSM sur le lien suivant:<http://www.justice.gov.ma/ar/Actualites/Detail?Detail=279>.

245 Idem.

246 Jean Garagnon, Michel Rousset, , Droit administratif marocain, Rabat, Editions La porte, 2004.

247 Rapport déjà cité, p. 21.

INDICATEUR N° 3.3.2 - LUTTE JUDICIAIRE CONTRE LA CORRUPTION (PRATIQUE)

■ De quelle manière le Pouvoir Judiciaire sanctionne-t-il les affaires de corruption ?

Note : 25

Dans un régime où le pouvoir judiciaire n'a pas un statut lui assurant son indépendance et où la corruption est un fléau qui concerne tous les rouages de l'Etat²⁴⁸, il est difficile de donner une réponse tranchée. Plusieurs affaires de corruption ont été soumises devant la justice dont certains hauts responsables suite notamment à des rapports établis par la Cour des comptes comme celle impliquant M. Abdelhanine Benallou, ancien directeur général de l'Office national des aéroports (ONDA) poursuivi notamment pour dilapidation de deniers publics, faux et usage de faux ou de M. Khalid Alioua, ancien ministre et ex-PDG du Crédit immobilier et hôtelier (CIH) accusé également de plusieurs chefs d'inculpation, dont la dilapidation de deniers publics²⁴⁹. Mais d'autres affaires relatives notamment au détournement de fonds publics comme celles dévoilées par les deux commissions d'enquête parlementaires concernant le CIH et la CNSS²⁵⁰ (supra) n'ont pas été soumises au juge. Cette situation pose la question de savoir si c'est le pouvoir politique qui est derrière la soumission ou non de certaines affaires devant la justice.

248 Les résultats obtenus par le Maroc, selon Le Baromètre mondial de la corruption 2013, « sont alarmants pour quasiment tous les secteurs. Les plus touchés sont la santé et la police avec une note de 4,2 sur 5 que 61% des personnes sondées estiment comme extrêmement corrompus. Les administrations publiques (4,1/5), le système judiciaire (4/5), les partis politiques (3,9/5) et le système éducatif (3,7/5) sont des secteurs clairement dénoncés comme étant très corrompus ». Voir le communiqué de presse du bureau exécutif de Transparency Maroc du 9 juillet 2013.

249 M. Abdelhanine Benallou, a été condamné, ainsi que son directeur de cabinet, Ahmed Amine Barqallil, à cinq ans de prison ferme. D'autres collaborateurs de M. Benallou ont été également condamnés. Voir, entre autres, L'Opinion, 13/07/2013. Quant à M. Khalid Alioua, il a été mis en détention en juin 2012 et poursuivi notamment pour dilapidation de deniers publics. La chambre correctionnelle près la Cour d'appel de Casablanca a décidé, le 20 mars 2013, de le remettre en liberté provisoire, sous contrôle judiciaire (MAP, 20-03-2013).

250 Voir Robert Charvin et Mohammed Hammoudi, Pauvreté et développement, Lyon, Ed. L'Hermès, 2003.

**L'ADMINISTRATION
(OU LA FONCTION PUBLIQUE)
36 / 100**

RÉSUMÉ

L'administration, mise à la disposition des membres du gouvernement, est dotée d'un statut garantissant aux fonctionnaires un certain nombre de droits quant à leur nomination et au déroulement de leurs carrières. Elle n'est toutefois pas régie par des textes assurant entièrement la transparence et le droit d'accès à l'information.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 31 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 50/100	Ressources	N/A	50
	Indépendance	50	50
Gouvernance 33/100	Transparence	25	25
	Redevabilité	25	50
	Mécanismes d'Intégrité	50	25
Rôle 25/100	Sensibilisation du public	25	
	Coopération avec les autorités publiques les ONG et les fondations privées dans le domaine de la lutte et de la prévention de la corruption	25	

LE STATUT DU FONCTIONNAIRE

La loi portant statut général de la fonction publique du 24 février 1958²⁵¹ définit les fonctionnaires comme des agents nommés dans des emplois permanents et titularisés dans un grade de la hiérarchie des cadres de l'administration de l'Etat (art. 2), 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. La loi du 24 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, soumis 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. L'adoption des statuts particuliers est source d'inégalité de traitement entre différentes catégories de fonctionnaires et permet de justifier également le décalage dans l'attribution des salaires qui peut varier sensiblement d'un statut à l'autre.

INDICATEUR N° 4.1.1- RESSOURCES (PRATIQUE)

■ **L'administration dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?**

Note : 50

Le budget des fonctionnaires est prévu par la loi de Finances qui le répartit entre les différents ministères et les établissements publics, dont le personnel est considéré comme fonctionnaire. Le nombre de fonctionnaires est considéré par les pouvoirs publics comme très important²⁵². Avant la mise en application de l'opération de départ volontaire baptisée « Intikala », 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 500.000²⁵³. L'opération de départ volontaire 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 est estimée en 2005 à 62 milliards de dirhams²⁵⁴ (soit 13,6 % du PIB). Après cette opération, la masse salariale a été réduite à partir de l'année 2006 de 4,8 milliards de dirhams soit plus de 0,5% du PIB²⁵⁵. Toutefois, entre 2007 et 2013, le nombre de fonctionnaires a augmenté en moyenne de 1.61 % pour passer de 524.049 en 2007 à 577.691 en 2013. Pour la même période (2007-2013) l'effectif budgétaire du personnel civil de l'Etat a connu une croissance annuelle de 1.61% pour atteindre une augmentation totale de 10.03%. Quant à la part de la masse salariale dans le PIB, elle a enregistré une hausse significative en passant de 10.51 à 11.33 en 2012 pour se stabiliser à 11.03 en 2013. Ainsi, les crédits du personnel pour l'année 2014 pourraient atteindre 103 milliards de dirhams, soit une augmentation de 5.5% par rapport à l'année 2013, ce qui représente plus de 33% des dépenses de l'Etat²⁵⁶. Si l'on compare le Maroc avec les pays voisins et européens dans le ratio MS/PIB, on constate, selon le gouvernement, que le Maroc se situe au même niveau que la Tunisie (11%) et moins que l'Algérie (15% hors hydrocarbure). Ce taux est de 16,7% en Jordanie et de 12% en France. Le gouvernement estime que, selon les normes internationales, le taux doit être inférieur à 10%, ce qui pose au Maroc le problème de la masse salariale²⁵⁷.

INDICATEUR N° 4.1.2- INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

251 Dahir no 1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant statut général de la fonction publique, B.O. no 2372 du 11-04-1958, p. 631.

252 Voir la déclaration du ministre de l'Economie et des finances in Le projet de loi de Finances pour l'année budgétaire 2014. Site internet de la Chambre des représentants : http://www.parlement.ma/fe/images/PLF2014/rh_fr.pdf

253 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.

254 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams.

255 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 (<http://www.maroc.ma/NR/exeres/D8263808-DC10-4F3E-A243-232E3904CEB7.htm>).

256 Voir le projet de loi de Finances pour l'année budgétaire 2014. Site internet de la Chambre des représentants : http://www.parlement.ma/fe/images/PLF2014/rh_fr.pdf.

257 Idem.. Au cours d'une conférence de presse tenue le 26 mars 2014, le ministre délégué chargé de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, a déclaré que le nombre de fonctionnaires qui relèvent de différents départements ministériels se situe à 521.553., celui des établissements publics à 190.442 , celui des collectivités locales à 150.000. Ainsi, le nombre total des fonctionnaires et agents publics s'élève à 861.995., MAP, 26-03-2014 : <http://www.mapexpress.ma/actualite/letat-compte-plus-de-860-000-fonctionnaires-ministere/>.

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la fonction publique ?

Note : 50

Le dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique protège les fonctionnaires de tout changement de majorité politique puisque leur statut leur garantit des droits indépendamment de leur appartenance politique ou syndicale (art. 14 et 20). Les fonctionnaires sont ainsi les instruments de l'application des politiques publiques déterminées par le pouvoir politique. Toutefois, les membres du cabinet du chef du gouvernement et des ministres étant recrutés par les ministres concernés, ils changent en fonction des ministres en charge des départements ministériels. S'ils sont des fonctionnaires, ils rejoignent leur poste et leur service antérieur après le départ des ministres du gouvernement.

Le dahir du 24 février 1958 n'interdit pas aux fonctionnaires d'adhérer aux partis politiques et aux syndicats ou d'exprimer leurs opinions politiques. Si ledit dahir prévoit l'établissement d'un dossier individuel pour chaque fonctionnaire, il défend aux responsables d'y faire figurer les opinions politiques, philosophiques ou religieuses des fonctionnaires (art. 20).

INDICATEUR N° 4.1.3- INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Les fonctionnaires peuvent-ils agir librement sans subir d'interférences externes ?

Note : 50

Les fonctionnaires qui expriment leurs opinions politiques et qui adhèrent aux partis politiques, aux syndicats ou aux associations ne font pas l'objet dans la pratique de sanction. La procédure de nomination des fonctionnaires est différente de celle relative à l'avancement. La nomination des fonctionnaires est soumise à la procédure du concours. C'est une commission dont les membres sont nommés par le responsable de l'administration concernée qui veille sur la bonne application des textes, alors que l'avancement s'effectue en principe par des commissions paritaires. L'application de ces procédures ne soulève pas de contestations particulières, bien que des rumeurs circulent parfois sur la réussite de certains candidats. Les fonctionnaires disposent toujours d'un moyen de recours devant le tribunal administratif au cas où les procédures prévues ne seraient pas respectées.

Depuis quelques années, les postes de responsabilité au sein de l'administration publique sont attribués après appel à candidature.

INDICATEUR N° 4.2.1- TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence en matière de gestion financière et humaine de l'administration et en matière d'accès à l'information ?

Note : 25

Les fonctionnaires ne sont pas tous astreints à la déclaration du patrimoine. Le dahir du 20 octobre 2008²⁵⁸ l'a instituée pour certaines catégories de fonctionnaires²⁵⁹. Il s'agit des personnes nommées par dahir ou sur délégation du roi ou des fonctionnaires qui ont une responsabilité ayant des incidences sur les finances publiques ou celles investies de pouvoir d'octroi de concession, d'autorisation, de permis, licence, agrément, etc. La déclaration est déposée, contre récépissé, à la Cour des comptes lorsque les fonctionnaires exercent leurs compétences sur l'ensemble du territoire national, à la Cour régionale des comptes s'ils les accomplissent dans les limites territoriales de la région. Toutefois, les personnes nommées par dahir déposent leur déclaration à la Cour des comptes. Le délai de dépôt est fixé à trois mois. La déclaration doit être renouvelée tous les trois ans au mois de février. Après la cessation de ses fonctions, l'assujetti est tenu de faire une nouvelle déclaration dans un délai de deux mois après la date de cessation. La déclaration doit comporter l'ensemble des activités professionnelles et le patrimoine dont les assujettis sont pro-

258 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 06-11-2008, p. 1361).

259 Le décret d'application de ladite loi n'est paru dans le bulletin officiel en langue arabe que le 15 février 2010 alors qu'il est daté du 8 décembre 2009 (B.O. n° 5813 du 15-02-2010, p. 464, en arabe; B.O. n° 5814 du 18-02-2010, p. 108, en français).

priétaires ou sont propriétaires leurs enfants mineurs ou dont ils sont gestionnaires ainsi que les revenus qu'ils ont perçus l'année précédant la date d'entrée de fonction (art. 4).

Si le fonctionnaire ou l'agent concerné par la déclaration ne remplit pas la déclaration ou ne l'a pas fait dans les formes prévues par la loi, le président de la Cour des comptes met en demeure l'intéressé. S'il ne s'exécute pas, celui-ci s'adresse à l'autorité gouvernementale chargée du pouvoir disciplinaire. L'intéressé risque la révocation ou la résolution du contrat (art.11). La déclaration du patrimoine n'est pas rendue publique.

Les fonctionnaires sont régis par le dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique qui offre plusieurs garanties relatives au recrutement, avancement et sanctions des fonctionnaires.

Avant le dahir du 18 février 2011, le recrutement des fonctionnaires se faisait soit à la suite de concours ou épreuve écrite, soit à la suite d'un examen d'aptitudes ou de l'accomplissement de stage probatoire²⁶⁰. Il était également prévu des recrutements particuliers pour les emplois constituant un même cadre²⁶¹. A partir du dahir du 18 février 2011²⁶², l'accès à la fonction publique est conditionné par la réussite à un concours. La procédure du concours a donné lieu à la publication de deux textes ayant pour objectif d'assurer l'égal accès à la fonction publique et la transparence. Le décret du 25 novembre 2011²⁶³ et la circulaire du 19 juin 2012 du chef du gouvernement²⁶⁴ ont déterminé la composition de la commission des concours et la procédure à suivre dans la préparation et le déroulement du concours. Les textes exigent une période de publicité pour le concours, son ouverture à tous les candidats qui remplissent les conditions légales, le choix des candidats selon les critères de compétences, de l'expérience, etc. Ces textes prévoient également des modalités dans le processus d'organisation du concours, qui consistent pour l'essentiel à assurer les principes d'égalité des chances entre les candidats.

Si l'objectif de la généralisation du concours est de garantir l'égalité d'accès à la fonction publique en mettant un terme au favoritisme et au clientélisme, il subsiste toutefois des dérogations relatives au recrutement du personnel de la défense nationale et de la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat où il est seulement exigé un examen des compétences²⁶⁵.

Bien que l'âge de la retraite des fonctionnaires soit fixé à 60 ans²⁶⁶, 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 indispensable²⁶⁷.

Pour la promotion des fonctionnaires, il est prévu des commissions spécifiques ou paritaires. Les fonctionnaires candidats à la promotion sont inscrits à un tableau d'avancement préparé chaque année par l'administration²⁶⁸. Les candidats dont le mérite est jugé égal sont départagés par l'ancienneté sauf dans des cas de nécessité de service²⁶⁹.

Il en découle que si la loi²⁷⁰ pose le principe du mérite, elle 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, et ouvre la voie au copinage, au clientélisme et parfois même à la corruption.

260 Article 22 du dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique, op.cit.

261 Idem.

262 Dahir no 1-11-10 du 18 février 2011 portant promulgation de la loi no 50-05 modifiant et complétant le dahir no 01-58-008 du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique (B.O. no 5944 du 19-05-2011, p. 1653).

263 Décret n° 2.11.621 du 25 novembre. 2011 fixant les conditions et les modalités d'organisation des concours de recrutement dans les emplois publics (B.O. no 6007 bis du 27-12-2011, p. 6252, en arabe).

264 Circulaire du chef du gouvernement no 14/2012 relative aux modalités de gestion des concours de recrutement aux emplois publics : <https://www.emploi-public.ma/fichiers/divers/Circulaire-14-2012.pdf>.

<https://www.emploi-public.ma/fichiers/divers/Circulaire-14-2012.pdf>..

265 Nouvel article 22.

266 Le gouvernement étudie aujourd'hui la possibilité de proroger l'âge de la retraite à 65 ans.

267 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 Jirani dans un établissement public après que cette dernière ait bénéficié de l'opération du départ volontaire de la fonction publique, qui s'est 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.

268 Article 33 du dahir du 24 février 1958 précité.

269 Article 34 du dahir du 24 février 1958 précité

270 Article 34 du dahir du 24 février portant statut de la fonction publique précité.

INDICATEUR N° 4.2.2 - TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visant à garantir la Transparence en matière de gestion financière et humaine de l'administration et en matière d'accès à l'information sont-elles effectivement respectées ?

Note : 25

La Constitution du 29 juillet 2011 a reconnu aux citoyens « le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public ». L'article 27 précise que ce droit ne peut « être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, et la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la présente Constitution, et de protéger les sources des informations et les domaines déterminés avec précision par la loi ».

En dépit de ces principes constitutionnels, il reste toujours difficile d'accéder aux documents relatifs au fonctionnement de l'administration et surtout ceux relatifs à leur fonctionnement financier. Certaines informations qui devraient être accessibles au public sont considérées comme confidentielles et les responsables tentent de sanctionner les fonctionnaires à l'origine de la divulgation de certaines informations financières.

Ainsi, certains fonctionnaires du ministère des Finances ont remis à la presse en 2012 des documents datés de 2010 tendant à attester de la perception par l'ancien ministre des Finances, M. Salaheddine Mezouar, et M. Noureddine Bensouda, l'actuel Trésorier général du Royaume, des primes faramineuses hors salaire. Deux décisions de l'ancien ministre des Finances attribuaient à M. Bensouda une prime mensuelle de 97.772 DH, et une décision de ce dernier octroyait à l'ancien ministre une prime mensuelle hors salaire de 80.000 DH²⁷¹. Il faut souligner que l'authenticité de ces documents n'a pas été contestée par ces deux responsables.

A la suite de la divulgation de ces documents considérés par ces deux responsables comme confidentiels, deux cadres du ministère des Finances ont été poursuivis²⁷². Il s'agit de MM. Abdelmadjid Louiz et Mohamed Réda²⁷³.

Depuis quelques années, on constate toutefois un effort de création de sites Internet des ministères. La quasi-totalité des ministères est doté d'un site électronique (à l'exception des ministères de l'Intérieur et de la défense nationale)²⁷⁴. On y trouve plusieurs textes relatifs à leurs (compétences) et à certaines de leurs activités. Toutefois, ces sites ne sont pas toujours actualisés et les textes les concernant n'y figurent pas systématiquement. Par ailleurs, les informations publiées sont incomplètes et certaines rubriques ne sont pas fonctionnelles. En outre, les sites de certains ministères sont souvent inaccessibles.

Si l'article 27 ne prévoit pas de loi organique spéciale, le gouvernement s'est fixé pour objectif la préparation d'une loi ordinaire pour déterminer le cadre de l'exercice de ce droit. Ainsi, le conseil du gouvernement tenu le 23 janvier 2014 a examiné un projet de loi relatif au droit d'accès à l'information et décidé de poursuivre l'examen de ce projet dans le cadre d'une commission interministérielle.

INDICATEUR N° 4.2.3 - RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que l'administration réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 25

Il y a d'une part des sanctions internes prévues par le statut général de la fonction publique et d'autre part, des recours judiciaires ouverts aux justiciables.

Le dahir du 24 février 1958 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'abaisse-

271 C'est le quotidien arabophone « Akhbar El Youm » qui a publié dans son n° du 13 juin 2012 ces trois documents signés par les deux responsables.

272 Il s'agit de MM. Abdelmadjid Louiz et Mohamed Réda. Le tribunal de première instance de Rabat a condamné le premier à deux mois de prison avec sursis et une amende de 2000 dirhams, voir AkBar al yoyme al Maghribia, 24-03-2014

273 Le tribunal de première instance de Rabat a condamné M. Abdelmadjid Louiz à deux mois de prison avec sursis et une amende de 2000 dirhams, voir AkBar al yoyme al Maghribia, 24-03-2014.

274 Le gouvernement s'est doté d'un portail (www.maroc.ma) permettant le renvoi aux sites internet de différents ministères.

ment 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. Ce sont les commissions paritaires de différentes administrations publiques qui font office de conseil de discipline. Ces commissions sont formées par moitié des représentants de l'administration, désignés par arrêté des ministres, et par moitié des représentants du personnel, élus par les fonctionnaires (art.11). Le fonctionnaire concerné a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et de tous documents annexes avant sa comparution. Il peut être assisté par un défenseur de son choix et présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou verbales et citer des témoins (art.67). Les fonctionnaires qui ont fait l'objet de sanctions disciplinaires peuvent recourir au tribunal administratif pour faire annuler les décisions les concernant.

Il y a plusieurs moyens devant les justiciables pour faire prévaloir leurs droits : recours en annulation (recours pour excès de pouvoir), recours en indemnisation, voie de fait, respect des principes généraux de droit²⁷⁵.

S'agissant des délits de corruption, il existe depuis 2011 une loi relative à la protection des victimes, des témoins, des experts et des dénonciateurs en ce qui concerne les infractions de corruption, de détournement, de trafic d'influence et autres²⁷⁶. Toutefois, cette loi était conçue en termes généraux ne garantissant pas réellement les témoins et les dénonciateurs des actes de corruption et de malversation. Plusieurs griefs ont été relevés à l'encontre de cette loi : amalgame entre témoins et victimes, confusion entre deux types de protection (important ou non important), manque de protection réelle des dénonciateurs de la corruption dans l'administration publique. Pour certains experts, cette loi aggrave la situation du dénonciateur s'il n'arrive pas à prouver la véracité de son témoignage, etc. Selon eux, la corruption n'est pas spécifiquement traitée par cette loi²⁷⁷ et ne garantit pas une réelle protection des témoins et des dénonciateurs. En juillet 2013, des amendements ont été introduits dans le code pénal²⁷⁸ en vue de renforcer les sanctions pour d'autres délits de corruption et avaient pour vocation d'assurer une meilleure protection des dénonciateurs de la corruption. Si ces amendements constituent un progrès, ils demeurent en réalité très limités. Transparency Maroc estime que cet amendement (nouvel alinéa de l'article 256 relatif à la protection des témoins) « n'apporte strictement rien et cette protection n'est toujours pas assurée »²⁷⁹.

Parmi les sanctions prévues par la loi, il y a celles relatives à la divulgation d'informations confidentielles énoncées à l'article 18 du dahir du 24 février 1958 portant statut de la fonction publique. En effet, l'article 18 dispose : « Indépendamment des règles instituées dans le code pénal en matière de secret professionnel, 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 service 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 ».

Cet article va être débattu à l'occasion d'informations portées à la connaissance du public et relatives aux primes perçues par l'ancien ministre des finances M. Salaheddine Mezouar et l'actuel trésorier général du Royaume M. Nouredine Bensouda. Les deux responsables se sont attribués des primes nettes d'impôts de 80 000 DH mensuels pour M. Mezouar et de 32 000 dirhams²⁸⁰ mensuels et 197 000 DH trimestriels pour M. Bensouda. L'article 18 peut-il être appliqué après la promulgation de la nouvelle constitution de 2011 ? L'article 27 de celle-ci affirme que : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, et la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la présente Constitution, et de protéger les sources des informations et les domaines déterminés avec précision par la loi ». La divulgation de cette information relève-elle du secret professionnel tel qu'énoncé dans l'article 18 du statut de la fonction publique ou ferait-elle partie du droit à l'information affirmé par la nouvelle constitution ? Les citoyens n'ont-ils pas le droit d'accès aux informations relatives aux émoluments perçus par les membres du gouvernement et

275 Jean Garagnon, Michel Rousset, , Droit administratif marocain, Rabat, Editions La porte, 2004.

276 Dahir n° 1-11-164 du 19 Kaada 1432 (17 octobre 2011) portant promulgation de la loi n° 22-01 relative à la procédure pénale en matière de protection des victimes, des témoins, des experts et des dénonciateurs en ce qui concerne les infractions de corruption, de détournement, de trafic d'influence et autres.

277 Voir Le Soir, 01-11-2012.

278 Dahir no 1-73-71 du 27 juillet 2013 portant promulgation de la loi n o 92-13 (B.O. no 6177, du 12-08-2013, p. 5736).

279 Rapport moral 2013 op. c, p. 14.

280 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams.

les hauts fonctionnaires en particulier? La transparence, la bonne gouvernance prônées par le gouvernement (programme du gouvernement) impliquent non seulement la publication des avantages et salaires perçues par l'ensemble des fonctionnaires, mais de rechercher également si ces avantages sont conformes à la loi et à la rationalisation des dépenses publiques ? Ces questions ont été débattues par plusieurs associations suite à la poursuite en justice de deux fonctionnaires présumés auteurs de la divulgation des primes pour « violation du secret professionnel »²⁸¹. Le secrétaire général de Transparency Maroc estime que « le problème réside d'abord au niveau des caisses noires qui ne sont soumises ni au contrôle ni à la transparence » en précisant que « TM a réclamé depuis 2005 la transparence financière totale, et la fin des détournements de biens publics ».²⁸²

Il faut rappeler que le ministère public avait rejeté le 6 juin 2013 une plainte pénale déposée par plusieurs associations²⁸³ contre les bénéficiaires des primes en estimant qu'il s'agit de mesures administratives qui relèvent des responsables de l'administration. .

INDICATEUR N° 4.2.4 - RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'administration rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 50

Selon le rapport de l'Agence judiciaire du Royaume pour l'année 2012, rendu public en janvier 2014²⁸⁴, les recours intentés contre l'Etat s'élevaient en 2012 à 11.940 actions. On constate que les recours contre l'Etat sont en augmentation puisque 576 affaires de plus ont été enregistrées par rapport à l'année précédente. Les litiges portent essentiellement sur les affaires relatives à la responsabilité contractuelle et délictuelle de l'Etat et à l'expropriation et l'atteinte à la propriété privée, les affaires fiscales, les recours en annulation pour excès de pouvoir²⁸⁵.

Les tribunaux administratifs n'hésitent pas à prononcer l'annulation des décisions administratives lorsqu'ils les estiment illégales. Toutefois, l'exécution des décisions n'est pas toujours acquise. En effet, l'administration tarde à exécuter les décisions de justice ou parfois les ignore. Par ailleurs, la procédure d'exécution à l'égard de l'administration n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. Si l'on se réfère au rapport de 2012 du ministère de la justice et des libertés²⁸⁶, le ministère reconnaît les difficultés d'exécution des décisions judiciaires. Ainsi, le taux d'exécution des décisions des tribunaux administratifs s'élève uniquement à 46.02%. C'est le taux le plus faible de l'exécution des décisions de justice par rapport aux affaires de droit privé²⁸⁷. Le ministère envisageait de dresser un tableau des décisions non exécutées et tenir des réunions pour inciter les responsables des départements ministériels concernés à les exécuter²⁸⁸.

Par ailleurs, il existe, comme on l'a souligné, des dispositions légales qui sanctionnent la corruption et la malversation (code pénal). Bien que la corruption soit reconnue comme un fléau, il y a peu de procès relatifs à la corruption. Certains hauts fonctionnaires ont été poursuivis et condamnés, mais beaucoup d'affaires relevées par la presse et même par des commissions d'enquête parlementaires n'ont pas été sanctionnées par des procès, ce qui pose la question de savoir s'il existe réellement une volonté politique réelle pour combattre ce fléau.

281 Le tribunal de première instance de Rabat a acquitté M. Mohamed Réda et condamné M. Abdelmajid Louiz à deux mois de prison avec sursis et une amende de 2000 dirhams.

282 Voir Transparency Maroc, Observatoire de la corruption et du développement de la transparence au Maroc, Rapport annuel 2012, Op. Cit.

283 Il s'agit de 13 associations dont Transparency Maroc qui ont déposé une plainte pénale le 14 mai 2013.

284 Aujourd'hui le Maroc, 13-01-2014.

285 Idem.

286 Rapport précité, p. 21.

287 Le taux d'exécution des décisions de justice relatives aux sociétés d'assurances s'élève à 80.97%, celui concernant les tribunaux de commerce s'élève à 62%. Ibid. pp.21-22.

288 Rapport précité

INDICATEUR N° 4.2.5 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des fonctionnaires ?

Note : 50

Le code pénal consacre tout un chapitre (Chapitre III) sur les crimes et des délits contre l'ordre public commis par les fonctionnaires, parmi lesquels figurent des détournements et des concussions, de la corruption et du trafic d'influence (art. 241-256). Ainsi, des sanctions sont prévues en cas de détournement des biens publics ou privés ou de documents. Il en est de même en cas de perception des contributions directes ou indirectes non prévues par la loi ou d'octroi, sans autorisation de la loi, des exonérations ou franchises de droits, impôts ou taxes publics, ou d'effectuer gratuitement la délivrance des produits des établissements de l'Etat.

La loi réprime également les fonctionnaires qui prennent ou reçoivent «quelque intérêt dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il a, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance» (art. 245).

Par ailleurs, le code pénal prévoit à l'égard des fonctionnaires des sanctions pour faits de corruption consistant à solliciter ou agréer des offres ou promesses des dons, présents ou autres avantages, pour s'abstenir ou accomplir des actes faisant partie de leur fonction ou qui facilite l'accomplissement d'un acte ou fait ou s'abstenir de faire un acte, relevant de sa compétence ou facilite l'accomplissement des acte en raison de ses fonctions, etc. (art. 249), etc. D'autres faits sont également mentionnés dans les articles 250-256.

Jusqu'en 2004, c'est la Cour spéciale de justice qui 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 dahir²⁸⁹ du 6 octobre 1972. Depuis le dahir²⁹⁰ du 15 septembre 2004, la Cour a été supprimée et ses compétences ont été transférées aux cours d'appel²⁹¹.

INDICATEUR N° 4.2.6 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité des fonctionnaires est-elle effectivement garantie ?

Note : 25

Il n'y a pas de campagne spécifique au sein de l'administration consistant à sensibiliser les fonctionnaires contre la corruption. La presse évoque²⁹² de plus en plus des cas de corruption des fonctionnaires et les différentes condamnations. Si l'on se réfère au rapport annuel de l'Observatoire de la corruption et du développement de la transparence au Maroc²⁹³, la presse a évoqué au cours de l'année 2012, 301 cas de corruption dont la majorité concernait les fonctionnaires. Au cours de la conférence-débat qui a eu lieu le 6 mars 2014 relative à la lutte contre la corruption, les participants ont relevé plusieurs facteurs ayant contribué au développement de la corruption : les pouvoirs discrétionnaires de l'Administration, l'absence du code d'éthique, l'insuffisance des lois répressives, et l'impunité²⁹⁴.

289 Dahir n° 1-72-155, B.O. n° 3128 du 11-10-1972, p. 1321

290 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 16-09-2004.

291 Idem

292 Voir particulièrement les quotidiens Akhbar al youm, Al Massae, Al Akhbar, Assabah, Al Ahdath Al Maghribia.

293 Voir Rapport annuel, op. cit., pp. 41-43.

294 Voir le compte rendu de la conférence relative à « la lutte contre la corruption, quelle stratégie ? » tenue à l'ENA à laquelle ont pris part particulièrement Mohamed Moubdi, ministre délégué de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, M. Abdessamad Saddouq, le secrétaire général de Transparence Maroc, M. Abdeslam Aboudra, président de l'ICPC (L'Economiste, 10-03-2014).

INDICATEUR N° 4.3.1- SENSIBILISATION DU PUBLIC (PRATIQUE)

■ **L'administration cherche-t-elle à informer et sensibiliser le public sur son propre rôle en matière de lutte contre la corruption ?**

Note : 25

Le programme du gouvernement adopté en janvier 2012 avait fait de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités²⁹⁵. Le gouvernement a lancé le 10 décembre 2012 une campagne « de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre la corruption ». Prévues initialement pour quatre semaines, elle a été ensuite reconduite. C'est M. Abdelâdim El Guerrouj, ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'administration qui était chargé de mettre en œuvre cette campagne. Celle-ci s'est réalisée essentiellement par le biais des supports audiovisuels, panneaux d'affichage, affiches au niveau des administrations et stickers²⁹⁶. Toutefois, cette campagne a été critiquée par plusieurs associations dont Transparency Maroc. M. Abdessamad Saddouq, secrétaire général de Transparency Maroc considère «le contenu des spots comme médiocre. Il rejette la responsabilité, selon lui, surtout sur le citoyen et ne tient compte que de la petite corruption»²⁹⁷. Même le président de l'Instance centrale de prévention de la corruption (institution publique) a également critiqué cette campagne en soulignant que «La campagne devrait soit accompagner soit succéder à une stratégie qui définit les rôles et les responsabilités, et non pas l'inverse. Autrement, les résultats risquent de ne pas être probants»²⁹⁸. C'est la raison pour laquelle la corruption reste endémique. Les pouvoirs publics continuent d'estimer que la lutte contre ce fléau est une responsabilité collective, alors que pour le secrétaire général de Transparency Maroc c'est « à l'Etat d'engager les mesures nécessaires pour lutter contre ce fléau ». Car, «toute la société ne dispose pas de moyens pour agir ». Le président de l'Instance centrale de prévention de la corruption, partage le même avis en précisant que «C'est dans le cadre de politiques publiques, dont la mise en œuvre est du ressort du gouvernement, que les actions des uns et des autres s'inscrivent»²⁹⁹.

INDICATEUR N° 4.3.2- COOPÉRATION AVEC LES AUTORITÉS PUBLIQUES, LES ONG ET LES FONDATIONS PRIVÉES DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE ET DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (PRATIQUE)

■ **L'administration participe-t-elle aux actions de lutte contre la corruption conduites par des organisations sentinelles, des entreprises ou la Société civile de manière générale ?**

Note : 25

Il y a peu d'engagements de l'Etat avec la société civile dans la lutte contre la corruption. Parallèlement à l'institution publique « Instance de lutte contre la corruption », créée suite à la ratification par le Maroc de la Convention des Nations-Unies contre la corruption, Transparency Maroc organise des rencontres, des ateliers, des conférences en vue de sensibiliser l'opinion publique sur la corruption. Elle a établi des partenariats avec certaines autorités gouvernementales comme le ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique et le Ministère de la Santé ainsi qu'avec plusieurs communes³⁰⁰. En outre, elle a pu créer des institutions comme l'Observatoire de la corruption et du développement de la transparence au Maroc et le Centre d'Assistance Juridique Anti-corruption (CAJAC) qui jouent un rôle non négligeable dans la sensibilisation des citoyens à la lutte contre la corruption et à la promotion de la bonne gouvernance ainsi que la réception des requêtes des citoyens et leur traitement. D'autres associations tentent également de sensibiliser l'opinion publique sur le problème de la corruption et n'hésitent pas à dénoncer aussi le détournement des biens publics, le népotisme et le clientélisme dans l'administration publique comme l'Instance nationale de protection des biens publics au Maroc, le Réseau marocain pour la protection des biens publics et l'Association marocaine de protection des deniers publics.

295 Le programme du gouvernement peut être consulté sur le portail du gouvernement : www.maroc.ma.

296 Voir le matin, 10-12-2012, L'Economiste, 11-12-2012.

297 Voir Transparency Maroc, Rapport moral 2013, op. cit. p. 16-17.

298 Idem.

299 Voir le compte rendu de la conférence relative à « la lutte contre la corruption, quelle stratégie ? » op. Cit.

300 Sue les différents partenariats, voir Transparency Maroc, rapport moral 2013.

**LES INSTITUTIONS
CHARGÉES D'ASSURER
LE RESPECT DE LA LOI
32/100**

RÉSUMÉ

Il existe plusieurs institutions chargées d'appliquer la loi (Agents d'autorité, Police, gendarmerie, forces auxiliaires, parquet). Elles sont dotées de textes définissant leurs statuts. Si la Direction générale de la sûreté nationale est l'institution la plus importante, il y a peu d'informations officielles relatives à son effectif et aux moyens matériels et financiers dont elle dispose.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 32 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 33/ 100	Ressources	N/A	50
	Indépendance	25	25
Gouvernance 38/100	Transparence	50	25
	Redevabilité	50	50
	Mécanismes d'Intégrité	25	25
Rôle 25/100	Poursuite judiciaire des affaires de corruption	25	

INDICATEUR N° 5.1.1- RESSOURCES (PRATIQUE)

■ **Les institutions chargées d'assurer le respect de la loi disposent-elles effectivement du personnel et des moyens matériels et financiers nécessaires pour assumer efficacement leur rôle ?**

Note : 50

Il existe plusieurs institutions chargées d'appliquer la loi (Agents d'autorité, Police, gendarmerie, forces auxiliaires, parquet). Toutefois, le corps le plus important qui opère dans le pays que côtoient les citoyens est bien celui des agents de police (Direction générale de la sûreté nationale). Ils seraient plus de 55000 tous grades confondus³⁰¹. Selon certains anciens responsables de la sûreté ce nombre n'est pas suffisant³⁰² pour sécuriser une population de 32 millions d'habitants. Il faut ajouter toutefois à cet effectif celui de la Direction générale de la surveillance du territoire (DGST) et de la Direction générale des études et documentation (DGED) qui sont des services de renseignement. On ne connaît pas leur nombre exact et moins encore le budget qui leur est consacré.

Le budget consacré au ministère de l'Intérieur est l'un des plus importants après celui de l'enseignement. Le personnel de ce ministère a absorbé 14% des dépenses consacrées aux fonctionnaires de l'Etat pour l'année 2014³⁰³.

Avant 2010, le salaire d'un gardien de la paix s'élevait à 3000 dirhams³⁰⁴ et celui d'un inspecteur à 3500 dirhams (le corps le plus important de la police). A partir de 2010, le roi a décidé d'augmenter de 54 à 66%, les salaires des agents de la DGSN (y compris les officiers, les commissaires et commissaires divisionnaires, les préfets de police...), en plus de l'augmentation de 600 dirhams décidée en 2011 pour calmer les tensions qu'a connues le Maroc cette année-là.

Si l'on se réfère à des enquêtes menées par la presse écrite, la DGSN souffre de manque de moyens humains et matériels, qui seraient à l'origine de stress et de déprime (voire de suicide) que connaîtrait un certain nombre d'agents³⁰⁵. Les conditions de travail semblent difficiles à tel point que les agents doivent toujours être joignables en dehors de leur temps de travail et doivent être disponibles pour effectuer des heures supplémentaires en tout temps, ce qui serait également à l'origine aussi de problèmes familiaux³⁰⁶.

INDICATEUR N° 5.1.2- INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi ?**

Note : 25

La rémunération des agents des institutions chargées de l'application de la loi est déterminée en fonction des grades et des échelons. Les bases du régime de rémunération trouvent leur fondement dans le dahir du 31 juillet 2008 concernant les agents d'autorité³⁰⁷, du dahir du 11 novembre 1974 portant statut de la Magistrature, y compris les procureurs³⁰⁸. et du dahir du 23 février 2010 relatif à la DGSN³⁰⁹ et le décret d'application du 26 mars 2010³¹⁰.

En ce qui concerne le personnel de la DGSN³¹¹, on compte principalement quatre catégories formant le personnel de cette direction : les gardiens et officiers de la paix, les inspecteurs de police, les officiers de police et les commissaires de police³¹². Ils sont recrutés par concours. Toutefois, les enfants et les épouses du personnel de la sûreté nationale décédées pendant l'exercice de leurs fonctions peuvent être recrutés directement s'ils font la demande³¹³. Leur promotion qui obéit à des critères d'ancienneté et de mérite est prise par le directeur général après avis de la

301 Telquel, n° 563 : <http://www.telquel-online.com/En-couverture/Enquete-Police-grand-corps-malade/563>.

302 Idem.

303 Projet de loi de finances pour l'année 2014.

304 Un dollar américain équivaut à environ huit dirhams.

305 Voir, Telquel, n° 563 (<http://www.telquel-online.com/En-couverture/Enquete-Police-grand-corps-malade/563>) et n° 415 (http://www.telquel-online.com/archives/415/actu_maroc_415.shtml), La Gazette, lien :

http://www.lagazettedumaroc.com/articles.php?id_art=12345.

306 Idem.

307 Dahir n° 1-08-67 du 31 juillet 2008 relatif au corps des agents d'autorité (en arabe).

308 Dahir n° 1-74-467 du 11 novembre 1974 portant statut de la magistrature.

309 Dahir n° 1-09-2013 du 23 février 2010, (B.O. no 5817 du 01-03-2010, p. 611, en arabe).

310 Décret n° 210-85 du 26 mars 2010 relatif au statut particulier du personnel de la sûreté nationale (B.O. n° 5829 du 12-04-2010, p. 2453).

311 Décret n° 210-85 du 26 mars 2010 précité.

312 Décret n° 210-85 du 26 mars 2010 précité.

313 Article 9 du Dahir du 23 février 2010 relatif à la Direction Générale de la Sûreté Nationale et au statut particulier du personnel de la sûreté nationale. Op. Cit.

commission d'avancement. Toutefois, ce dernier peut prononcer des promotions à l'égard des fonctionnaires qui se sont distingués par leur valeur professionnelle, leur courage et leur abnégation ou ceux ayant été gravement blessés pendant l'exercice de leurs fonctions³¹⁴.

Quant aux sanctions prévues à leur égard, le dahir du 23 février 2010 prévoit trois groupes de sanctions. Le premier groupe comporte l'avertissement et le blâme, le deuxième la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire des fonctions (de 15 jours à 6 mois) et l'abaissement de l'échelle, le troisième porte sur la mise à la retraite d'office et la révocation. Le directeur peut prononcer les sanctions du 1er groupe sans consultation du conseil de discipline. Si les sanctions du 2ème et 3ème groupes sont prises après avis du conseil de discipline, le directeur peut les prononcer sans recourir à celui-ci si l'intéressé a appelé ou a participé à une action collective qui porte atteinte aux règles de discipline ou action publique qui trouble l'ordre public. Il en est de même en cas d'arrêt sans motif du travail (art. 8).

Les procureurs sont régis par le dahir du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature quant à leur nomination, leur avancement et leur discipline³¹⁵. Toutefois, la nouvelle constitution ne proclame que l'inamovibilité des magistrats de sièges (art. 108) en soumettant les magistrats du parquet à une stricte obéissance de l'autorité de tutelle : « Les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent se conformer aux instructions écrites émanant de l'autorité Hiérarchique » (art. 110). En outre, l'article 56 de la loi relative au statut de la Magistrature, qui va dans le même sens, affirme cette dépendance en soulignant que « les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du Ministre de la Justice ainsi que sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs hiérarchiques ». S'ils sont mobiles, leur affectation est prononcée par « dahir sur proposition du ministre de la justice, après avis du conseil supérieur de la magistrature ».

Quant aux agents de la gendarmerie, ils sont soumis quand à leur admission, leur avancement et leur discipline aux lois et règlements militaires³¹⁶.

INDICATEUR N° 5.1.3- INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Les institutions chargées d'assurer le respect de la loi sont-elles effectivement indépendantes ?

Note : 25

Les agents d'autorité, à l'exception des gouverneurs, 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). Les gouverneurs sont également nommés par le roi sur proposition du chef du gouvernement. En réalité, c'est le roi qui les nomme. Il dispose d'une grande latitude pour choisir ceux qui répondent mieux à des critères politiques, sans perdre de vue les considérations de clientélisme et de népotisme. C'est le roi également qui les révoque³¹⁷.

Quant aux procureurs, 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. Toutefois, « le Ministre de la Justice peut dénoncer au chef du parquet général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes »³¹⁸.

Il en résulte que le ministère public assure ses fonctions sous la responsabilité du ministre de la Justice, ce qui conduit à sa soumission à ce dernier. Il paraît donc difficile que les procureurs agissent en toute indépendance notamment dans des affaires sensibles qui compromettent les responsables gouvernementaux ou sécuritaires (corruption entre autres) ou dans le domaine des droits de l'homme. D'autant plus que c'est le ministre, si l'on se réfère à l'article 51 du Code de la procédure pénale, qui veille sur l'exécution de la politique pénale et que les procureurs généraux du roi sont chargés de son application. C'est en fonction des directives du ministre que les procureurs engagent des enquêtes et des poursuites³¹⁹.

314 Article 8 du dahir du 23 février 2010.

315 voir le, pilier relatif à la justice.

316 Dahir n° 1-57-280 du 14 janvier 1958 sur le service de la Gendarmerie royale marocaine (B.O. n° 2366 du 28-02-1958).

317 Dahir n° 1-08-67 du 31 juillet 2008 relatif au corps des agents d'autorité, précité.

318 Article 48 du Code de la procédure pénale.

319 Article 51 du Code de la procédure pénale.

Si ces institutions sont dotées de statut particulier, leur mission n'est pas exempte d'intervention du pouvoir hiérarchique qui décide en dernier ressort de l'orientation à donner à des enquêtes judiciaires, si l'on se réfère à certains procès à caractère politique (la presse notamment³²⁰) ou relatifs à la corruption (affaires Ben Allou et Alioua, etc.)

INDICATEUR N° 5.2.1- TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi ?**

Note : 50

La nouvelle constitution stipule dans son article 27 que « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public ». Cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur.

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 l'absence de transparence dans le fonctionnement de ces services et notamment dans leurs relations avec les citoyens.

S'agissant de la déclaration des biens, l'article 13 du dahir du 31 juillet 2008 soumet les agents d'autorité à cette procédure. Il en est de même des procureurs qui sont régis par la déclaration relative aux magistrats (voir le pilier relatif à la justice).

En ce qui concerne la DGSN, si le directeur général de cette institution est concerné en vertu du dahir du 20 octobre 2008³²¹, la loi n'impose la déclaration du patrimoine qu'à l'égard des responsables qui accomplissent certaines fonctions prévues par ledit dahir (Ibid.). Toutefois, cette loi concerne les responsables nommés par dahir en vertu de l'article 30 de la Constitution de 1996. Le dahir du 29 septembre 1999 portant délégation du pouvoir de nomination, pris sur la base de cet article, accorde au roi la nomination des préfets de police, contrôleurs généraux, chefs de sûreté régionale et commissaires de police. Ainsi, ces cadres sont soumis à la déclaration du patrimoine qui n'est pas rendue publique.

5.2.2 - TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?**

Note : 25

Les déclarations du patrimoine des agents assujettis sont soumises au contrôle de la cour des comptes. Si l'on se réfère au rapport de la Cour des comptes de 2011³²², sur les 15.052 des fonctionnaires assujettis à cette déclaration 78% d'entre eux l'ont déposée et 22% ne l'ont pas fait, ce qui a conduit la Cour à les mettre en demeure. Le rapport souligne que plus de 70% des déclarations proviennent du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Economie et des finances et du ministère de l'Energie et des mines³²³. En raison des anomalies relevées dans la procédure de la déclaration du patrimoine, la cour recommande aux autorités gouvernementales de veiller au respect de la loi et de lui envoyer la liste de l'ensemble des assujettis un mois après leur nomination ainsi qu'après la cessation de fonctions pour les fonctionnaires relevant de leurs services centraux ou de leurs démembrements déconcentrés ou décentralisés ainsi que les organismes publics sous leur tutelle³²⁴

Le rapport de la Cour des comptes de 2012³²⁵ dresse également un inventaire des déclarations. Il souligne que de-

320 Voir La liberté de presse, Association Adala, 2013.

321 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 06-11-2008, p. 1361). Le décret d'application de cette loi n'est paru dans le bulletin officiel en langue arabe que le 15 février 2010 alors qu'il est daté du 8 décembre 2009 (B.O. n° 5813 du 15-02-2010, p. 464, en arabe), (B.O. n° 5814 du 18-02-2010, p. 108, en français).

322 Tome I.

323 Rapport de la cour des comptes 2011, p.p. 453-454 :

<http://www.courdescomptes.ma> ou http://adrare.net/XYZNWSK3/elements/rcc_tome1_fr.pdf.

324 Idem.

325 Rapport de la cour des comptes 2012, T.1 précité.

puis la mise en vigueur de la loi sur le patrimoine (15 février 2010) jusqu'au 31 mars 2012, 15.639 déclarations ont été réceptionnées par la Cour dont 1235 pour l'année 2012. Il relève un certain nombre de problèmes relatifs aux déclarations du patrimoine. Il précise que les autorités gouvernementales adressent à la Cour des listes extensives c'est-à-dire les noms des fonctionnaires non concernés, ou les envoient par des responsables non habilités par la loi à la faire ou adressent la liste des fonctionnaires sans préciser la cour régionale dont ils relèvent. En somme un certain désordre domine dans les déclarations des assujettis. Parallèlement à ce dysfonctionnement, la Cour note que plusieurs fonctionnaires ne font pas leur déclaration. Le rapport souligne que 49% des fonctionnaires (330 sur 674) mis en demeure ont régularisé leur situation. Le rapport ne précise pas les ministères ou les services concernés.

S'agissant des décisions des agents des institutions chargées de l'application de la loi, elles ne sont pas toujours publiques. Si plusieurs ministères disposent d'un site, curieusement, les institutions chargées de l'application de la loi, à l'exception du ministère de la justice, n'ont pas estimé utile de se doter d'un site permettant aux citoyens d'être constamment informés de leurs décisions, qui devraient être portées à leur connaissance. C'est le cas du ministère de l'Intérieur, des wilayas et préfectures, de la Direction générale de la sûreté nationale.

INDICATEUR N° 5.2.3- RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?**

Note : 50

Les procureurs justifient en principe leur décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre une des parties en cause.

Les violations de la loi par les agents ayant la qualité de police judiciaire peuvent faire l'objet de recours judiciaires et conduisent à des sanctions. Le code de procédure pénale prévoit deux formes de responsabilité. On distingue la responsabilité disciplinaire de la responsabilité pénale. La première concerne essentiellement les agents de la police judiciaire, en cas d'abus ou d'excès de pouvoir et qui portent atteintes aux droits et libertés des citoyens. C'est le procureur général du roi auprès de la cour d'appel qui saisit la chambre criminelle. En cas de faute avérée, l'agent en question risque une suspension d'un an, voire la perte définitive de sa qualité d'agent de police judiciaire. Quant à la responsabilité pénale, elle concerne les officiers de la police judiciaire, les agents ayant la qualité de police judiciaire, c'est-à-dire le procureur général du roi et le substitut, le wali, le gouverneur, le juge d'instruction, le procureur...

Le code pénal envisage plusieurs délits permettant la saisine des tribunaux, y compris le délit de corruption (art. 224-232).

Il existe une procédure spéciale prévue par le code de procédure pénale relative à la poursuite de ces agents. Tantôt c'est la cour d'appel tantôt c'est la cour de cassation qui statue sur les affaires selon la qualité de l'officier en question (art. 265 - 268).

INDICATEUR N° 5.2.4 - RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ **Dans quelle mesure les institutions chargées d'assurer le respect de la loi rendent-elles compte et répondent-elles effectivement de leurs actes et de leurs décisions ?**

Note : 50

Comme il est souligné ci-dessus, les citoyens peuvent saisir la justice en cas d'abus de la police, en particulier, et des détenteurs de l'autorité en général. Mais il est très difficile d'apporter des preuves sans témoin. Les abus de la police sont peu sanctionnés. Même s'il y a ouverture d'enquêtes sur des affaires, il est rare qu'elles soient en défaveur de la police. Ainsi, pour citer un exemple récent, le tribunal de Nador a acquitté le 16 juillet 2013 seize policiers accusés, entre autres, de corruption et de harcèlement à l'égard des Marocains résidant à l'étranger (MRE), aux postes frontalières de Nador. Par contre, trois gendarmes ont été condamnés pour abus de confiance³²⁶.

326 Akhbar al Youm, 18-07-2013. Il arrive que les policiers soient condamnés en première instance et acquittés en appel. Il en est de même des parlementaires.

INDICATEUR N° 5.2.5 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ

■ Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des institutions chargées d'assurer le respect de la loi ?

Note : 25

Il n'y a pas un code de bonne conduite établi pour ces institutions, à l'exception des dispositions réglementaires qui exigent de ces fonctionnaires de s'abstenir de tout acte susceptible de porter atteinte à la fonction et à sa réputation. Les cadeaux ne sont interdits que s'ils sont liés à l'octroi des avantages ou des services³²⁷. Par ailleurs, la constitution de 2011 proclame un principe fondamental dans son article 36 en soulignant que « Les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi. Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation et à la gestion des marchés publics ».

INDICATEUR N° 5.2.6 - DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi est-elle effectivement garantie ?

Note : 25

Il n'y a pas de formation ou de campagne de sensibilisation destinée au personnel de ces institutions portant sur la lutte contre la corruption ou des règles morales relatives au conflit d'intérêt. Le gouvernement n'a pas élaboré une stratégie ou un programme dans la lutte contre la corruption³²⁸.

INDICATEUR N° 5.3.1- POURSUITE JUDICIAIRE DES AFFAIRES DE CORRUPTION (PRATIQUE)

■ Les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi parviennent-elles à découvrir et à poursuivre les affaires de corruption dans le pays ?

Note : 25

La police judiciaire et les procureurs utilisent plusieurs moyens pour mener des enquêtes relatives à la corruption, y compris les écoutes téléphoniques (art. 108). Ainsi, lors du renouvellement du tiers des membres de la chambre des conseillers le 8 septembre 2006 onze membres de cette chambre ont été poursuivis pour corruption après avoir été mis sur écoute téléphonique³²⁹.

Il n'existe pas de statistiques annuelles officielles sur le nombre d'affaires de corruption jugées. Toutefois, grâce à Transparency-Maroc, l'Observatoire de la corruption au Maroc publie chaque année des rapports dans lesquels il est indiqué le nombre de cas de corruption rapportés par la presse. Ainsi, les deux derniers rapports font état pour l'année 2011, de 305 cas soulevés par la presse³³⁰, et pour l'année 2012, de 301 cas³³¹.

327 Voir particulièrement l'article 249 qui dispose : « Est coupable de corruption et puni d'un emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de 5.000 à 50.000 dirhams, tout commis, employé ou préposé salarié ou rémunéré sous une forme quelconque, qui, soit directement, soit par personne interposée, a, à l'insu et sans le consentement de son patron, soit sollicité ou agréé des offres ou promesses, soit sollicité ou reçu des dons, présents, commissions, escomptes ou primes pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi, ou un acte qui, bien qu'en dehors de ses attributions personnelles est, ou a pu, être facilité par son emploi ».

328 Voir Transparency Maroc, Rapport moral, 2013, Op. Cit.

329 Voir Maroc-Hebdo du 24-11-2006. Il semble que les écoutes téléphoniques ne soient pas prévues dans le droit pénal marocain (art.108), à l'exception des cas précis relatifs aux crimes et non dans le cas des délits de corruption.

330 L'Observatoire de corruption et du développement de la transparence au Maroc, Lutte contre la corruption : Entre le discours prometteur des pouvoirs publics et la réalité d'une corruption endémique, 2012 : <http://transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/183.pdf>.

331 <http://transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/Revue%20de%20presse%20annuelle%202012.pdf>.

**LA COMMISSION
DE CONTRÔLE
DES ÉLECTIONS
(CCE)
33 / 100**

RÉSUMÉ

L'absence d'un organe chargé de veiller sur l'organisation et le déroulement des élections, conduit à l'existence de multiples institutions qui dépendent, pour l'essentiel, du ministère de l'intérieur. La seule institution qui veille sur la régularité des élections est la Cour constitutionnelle qui n'intervient qu'après la proclamation des résultats. Cette cour prévue par la Constitution du 29 juillet 2011 n'a pas encore été installée et c'est toujours le conseil constitutionnel qui assure ses fonctions.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 33 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 42/ 100	Ressources	N/A	50
	Indépendance	50	25
Gouvernance 33/100	Transparence	25	25
	Redevabilité	25	25
	Mécanismes d'Intégrité	50	50
Rôle 25/100	Régulation du financement politique	25	
	Gestion du processus électoral	25	

STATUT DES INSTITUTIONS CHARGÉES DE RÉGULER LES ÉLECTIONS

Il existe plusieurs institutions qui interviennent dans l'organisation des élections et dans le contrôle de leurs régularités. On distingue le ministère de l'Intérieur pour l'organisation des élections, la Haute autorité de la communication audiovisuelle qui est chargée d'assurer l'égal accès des candidats aux médias audiovisuels, la Cour des comptes qui vérifie la régularité des dépenses des partis politiques au titre de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales et la cour constitutionnelle qui tranche les litiges relatifs aux élections à la chambre des représentants et à la chambre des conseillers. Elle veille également à la régularité des opérations des référendums.

Le processus électoral est encadré par le ministère de l'intérieur: depuis l'inscription aux listes électorales jusqu'à la proclamation des résultats³³². Il existe des bureaux de vote (président et membres) des bureaux centralisateurs (président et membres) par circonscription électorale, des commissions de recensement préfectorales ou provinciales et la commission nationale de recensement. Le financement de ces institutions relève de la compétence du ministère de l'Intérieur qui leur assure les conditions nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Le code électoral prévoit des règles qui régissent l'organisation des référendums, l'élection des membres des conseils régionaux, des assemblées préfectorales et provinciales, des conseils communaux et des chambres professionnelles. Quant à l'élection des chambres parlementaires, parallèlement aux dispositions du code électoral, chaque chambre est dotée d'une loi organique organisant son statut. Pour la Chambre des représentants qui est élue au suffrage universel direct, le dépouillement, le recensement et la proclamation des résultats sont organisés comme suit : parallèlement aux bureaux de vote, un bureau centralisateur par circonscription est prévu ainsi qu'une commission de recensement pour chaque préfecture, province ou préfecture d'arrondissements et la commission nationale de recensement. Cette dernière proclame les résultats pour la liste nationale, alors que les commissions de recensement relevant de la préfecture, de la province ou de la préfecture d'arrondissements proclame les résultats pour des listes locales.

De ce qui précède, on constate qu'il n'existe pas au Maroc d'organe chargé de veiller à l'organisation et au déroulement des élections. L'institution la plus importante dans la régulation des élections est la cour constitutionnelle. Cette dernière s'est substituée dans la constitution du 29 juillet 2011 au conseil constitutionnel prévu par la Constitution de 1996. Toutefois, cette institution n'ayant pas encore vu le jour, c'est le Conseil constitutionnel qui continue d'exercer ses fonctions en vertu de l'article 177 de la nouvelle Constitution³³³.

INDICATEUR N° 6.1.1- RESSOURCES (PRATIQUE)

■ **La Commission de Contrôle des Elections (CCE) dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?**

Note : 50

Les différentes commissions qui assurent le dépouillement des bulletins et qui proclament les résultats au niveau local (commissions de recensement préfectorale ou provinciale ou préfectorale d'arrondissement) et national (commission nationale de recensement) dépendent du ministère de l'intérieur quant à leur financement. Le financement de ces structures ne paraît pas poser des problèmes particuliers. La Haute autorité de la communication audiovisuelle dispose d'un statut qui lui assure une certaine autonomie administrative et financière. Il ne s'agit pas d'une institution ponctuelle mais permanente instituée par dahir et placée auprès du roi³³⁴. La cour des comptes est une juridiction financière dont le statut est garanti par la constitution (art.147). C'est le premier président qui prépare le projet du budget des Juridictions financières qui est inscrit dans le budget général de l'Etat et prévu dans la loi de finances. C'est lui l'ordonnateur.

332 Voir le dahir n° 1-97-83 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 9-97 formant code électoral (B.O. n° 4470 du 03-04-1997, p. 306.). Ce code a été modifié en 2007, 2008 et 2011. Il est disponible sur le site internet de la Chambre des représentants : http://www.parlement.ma/fe/_textesdebase3.php?file-name=201005281616330.

333 L'article 177 de la Constitution dispose : « Le Conseil Constitutionnel en fonction continuera d'exercer ses attributions en attendant l'installation de la Cour Constitutionnelle prévue par la présente Constitution ».

334 Dahir n° 1-02-212 du 31 août 2002 portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, modifié par le Dahir n° 1-03-302 du 11 novembre 2003, par le Dahir n° 1-07-189 du 30 novembre 2007 et par le Dahir n° 1-08-73 du 20 octobre 2008. L'article Premier du dahir précise : « Il est créé, auprès de Notre Majesté, une Haute Autorité de la communication audiovisuelle ».

Quant au conseil constitutionnel qui veille sur la régularité des élections législatives et des opérations de référendum, son budget est préparé par le secrétaire général du conseil et approuvé par le président dudit conseil. Il est inscrit dans le budget général de l'Etat. Si le site du conseil prévoit plusieurs rubriques sur son organisation, ses compétences et ses décisions, aucune information n'est disponible sur son budget ni sur ses ressources humaines³³⁵, ce qui pose le problème de la transparence financière de cette institution et son indépendance réelle³³⁶.

INDICATEUR N° 6.1.2 - INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la Commission de Contrôle des Elections ?**

Note : 50

Si le processus électoral est encadré par le ministère de l'Intérieur, les membres des commissions de recensement sur le plan local et national ne sont pas tous nommés par le ministre de l'Intérieur. La commission de recensement à l'échelon de la préfecture ou de la province est composée du président du tribunal de première instance ou son délégué magistrat, président, deux électeurs, sachant lire et écrire, désignés par le gouverneur et le représentant du gouverneur, secrétaire³³⁷. La commission nationale de recensement est composée d'un président de chambre à la Cour de cassation désigné par le Premier président de ladite Cour, président ; un conseiller à la chambre administrative de la Cour de cassation, désigné par le Premier président de ladite Cour et le représentant du ministre chargé de l'intérieur, secrétaire de la commission³³⁸. Chaque liste de candidatures ou chaque candidat peut se faire représenter par un délégué aux travaux de la commission locale et nationale.

S'agissant de la Cour constitutionnelle, qui se substituera à l'actuel conseil constitutionnel, l'article 130 de la Constitution précise qu'elle est formée de douze membres nommés pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Six membres sont désignés par le Roi, trois membres sont élus par la Chambre des Représentants et trois membres élus par la Chambre des Conseillers. L'élection des membres a lieu au bulletin secret et à la majorité des deux tiers des membres composant chaque Chambre.

L'article 130 impose aux autorités de nomination le choix des membres « parmi les personnalités disposant d'une haute formation dans le domaine juridique et d'une compétence judiciaire, doctrinale ou administrative, ayant exercé leur profession depuis plus de quinze ans, et reconnues pour leur impartialité et leur probité ».

Les délibérations de la cour sont confidentielles et ses décisions sont prises à la majorité des deux tiers. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles (art. 134 C).

INDICATEUR N° 6.1.3 - INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ **La Commission de Contrôle des Elections est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs ?**

Note : 25

Théoriquement, le conseil constitutionnel est un organe indépendant de toutes les autorités politiques, administratives et judiciaires. Ses membres ne peuvent être révoqués. Ses décisions doivent être motivées. Si l'on se réfère aux nominations des membres du conseil constitutionnel, qui assument actuellement les fonctions de la cour constitutionnelle, leur choix s'est effectué sur la base de fidélité et d'allégeance au pouvoir suprême, ce qui diminue la portée de l'indépendance de cette institution. L'indépendance du conseil se pose aussi au niveau du statut financier de ses membres qui sont rémunérés en tant que parlementaire, dont leur allocation est au-delà de celle octroyée aux par-

335 Des contacts ont été entrepris avec le conseil constitutionnel en vue d'obtenir des informations sur le budget réel de cette institution et la rémunération de leurs membres. Ils se sont révélés infructueux. Selon une source de ce conseil, le nombre de collaborateurs s'élèverait à 70.

336 La loi organique relative au conseil constitutionnel assimile le statut de ses membres à celui de parlementaire. Toutefois, les avantages alloués aux membres (logement et voiture de fonction, chauffeur, indemnités supplémentaires, etc) ne sont mentionnés dans aucun texte juridique.

337 L'article 132 du code électoral et l'article 83 de la loi organique relative à la Chambre des représentants. Au niveau de l'élection de la chambre des représentants, la loi organique prévoit dans son article 83 que « Deux commissions de recensement peuvent être créées selon la même composition que ci-dessus ; l'une chargée du recensement des votes et de la proclamation des résultats du scrutin au titre de la circonscription électorale locale et l'autre chargée du recensement des votes et de la proclamation des résultats du scrutin au niveau de la préfecture, de la province ou de la préfecture d'arrondissements en ce qui concerne la circonscription électorale nationale ».

338 Article 85 de la loi organique relative à la chambre de représentant, op. cit.

lementaires. A cela s'ajoute les avantages réels obtenus par les membres (voitures de fonction chauffeur, etc.) qui n'ont pas de fondements juridiques dans la mesure où ils ne sont pas prévus par la loi organique relative au conseil constitutionnel.

INDICATEUR N° 6.2.1 - TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision de la CCE?**

Note : 25

Il faut préciser que le temps de paroles des candidats aux élections est arrêté par la Haute autorité de la communication audiovisuelle qui assure le suivi de la campagne électorale. Ce temps de parole est publié à l'attention des candidats. Les délibérations et le processus de décision de la HACCA et du Conseil constitutionnel ne sont pas publics. La loi relative aux partis politiques³³⁹ prévoit le financement des partis pendant les élections générales. Le montant arrêté pour chaque parti est rendu public (infra).

Par ailleurs, les résultats des élections ne sont pas publiés par le conseil constitutionnel, mais par le ministère de l'Intérieur (différentes commissions). Le conseil constitutionnel statue sur la régularité des opérations électorales et référendaires.

INDICATEUR N° 6.2.2 - TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ **Les actions et les processus de décision de la Commission de Contrôle des Elections sont-ils effectivement transparents ?**

Note : 25

Tout le processus électoral est arrêté par le gouvernement et surtout par le ministère de l'Intérieur. Le calendrier, c'est-à-dire les dates d'inscription aux listes électorales, le dépôt de candidature, etc. est communiqué au public. Le ministère de l'Intérieur a établi depuis les récentes élections un site donnant certaines informations sur le nombre d'inscrits, les listes électorales, le nombre de candidats, l'heure d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote, etc. Ce site fonctionne uniquement pendant les élections.

INDICATEUR N° 6.2.3 - RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que la CCE réponde de ses actes et de ses décisions ?**

Note : 25

Le contentieux relatif au dépôt de candidature est ouvert devant les tribunaux administratifs. Il en est de même des recours relatifs aux opérations électorales. Les opérations électorales se rapportent aux décisions des bureaux de vote, les bureaux centralisateurs, les commissions préfectorales et provinciales de recensement ou de vérification, les commissions régionales de recensement. C'est la Cour de cassation qui statue en dernier ressort sur ces recours (de l'article 69 à l'article 75 du Code électoral).³⁴⁰

Pour ce qui est des élections législatives, il faut rappeler que c'est le conseil constitutionnel qui statue sur leur régularité.

S'agissant du contrôle financier des campagnes électorales des partis, c'est la Cour des comptes qui vérifie la conformité des dépenses à la loi (infra).

339 Dahir n° 1-11-166 du 22 octobre 2011 portant promulgation de la loi organique no 29-11 relative aux partis politiques, B.O. n° 5992 du 03-11-2011, p. 2360.

340 Articles 69 - 75 du Code électoral, précité.

INDICATEUR N° 6.2.4 - RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure la CCE rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 25

Les tribunaux administratifs statuent sur des recours relatifs au dépôt de candidature et aux opérations électorales. S'agissant des élections législatives, c'est le conseil constitutionnel qui statue sur les recours. Les décisions du conseil constitutionnel, qui sont définitives, sont publiées au bulletin officiel, celles des tribunaux sont adressées aux intéressés. Il n'y a donc pas de rapports sur les élections établis par les autorités judiciaires ou par le Conseil constitutionnel. En somme, c'est la justice administrative et constitutionnelle qui veille sur la régularité des scrutins alors que le processus électoral est contrôlé par le ministère de l'Intérieur.

INDICATEUR N° 6.2.5 - INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de la Commission de Contrôle des Elections ?

Note : 50

Le conseil constitutionnel, étant une institution constitutionnelle, il est doté d'un statut juridique lui permettant de prendre théoriquement ses décisions en conformité avec la loi et en toute indépendance. Ses décisions sont définitives. Par ailleurs, l'article 4 de la loi organique relative au conseil constitutionnel³⁴¹ précise que « les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers et du conseil économique et social. Elles sont également incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique ou mission publique élective ainsi que de tout emploi salarié dans les sociétés dont le capital appartient pour plus de 50% à une ou plusieurs personnes morales de droit public ».

Les membres du conseil constitutionnel sont soumis à la 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 la cessation de fonction³⁴². La déclaration est renouvelée tous les trois ans au mois de février. La déclaration n'est pas publique. Le décret d'application de la loi de 2008 relative à la déclaration du patrimoine n'est paru dans le bulletin officiel qu'en février 2010³⁴³.

L'article 7 de la loi organique relative au conseil constitutionnel exige, en termes toutefois généraux, que les membres de ce conseil s'abstiennent de tout ce qui pourrait compromettre leur indépendance et la dignité de leurs fonctions. Il leur est interdit de prendre position publique ou de consulter sur des questions relevant de la compétence du CC, d'occuper un poste de responsabilité au sein d'un parti politique ou d'un syndicat ou tout groupement à caractère politique ou syndical. Si la loi n'empêche pas les membres d'être affiliés aux partis ou aux syndicats, il leur est interdit d'y exercer des activités inconciliables avec leurs fonctions.

INDICATEUR N° 6.2.6- INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité de la Commission de Contrôle des Elections est-elle effectivement garantie ?

Note : 50

La déclaration du patrimoine des membres du conseil constitutionnel a été effectuée conformément à la loi, si l'on se réfère au rapport de la cour des comptes de 2012.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a prononcé plusieurs décisions d'annulation relatives aux élections législatives.

³⁴¹ Loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 8-98 et la loi organique n°49-07.

³⁴² Dahir n° 1-08-69 du 20 octobre 2008 (B.O. n° 5680 du 06-11-2008, p. 1350).

⁵¹ 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.

³⁴³ Le décret d'application n'est paru dans le bulletin officiel en langue arabe que le 15 février 2010 alors qu'il est daté du 8 décembre 2009 (B.O. n° 5813 du 15-02-2010, p. 464 (en arabe) ; B.O. n° 5814 du 18-02-2010, p. 108, en français).

Il statue en fonction des procès-verbaux des bureaux de vote, de différentes commissions électorales locales ou de décisions des tribunaux.

A nos jours, aucun membre du conseil constitutionnel n'a été mis en cause pour ses activités et n'a été révoqué par le conseil

INDICATEUR N° 6.3.1- RÉGULATION DU FINANCEMENT POLITIQUE (PRATIQUE)

■ La Commission de Contrôle des Elections régule-t-elle de manière efficace le financement des partis politiques et des candidats ?

Note : 25

Le financement des partis politiques est prévu par la loi du 22 octobre 2011 relative aux partis politiques³⁴⁴ qui prévoit deux formes d'aide financière de l'Etat : un financement annuel pour la couverture de leurs frais de gestion (art. 32), un financement aux campagnes électorales des partis lors des élections générales communales, régionales et législatives (art. 34)³⁴⁵. Le montant annuel du financement des partis est inscrit dans la loi annuelle de finances. Le montant de l'aide de l'Etat et les modalités de répartition et de versement sont définies par décret du chef du gouvernement (art. 32-37). L'état des montants alloués à chaque parti politique est transmis à la Cour des comptes par le ministère de l'Intérieur (art.33 et 37). C'est cette dernière qui se charge de la vérification de la régularité des opérations financières des partis politiques.

Dans son rapport de 2012, la Cour des comptes a fait le bilan de son audit des comptes des partis politiques en indiquant les partis qui ont respecté la loi, ceux qui s'y sont conformés partiellement et ceux qui l'ont enfreint³⁴⁶. Il s'agit essentiellement de la vérification des comptes des partis politiques et de leurs dépenses au titre du soutien annuel de l'Etat pour la contribution à la couverture de leurs frais de gestion, des pièces justificatives des dépenses engagées par chaque parti politique, au titre de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales à l'occasion du scrutin du 25 novembre 2011 et de l'état des dépenses engagées par les candidats audit scrutin.

Le rapport de la cour des comptes ayant été publié en février 2014, aucune suite n'a encore été donnée à ses conclusions.

INDICATEUR N° 6.3.2- GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL (PRATIQUE)

■ La CCE gère-t-elle et contrôle-t-elle efficacement le processus électoral de sorte qu'il soit libre, équitable et intègre ?

Note : 25

Le processus électoral est arrêté et suivi par le gouvernement. Le juge peut statuer sur les violations de la loi. Il faut toutefois rappeler que, depuis 2011, il a été institué, auprès du Conseil national des droits de l'homme (CNDH), « La Commission spéciale d'accréditation des observateurs des élections »³⁴⁷. Celle-ci a pour mission de recevoir, d'examiner et de statuer sur les demandes d'accréditation (art. 6). Elle délivre, par l'intermédiaire des instances concernées, des cartes spéciales aux observateurs des élections accrédités ainsi que les badges qu'ils doivent porter pour leur identification (art. 13). Elle met également à la disposition des observateurs une charte fixant les principes et les règles fondamentales qu'ils doivent observer dans l'exercice de leur mission (art. 14).

Cette commission est formée de douze membres : le président du CNDH, président de l'Instance, quatre membres représentant les autorités gouvernementales de la justice, de l'Intérieur, des affaires étrangères et de la coopération ainsi que de la communication, un membre représentant la Délégation interministérielle aux droits de l'homme, un membre représentant l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption et cinq membres représentant les associations de la société civile représentées au sein du CNDH (art. 7).

Les rapports établis par les observateurs des élections sont transmis aux autorités gouvernementales concernées.

344 Dahir n° 1-11-166 du 24 kaada 1432 (22 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques (B.O. n° 5992 du 03-11-2011).

345 Le montant global de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales menées par les partis politiques à l'occasion des élections législatives du 25 novembre 2011 était arrêté à 220 millions de dirhams (environ 19 millions d'Euros), arrêté du chef du gouvernement du 25 octobre 2011 (B.O. no 5992 du 3-11-2011, p. 2386).

346 Rapport de la Cour des comptes, op. cit ; pp. 388-396.

347 Dahir n° 1-11-162 du 29 septembre 2011 promulguant la loi 30-11 fixant les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections. (B. O. n° 5984 du 06-10-2011).

Le CNDH a rendu public son rapport préliminaire le 29 novembre 2011 lors d'une conférence de presse. Le rapport relève plusieurs infractions à la loi : distribution de dons et de libéralités et autres infractions visant à influencer le vote, la violence verbale et physique et l'arrachage des affiches électorales, l'utilisation de lieux publics pendant la campagne, le non respect de la loi dans les bureaux de vote. Il a également relevé que certains bureaux de vote étaient éloignés de plus de 4000 mètres des agglomérations votant au bureau. La plupart de ces bureaux se situent dans des communes difficiles d'accès ou à faible densité de la population. Les responsables du conseil ont noté la « distribution d'affiches et de tracts le jour du scrutin, le recours aux fausses nouvelles et rumeurs calomnieuses en vue de détourner les suffrages, des attroupements ou des démonstrations menaçantes, la distribution de dons et de libéralités en vue d'obtenir les suffrages d'un ou de plusieurs électeurs , l'introduction du téléphone portable ou d'autres moyens de communication à l'intérieur des bureaux de vote, et des actes de violence commis à l'encontre des membres des bureaux de vote... »³⁴⁸.

348 Sur les différentes violations de la loi, voir le lien:<http://www.ccdh.org.ma/fr/bulletin-d-information/cndh-les-elections-legislatives-se-sont-deroulees-dans-un-climat-offrant>.

L'INSTITUTION DU MÉDIATEUR

52 / 100

RÉSUMÉ

Dans le cadre des traditions, l'Institution du médiateur, bien qu'elle ait abandonné l'appellation d'antan de Diwan El Madhalim, fait toujours partie des instances qui relèvent du souverain. L'Institution dispose d'atouts et de personnel qualifié, cependant elle souffre de deux contraintes majeures en dépit des progrès enregistrés au niveau de son nouveau cadre légal et institutionnel. La population cible, généralement des pauvres et analphabètes, constitue l'un des handicaps sérieux qui alourdissent sa tâche, en témoigne la quantité énorme de plaintes qu'elle reçoit et qui ne relèvent pas de ses attributions. De même son indépendance reste à conquérir tant au niveau de la méthode de désignation de ses hauts responsables qu'au niveau de l'autonomie de son budget.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 52 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 50/ 100	Ressources	N/A	50
	Indépendance	50	50
Gouvernance 67/100	Transparence	50	75
	Redevabilité	75	75
	Mécanismes d'Intégrité	75	50
Rôle 38/100	Investigations	50	
	Promotion de bonnes pratiques	25	

STRUCTURE ET ORGANISATION

L'Institution du Médiateur (l'Institution) a remplacé Diwan Al Madhalim, une semaine³⁴⁹ après le discours royal du 9 mars 2011³⁵⁰. Cette initiative semble aller vers la concrétisation d'une volonté proclamée d'enclencher un ensemble de réformes dont la révision de la constitution et l'organisation d'élections législatives anticipées. L'Institution du Médiateur comme celle de Diwan Al Madhalim, relève du souverain. Les deux textes fondateurs entendent ainsi, lui permettre de jouir de l'indépendance fonctionnelle et de l'autonomie financière³⁵¹.

Historiquement, des institutions de « médiation » ont toujours été étroitement liées aux souverains³⁵² marocains et faisaient partie de la tradition khalifienne³⁵³. Avec le premier gouvernement d'alternance du Maroc, un projet de médiateur a été annoncé par le premier ministre Abderrahmane Youssoufi dans sa déclaration gouvernementale d'avril 1998. Il a été présenté au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) sans jamais aboutir³⁵⁴.

L'Institution dispose d'une administration centrale siégeant à Rabat et de trois délégations régionales déjà en activité. Le Médiateur du Royaume est donc choisi par le Roi et nommé par Dahir royal pour une période de cinq ans, renouvelable une seule fois. Il est le Président de l'Institution et son représentant légal.³⁵⁵

349 Loi portant création de l'Institution du Médiateur : Dahir n° 1-11-25 du 17 mars 2011 portant création de l'institution du médiateur publié au Bulletin Officiel numéro 5926 du 17 mars 2011.

350 Dans l'exposé des motifs on peut lire : « Répondant aux attentes des citoyens, qui aspirent au renforcement des principes de justice et d'équité devant régir leurs rapports avec l'Administration et l'ensemble des services publics et ce, au regard de la complexité de certaines affaires dont elle est saisie, et des difficultés qu'elles posent et qui pourraient faire obstacle à la réalisation des impératifs de justice et de respect des droits de l'Homme » ; « Veillant à conforter les acquis enregistrés par notre pays dans la protection des droits et des libertés individuelles et collectives, et ce en inscrivant la protection des intérêts du citoyen, la préservation de ses droits, et la communication synergique avec lui, des éléments fondamentaux de Notre concept rénové de l'autorité »

351 Préambule du dahir de création de Diwan Al Madhalim : « Convaincu que la création de cette institution auprès de Notre Majesté Chérifienne et sous Notre Haute protection ,est de nature à lui conférer l'autonomie nécessaire, par rapport aux organes exécutif, législatif et judiciaire, et à lui permettre de statuer en toute impartialité sur les requêtes dont elle est saisie ».

352 Le Sultan Moulay Ismail exerçait lui-même la « Wilayat Al Madhalim ». Sous le règne de Hassan 1er c'est les plaintes et doléances relevaient de son ministre des plaintes (Wizir des chikayates), de l'indépendance à la création du Diwan Al Madhalim la fonction revenait au Bureau de recherche et d'orientation, relevant du Palais Royal depuis 1956. Avec le gouvernement d'alternance, un projet de médiateur a été annoncé par le premier ministre Abderrahmane Youssoufi dans sa déclaration gouvernementale d'avril 1998 et a été présenté au SGG sans aboutir.

353 Relative aux Califes (successeurs) du prophète.

354 « Youssoufi travaillait sur le projet du médiateur, à l'image de l'ombudsman dans les pays européens. Avant de faire aboutir son projet, il voit la mise en place de Diwan Al Madhalim ». De Diwan Al Madhalim au médiateur...Farid EL BACHA l'économiste n° 3491 du 22 mars 2011 -<http://www.leconomiste.com/article/de-diwan-al-madhalim-au-mediateur-brif-arid-el-bachai>.

355 Cf. dahir portant création de l'Institution du Médiateur

INDICATEUR N° 7.1.1 DÉSIGNATION RESSOURCES (PRATIQUE)

■ Le médiateur dispose-t-il des moyens nécessaires pour assumer efficacement son rôle?

Note : 50

L'Institution dispose d'un budget propre pour couvrir ses charges de fonctionnement et d'équipement. Sur proposition du Médiateur³⁵⁶, les subventions allouées à l'Institution sont inscrites au chapitre de la Cour Royale du budget général de l'Etat. Il s'agit donc de dépenses de souveraineté³⁵⁷. A ce titre, la loi de finances donne le montant global desdites dépenses et le budget de l'Institution est inconnu tant dans sa totalité que dans ses détails. Pour l'exécution du budget, le Médiateur a qualité d'ordonnateur.

La stabilité du budget ne peut être affirmée qu'après approbation du budget de 2014 étant donné que le budget 2013 est son premier budget. Celui de 2012, revient à Diwan Al Madhalim que l'Institution a hérité par subrogation.

L'Institution dispose d'une administration centrale dirigée par un secrétaire général, nommé par le Roi. La structure centrale dispose de Délégués Spéciaux au siège et de Médiateurs régionaux et délégués locaux comme relais externes. Le Médiateur a de larges possibilités de recrutement. Il peut recourir à la procédure de détachement pour recueillir des fonctionnaires de l'administration, recruter des diplômés et faire appel à des experts et autres ressources externes en cas de besoin. La compétence et l'expérience sont des éléments clé du recrutement du personnel qui bénéficie, en outre, d'un programme de formation interne et d'opportunités d'échanges et d'apprentissage mutuel dans le cadre de la coopération et de partenariats³⁵⁸.

La communication d'informations permettant à l'Institution de mener à bien sa mission, est obligatoire conformément à l'article 27 du dahir de création qui stipule : que l'administration concernée par les plaintes ou les doléances dont elle est saisie par l'Institution « doit informer l'Institution de son avis sur les requêtes des plaignants ou des requérants, de toutes les dispositions ou mesures qu'elle a prises au sujet des plaintes dont elle est saisie ou, selon le cas, des solutions qu'elle suggère au plaignant ou au requérant, afin de remédier au préjudice, à l'arbitraire ou à l'abus dont il est victime ». Elle doit également fournir soutien nécessaire et coopération étroite et communiquer tous les documents et les informations concernant les plaintes ou les doléances dont elle est saisie, à l'exception de ceux couverts par le secret en vertu de la législation en vigueur (article 28). Le délai de réponse est fixé par l'Institution ou en cas d'impossibilité dûment motivée, en accord entre les deux parties.

INDICATEUR N° 7.1.2 DÉSIGNATION INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du médiateur?

Note : 50

L'Institution du Médiateur est une institution constitutionnelle, indépendante et spécialisée qui jouit de la pleine capacité juridique et de l'autonomie financière. Son action s'inscrit dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, l'article premier de la loi énumère ses missions de:

- défendre les droits,
- contribuer à renforcer la primauté du droit et à propager les principes de justice et d'équité,
- procéder à la diffusion des valeurs de la moralisation et de la transparence dans la gestion des services publics et
- veiller à promouvoir une communication efficiente entre d'une part, les personnes qu'elles soient physiques ou morales, marocaines ou étrangères, agissant à titre individuel ou collectif, et d'autre part, les administrations pu-

356 Cf. article 41 du dahir portant création de l'Institution du Médiateur.

357 Présentant son Institution au Forum Francophone des Affaires Slimane Alaoui, premier Wali d'Al Madhalim avait déclaré à propos du budget de Diwan Al Madhalim « le législateur lui a conféré une autonomie fonctionnelle, (...) 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) ». L'Institution marocaine de médiation Slimane Alaoui est Wali Al Madhalim. http://www.ffa-int.org/files/CA_31_-_19.pdf. Cependant, le dahir de création de l'Institution du Médiateur ne parle que du Budget général de l'Etat sans citer le chapitre relatif à la Cour Royale.

358 Cf. Dahir op cit. et Règlement Intérieur publié au Bulletin officiel numéro 6054 du 07 juin 2012

bliques, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes dotés de prérogatives de la puissance publique ainsi que tous autres entreprises et organismes soumis au contrôle financier de l'Etat, désignés dans le présent dahir par «l'administration».

Outre les individus, d'autres instances nationales, peuvent saisir l'Institution des plaintes dont ils sont destinataires et qui ne relèvent pas de leur compétence mais de celle de cette Institution³⁵⁹.

Le dahir rappelle les trois sources de droit devant régir l'institution à savoir:

- les dispositions du dahir,
- le règlement intérieur de l'Institution et
- des textes pris pour leur application le cas échéant.

Après le 17 mars 2011, seuls la constitution et le règlement intérieur sont venus compléter l'ossature juridique de l'Institution. Ainsi, l'article 161 de la constitution de juillet 2011, reprend le paragraphe premier de l'article premier du dahir du 17 mars 2011. En attendant, l'adoption des textes organiques d'application, comme énoncé dans l'article 171 de la constitution, l'Institution poursuivra ses activités sur la base du dahir de création ainsi que sur le règlement intérieur approuvé par le Roi, le 16 mars 2012.

Les fonctionnaires et agents de l'Institution sont recrutés par le Médiateur, par voie contractuelle ou détachement ou mise à disposition auprès de l'Institution. Le Médiateur peut également se faire assister par des experts ou des conseillers, avec lesquels il conclut des contrats pour réaliser des études ou des missions ad hoc.

Par ailleurs, selon l'article 53 du Dahir portant création de l'Institution, le Médiateur élabore un projet de règlement intérieur, soumis à l'approbation du Roi avant sa publication au Bulletin Officiel du Royaume. Le règlement intérieur fixe les mesures d'application du Dahir de création, l'organigramme de l'Institution, l'organisation et les attributions conférées aux délégués spéciaux et aux divisions et unités administratives. Il fixe également les attributions et les modalités de fonctionnement des comités permanents de coordination et de suivi composés des représentants de l'Institution et des administrations.

L'indépendance de l'Institution peut être perçue à travers les articles 51 et 52 du dahir de création. Alors que le premier interdit au personnel de prendre toute position ou conduite « de nature à porter atteinte à leur impartialité ou à l'indépendance de l'Institution » ; le second avance sans aucune précision ultérieure que « Le Médiateur, ses délégués spéciaux et les médiateurs régionaux jouissent de toutes les garanties nécessaires à même d'assurer leur protection et leur indépendance lors de l'exercice de leurs missions (Article 52) ».

INDICATEUR N° 7.1.3 DÉSIGNATION INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Le Médiateur est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs?

Note : 50

Le Maroc a longtemps vécu sans institution de « médiation »³⁶⁰ moderne. La première institution équivalente à une « médiation » a été créée en 2001. Dans le cadre de la tradition et des pratiques Califiennes d'antan, au moins sur la plan forme et rattachement au Roi, elle a été dénommée : Diwan Al Madhalim par le Dahir³⁶¹ n° 1.01.298 du 09.12.2001 et le médiateur était appelé Wali Al Madhalim. Avant l'échéance de son mandat, et moins d'un mois après le déclenchement du mouvement du 20 février³⁶², le Diwan Al Madhalim, fut dissous et remplacé du jour au lendemain, par « l'Institution du Médiateur », sans débat public ou parlementaire.

Sur le plan pratique on dispose de la volonté du Roi. S'appuyant sur la mission constitutionnelle qui lui échoit³⁶³ et concrétisant sa volonté de consolider les progrès³⁶⁴, le Roi a procédé à la création de l'Institution du médiateur le 17

359 L'article 10 du dahir cite : « les membres du parlement, les chefs des administrations et les présidents du Conseil national des droits de l'Homme, de la commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel, de la Haute autorité de la communication audio-visuelle, de l'Instance centrale de prévention de la corruption, du conseil de la concurrence, des autres institutions ou organismes et des associations légalement constituées et fonctionnant conformément à leurs statuts »

360 Les gens n'avaient qu'à se plaindre auprès du cabinet royal auprès d'un préposé aux plaintes « chikayates », ou carrément remettre une missive directement au roi.

361 Publié au BO n° 4963 du 24.12.2001

362 Le 18 mars 2011, le roi a nommé M. BENZAKOUR, Médiateur en remplacement de M. Moulay M'hamed IRAKI dont le mandat devait échoir le 15-02-2012.

363 Cf. Exposé des motifs du dahir de création de l'Institution du Médiateur.

364 Idem.

mars 2011 et à la nomination du médiateur le lendemain (18 mars). Le Roi a également veillé à « ce que cette institution nationale bénéficie de l'indépendance nécessaire par rapport aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, pour lui permettre de disposer d'une totale impartialité en instruisant les plaintes et les doléances dont elle est saisie »³⁶⁵. La question des conditions et du processus de nomination et de démission a échappé au débat. Les Wali Al Madhalim ont été remplacés avant échéance de mandat (6 ans normalement) sans obéir à aucune forme écrite en la matière³⁶⁶. Quant au secrétaire général du Diwan Al Madhalim dont le mandat n'est pas défini, il a lui aussi été remplacé sans que l'opinion publique n'en soit au courant quant aux tenants et aboutissants.

De même, s'agissant des recrutements, le médiateur chargé de l'Institution a été nommé par le roi pour une période de cinq ans, (art 2 dahir). Le secrétaire général, qui assiste le Médiateur dans sa mission, assure le fonctionnement administratif de l'Institution et le soutien aux différents organes internes et peut agir en tant que sous ordonnateur³⁶⁷, a également été nommé par Dahir royal sur proposition du Médiateur du Royaume. Le Médiateur est de plus, assisté de délégués spéciaux placés sous son autorité et de délégués régionaux qui en relèvent (dénommés médiateurs régionaux), ainsi que, le cas échéant, des délégués locaux.

Délégués spéciaux et Médiateurs régionaux sont également nommés par dahir, sur proposition du Médiateur. Ainsi, M. BENZAKOUR³⁶⁸, choisi par le roi conformément à l'article deux du dahir de création de l'IM, a été installé le lendemain de la création de l'IM. Le secrétaire général³⁶⁹ a été nommé le 27 mars 2012. Le problème des nominations royales a soulevé beaucoup de débats au Maroc depuis 2011 et un partage entre le Roi et le chef du gouvernement a été prévu par la Constitution. Si la personnalité du Médiateur, M. Benzakour, n'a pas généré de critique quant au choix royal, en pratique, le problème de l'indépendance reste d'actualité et soulève des commentaires à chaque nomination d'un haut responsable de l'administration, ce qui a poussé le gouvernement à veiller à une amélioration qui semble s'installer³⁷⁰ sans créer pour autant une rupture³⁷¹.

INDICATEUR N° 7.2.1 DÉSIGNATION TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision du médiateur?**

Note : 50

La transparence de l'Institution, approchée à travers le critère de publication effective des informations relatives à son activité, est une obligation légale aux termes des articles 33, 37 et 39 du dahir de sa création. A ce titre, l'Institution présente trois types de rapports :

- le Rapport annuel soumis au Roi qui donne le bilan d'activité et les perspectives d'action de l'institution (art.37);
- les Rapports spéciaux présentés au chef du gouvernement en vue d'améliorer l'action de l'administration et la qualité des prestations publiques qu'elle fournit (art.33);
- l'Exposé synthétique du contenu du rapport annuel présenté en séance plénière devant le Parlement (art.39).

Ledit rapport comprend un inventaire du nombre et du contenu des plaintes, doléances et demandes de règlement traitées, ainsi qu'un aperçu sur la gestion financière et administrative.

L'article 37 indique également les questions suivantes que le rapport doit traiter:

- les affaires sur lesquelles il a été statué,

365 Idem.

366 Ce n'est qu'après adoption de la nouvelle constitution que la question des nominations aux postes de hautes responsabilités, s'est imposé et a suscité un débat important au sein de la société marocaine mais a fini par se réduire en peau de chagrin. Au départ, le débat s'est focalisé sur deux aspects : d'une part, les responsables « inamovibles », et la nomination dans l'opacité de personnes ayant la bénédiction du pouvoir, sans égard pour la compétence et l'intégrité, d'autre part sur les conseils et autres instances qui ne produisent pas d'effet, l'absence de reddition des comptes de leurs responsables nommés par dahir et l'impunité des mis en cause d'entre eux.

367 C'est le Médiateur qui peut instituer le secrétaire général sous ordonnateur (article 42 du règlement intérieur)

368 M. Benzakour est avocat de formation. Il a été président du barreau, fondateur de l'OMDH, nommé par le roi au conseil consultatif des droits de l'homme.

369 M. LIDIDI a débuté dans la magistrature et a été Secrétaire général du ministère de la Justice. Après la formation du gouvernement de M. Benkirane, il a été nommé secrétaire général de l'Institution du Médiateur.

370 Analyse/Nomination des hauts cadres: Fini l'anarchie! Rajaa DRISSI ALAMI. L'Economiste Édition N° 4220 du 2014/02/25 - See more at: <http://www.leconomiste.com/article/917250-analysenomination-des-hauts-cadres-fini-l-anarchie#sthash.DdsFDHLG.dpuf>

371 Nominations royales Les nouveaux walis et gouverneurs. Mohamed CHAOUI L'Economiste Édition N° 4196 du 2014/01/22 - See more at: <http://www.leconomiste.com/article/915645-nominations-royalesles-nouveaux-walis-et-gouverneurs#sthash.CJrk3BhD.dpuf>

Nominations royales La dream team de l'équipement et du transport Édition N° 4196 du 2014/01/22 - See more at: <http://www.leconomiste.com/article/915646-nominations-royalesla-dream-team-de-l-equipement-et-du-transport#sthash.iztaCgVW.dpuf>

- les enquêtes et des investigations menées par l’Institution et les conclusions qui en découlent pour le traitement des plaintes et doléances et la défense des droits des plaignants,
- les affaires pour lesquelles l’Institution s’est déclarée incompétente ou a déclaré l’irrecevabilité ou le classement.
- les différents dysfonctionnements et défaillances qui affectent les rapports de l’administration avec les citoyens.

Ces questions traitées permettent à l’Institution de générer une valeur ajoutée dans la mesure où le rapport doit également indiquer :

- les recommandations du Médiateur et des mesures qu’il propose de prendre en vue d’améliorer les structures d’accueil, de simplifier les procédures administratives, d’améliorer le fonctionnement des organes de l’administration, d’enraciner les valeurs de la transparence, de la gouvernance et de la moralisation des services publics, de corriger les dysfonctionnements qui les affectent et de réformer et de réviser les textes législatifs et réglementaires régissant les missions de l’administration,
- les axes du programme d’action de l’Institution à court et à moyen termes et le résumé de la situation de sa gestion financière et administrative.

Le dahir et règlement intérieur incitent à la transparence des rapports avec les usagers et à la facilitation de leur information.

Le Médiateur³⁷², est tenu d’informer le plaignant de la suite donnée à sa plainte, de la position de l’administration et de toutes les dispositions et les mesures qu’elle a prises, ou, le cas échéant, de la recommandation formulée par eux en la matière. Lorsque des sanctions s’imposent, il doit soumettre un rapport spécial au chef du gouvernement. Par contre, le personnel est tenu à l’obligation de réserve et de confidentialité en ce qui concerne tous les documents et les secrets dont ils ont pu avoir connaissance à l’occasion de l’exercice de leurs missions.

Concernant la déclaration de patrimoine du président et des membres de l’Institution, aucun texte particulier ne la régit. Cependant avec la Constitution de 2011 la déclaration de patrimoine est généralisée à toute personne assumant une charge publique³⁷³.

INDICATEUR N° 7.2.2 DÉSIGNATION TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ Les actions et les processus de décision du médiateur sont –ils effectivement transparents ?

Note : 75

Le rapport annuel est publié au “ Bulletin officiel ” et diffusé à grande échelle, après avoir été porté à la connaissance du Roi.

L’analyse du rapport annuel de l’Institution permet de mesurer l’ampleur de ses activités. Les indications sur les plaintes et doléances des citoyens ainsi que sur le suivi des recommandations, permettent d’appréhender l’efficacité de son intervention et son efficacité sous la contrainte des comportements bureaucratiques de l’administration et l’analphabétisme frappant une bonne partie de la population. Les cadres de l’Institution en contact direct avec les plaignants ont aussi relevé un autre comportement des usagers : Etant assimilé à une instance du Palais, beaucoup d’usagers recourent à l’Institution, en cas de désespoir quelque soit la nature du problème à soumettre³⁷⁴.

Ainsi le rapport annuel de 2012, indique que l’Institution a reçu 11 291 « plaintes » dont l’analyse a permis d’écarter 9 618 d’entre elles qui ne relevaient pas de sa compétence³⁷⁵.

Conformément à l’article 43 de son dahir de création, les comptes de l’Institution sont soumis, chaque année, à l’appréciation d’une commission d’audit nommée par le Médiateur et qui se compose :

- d’un expert comptable inscrit au tableau de l’Ordre national des experts-comptables ;
- d’un expert dans le domaine de la gestion financière ;
- d’un expert dans le domaine de la gestion comptable.

372 Son délégué spécial ou le médiateur régional.

373 Article 158 « Toute personne, élue ou désignée, assumant une charge publique doit faire, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement, dès la prise de fonctions, en cours d’activité et à la cessation de celle-ci ».

374 Déclaration des représentants de l’Institution lors de la discussion en ateliers du pilier du Médiateur.

375 « A l’instar des années précédentes, il s’est agi de requêtes tendant à l’obtention d’un emploi, d’une grâce, d’agrément ou d’aides, auxquelles s’ajoutent des doléances ayant trait à des affaires portées devant la justice ». Institution du Médiateur du Royaume Rapport d’activité synthétique au titre de l’année 2012. Mai 2013 page 3.

L'Institution dispose d'un site web³⁷⁶ qui met en ligne les textes réglementaires (dahir de création et règlement intérieur), les procédures et formulaires de plaintes, sa lettre d'information annuelle et bimensuelle (en plus de l'ex revue trimestrielle de Diwan Al Madhalim) et ses rapports annuels.

INDICATEUR N° 7.2.3 DÉSIGNATION RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le médiateur réponde de ses actes et de ses décisions?**

Note : 75

Nommé par Dahir royal et choisi par le Roi, présidant une Institution voulue indépendante des trois pouvoirs et présentant son rapport d'activité au Roi, le Médiateur est d'abord responsable devant l'autorité qui l'a nommé.

L'article 37 du Dahir de création de l'Institution précise que le rapport est publié au " Bulletin officiel " et diffusé à grande échelle, après avoir été porté à la Haute Connaissance de Notre Majesté.

Pour ce qui est de la gestion financière, l'Article 43 du Dahir de création de l'Institution du Médiateur stipule que ses comptes sont soumis, chaque année, à l'appréciation d'une commission d'audit nommée par le Médiateur et qui se compose :

- d'un expert comptable inscrit au tableau de l'Ordre national des experts-comptables ;
- d'un expert dans le domaine de la gestion financière ;
- d'un expert dans le domaine de la gestion comptable.

Ladite commission présente au Médiateur un rapport spécial sur ses activités, faisant état de ses observations sur les conditions d'exécution du budget de l'Institution et de ses recommandations et propositions visant à améliorer les modes de gestion de l'Institution.

Les dispositions générales protégeant les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, s'appliquent au personnel du médiateur.

INDICATEUR N° 7.2.4 DÉSIGNATION RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

Note : 75

Le médiateur rend compte effectivement des actions de ses services dans ses rapports annuels, et spéciaux et à travers son exposé synthétique du contenu du rapport annuel présenté en séance plénière devant le Parlement. Ces documents sont accessibles au public sur son site web, ou sur supports papier.

Les dispositions protégeant le personnel du médiateur sont effectivement appliquées tant qu'elles sont faites dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. De même en 2012 l'Institution a élaboré son règlement intérieur et accordé à ses agents, un statut du personnel³⁷⁷.

L'Institution, selon les textes fondateurs, n'est pas soumise au contrôle judiciaire du fait qu'elle ne prend pas de décisions et ne dispose pas non plus de pouvoir d'injonction et de sanction contre l'administration. Elle est considérée comme un instrument correctif des abus de l'administration et un moyen d'incitation pour le respect des droits.

S'agissant des rapports d'audit, il faut rappeler que tant qu'il s'agit d'audits commandités par le Médiateur, il s'agit d'un acte de gestion interne pour lui permettre de mieux piloter l'Institution et apprécier l'évolution de la gestion et de ses indicateurs. Dans ce contexte, il n'est pas obligatoire de les publier pour le public, mais de les mettre à la disposition des personnes intéressés ou habilités à les recevoir (cas de commissions ad hoc, d'initiatives royales).

³⁷⁶ Site web : <http://www.mediateur.ma/index.php/fr/decouvrir-linstitution/textes-portant-creation/dahir>

³⁷⁷ Ces deux documents existent sous forme papier et sont à diffusion interne. A notre demande pour les besoins de l'étude SNI, deux copies nous ont été remises pour les besoins des réunions de la commission consultative de parties prenantes et des débats au sein des ateliers thématiques (par pilier et scoring).

INDICATEUR N° 7.2.5 DÉSIGNATION DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du médiateur?

Note : 75

La constitution et le Dahir de création énoncent les principes généraux d'intégrité auxquels doit se conformer l'Institution et veiller à les propager dans l'administration. En effet, pour l'article 162 de la constitution du 1er Juillet 2011, le Médiateur a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d'équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion.

Quant à l'article 1er du Dahir de création, il dispose que l'Institution doit « contribuer à renforcer la primauté du droit et à propager les principes de justice et d'équité, de procéder à la diffusion des valeurs de la moralisation et de la transparence dans la gestion des services publics ». Par ailleurs, toute la section 3 intitulée : Du rôle du Médiateur dans l'enracinement des principes de la gouvernance administrative et dans l'amélioration de l'action de l'administration, est dédiée au volet intégrité et bonne gouvernance à travers ses quatre articles (de 33 à 36).

Pour sa part, le règlement intérieur, rappelle dans son article trois la mission « de veiller à propager les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des services publiques ».

En 2012, l'Institution a mis en place un Code de Conduite. Cependant étant considéré comme document interne, il n'est pas disponible ni publié sur son site web, alors qu'il est cité dans le rapport annuel et le rapport de synthèse 2012.

INDICATEUR N° 7.2.6 DÉSIGNATION DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité du médiateur est-elle effectivement garantie ?

Note : 50

Le code de conduite n'est pas publié sur le site ou distribué au public. Une édition 2013 est disponible sur support papier pour être distribué au personnel, aux chercheurs et aux personnes concernées³⁷⁸. Le document relate le rôle historique et l'évolution de l'Institution du Médiateur. Partant des grands principes de la médiation et de sa mission, le code de bonne conduite des employés de l'Institution du Médiateur du Royaume, énumère 17 obligations de bonne conduite. On regrette que ce code déontologique ne spécifie pas de droits permettant de raffermir les obligations.

Le code rappelle l'obligation de neutralité et d'impartialité. Cependant, à l'instar de la législation en vigueur, les situations de conflit d'intérêt ne sont pas règlementées ainsi que les restrictions post-emploi et la déclaration de patrimoine. Le Médiateur et le personnel de l'Institution respectent strictement la confidentialité des informations qu'ils reçoivent et ne divulguent pas les informations recueillies à l'occasion de l'exercice des fonctions.

INDICATEUR N° 7.3.1 DÉSIGNATION INVESTIGATION (PRATIQUE)

■ Le médiateur traite-t-il les plaintes et réclamations qui lui sont adressées de manière active et efficace ?

■ Note: 50

Le rapport annuel de 2012 indique que l'Institution a reçu 11 291 « plaintes » dont l'analyse a permis d'écarter 9 618 d'entre elles qui ne relevaient pas de sa compétence³⁷⁹.

378 Une copie nous a été remise par les représentants de l'Institution lors de l'atelier de discussion sur ce pilier.

379 « A l'instar des années précédentes, il s'est agi de requêtes tendant à l'obtention d'un emploi, d'une grâce, d'agrèments ou d'aides, auxquelles s'ajoutent des

Les cas retenus, au nombre de 1 673 (soit 15%) révèlent des problèmes d'efficacité dans un contexte de sous développement ainsi que l'effort important de communication, d'explication et de sensibilisation qu'une telle institution doit entreprendre de façon permanente afin de diminuer les cas qui ne rentrent pas dans les attributions de l'Institution. Néanmoins, le traitement des plaintes, permet de dresser un diagnostic utile, qui ventile les dysfonctionnements par type d'administration et par ordre de grandeur, par régions, par thème et par catégorie d'anomalies. Ainsi, on apprend que 62% des plaintes se rapportent aux problèmes de régularisation de situations administratives ou de règlement de dossiers de pensions. Pour leur part, 19 % des plaintes sont à caractère foncier et concernent des cas d'expropriation ou d'atteintes matérielles à la propriété ou se rapportent à des plans d'aménagement.³⁸⁰

Selon le rapport annuel 2012, l'institution a réussi à régler 24 % des plaintes enregistrées au cours de l'année 2012, poursuit l'examen de 66 % d'entre elles, en vue d'une régularisation et a orienté 8 % des plaignants vers les instances compétentes. Elle s'est dessaisie de 2 % des plaintes lorsqu'il s'est avéré qu'elles ont déjà été portées devant la justice.

Il faut souligner toutefois deux remarques importantes : le nombre de plaintes de 2012, n'est pas jugé important par plusieurs observateurs et la communication de l'Institution n'est pas jugée suffisante. En effet, par rapport à 2011, on relève une baisse des plaintes. Ainsi, répondant à une question sur le nombre insignifiant de ces plaintes³⁸¹, le Médiateur a estimé que « L'explication la plus plausible est qu'après l'envoi massif lors de la première phase, sans connaissance suffisante des limites de la compétence de l'Institution et des questions qui n'en relèvent pas, l'usager, individu ou groupe de personnes, se serait mieux informé des conditions de recevabilité des plaintes par l'Institution et des possibilités réelles d'obtention d'une intervention conséquente avec les meilleures chances de succès ».

Par ailleurs, en dépit des efforts de communication de l'Institution, plusieurs organes de presse ont estimé ces efforts insuffisants³⁸².

INDICATEUR N° 7.3.2 DÉSIGNATION PROMOTION DES BONNES PRATIQUES (PRATIQUE)

■ **Le médiateur agit-il de manière efficace pour sensibiliser l'administration et le public à l'importance des bonnes pratiques et de l'éthique ?**

Note : 25

L'Institution est omniprésente dans plusieurs rencontres et conférences organisées au Maroc, organise des formations et des visites d'étude à l'Institution et participe à plusieurs émissions diffusées par les radios et télévisions nationales.³⁸³ Sa présence comme membre de droit au sein d'autres institutions renforce son ouverture sur son environnement et vis-à-vis des citoyens. En effet, le Médiateur est membre de l'ICPC et à ce titre il participe aux différents travaux de prévention et de lutte contre la corruption (projets de textes de lois, cadrage des études, cadrage de la gestion des plaintes, il en est de même pour ce qui est des violations des droits humains ou de leur promotion au sein du CNDH. L'Institution formule des recommandations au gouvernement (accessibles au public) dans le cadre de ses rapports annuels. De même, elle formule des propositions de régularisation, de solution et de corrections de procédures des cas qu'elle traite dans ses correspondances et séances de travail avec l'administration ou dans ses rapports spéciaux couramment destinés au chef du gouvernement.³⁸⁴

doléances ayant trait à des affaires portées devant la justice ». Institution du Médiateur du Royaume Rapport d'activité synthétique au titre de l'année 2012. Mai 2013 page 3.

380 Idem pages 3,4 et 5

381 Abdelaziz Benzakour, "Nous œuvrons pour des solutions amiables et rapides" Maroc Hebdo International du 12 oct. 2012 <http://www.maroc-hebdo.press.ma/index.php/component/content/article/56-numero-precedent/5200-un-plan-contre-la-mortalite-ma-ternelle-et-neonatale>.

382 Cf. à titre d'exemple outre l'article op. cit. l'hebdomadaire « La Vie économique » : Al Wassit : un an d'existence, 9 000 plaintes reçues et pas d'écho Jaouad Mdiddech www.lavieeco.com 2012-05-25 ; le quotidien At Tajdid 25/5/2012 «علي الباهي الوسيط» مؤسسة «المواطنین بوظيفة مؤسسة»

383 Cf. page communication du site web de l'Institution du Médiateur et ses publications (revues, lettres d'information, bulletin et dépliants) également disponibles en version numérisée sur le site web.

384 Institution du Médiateur : 25% des plaintes en cours de règlement in : Au fait 30/10/2013 http://www.aufaitmaroc.com/actualites/maroc/2013/10/30/25-des-plaintes-en-cours-de-reglement_216219.html#.U0-sk1fdxjM

LA COUR DES COMPTES
52 / 100

RÉSUMÉ

La Cour des Comptes dispose de moyens suffisants pour mener à bien sa mission de façon indépendante. Les critères de choix des missions ne sont pas publiés ce qui ouvre la porte aux critiques sur la neutralité et la sélectivité. En effet, les missions concernant la gestion des subventions et le respect de la réglementation par les partis politiques n'ont pas été menées avec rigueur et la communication des données à ce sujet reste insuffisante. La redevabilité de la Cour n'est pas suffisamment traitée par la législation et le public ne dispose pas d'informations sur la pratique de redevabilité au sein de la Cour. Cependant, les audits effectués sont efficaces et permettent de relever des anomalies même lorsqu'elles concernent de hauts responsables.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 52 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 67/ 100	Ressources	N/A	75
	Indépendance	75	50
Gouvernance 46/100	Transparence	50	50
	Redevabilité	50	25
	Mécanismes d'Intégrité	50	50
Rôle 42/100	Efficacité des audits	50	
	Détection et sanction des malversations	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

L'institution responsable du contrôle et de l'audit des comptes publics, ou cour des comptes. La Cour des Comptes contrôle l'exactitude et l'intégrité des comptes publics, ainsi que l'exécution de l'audit.

Elle est définie comme « l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques » qui a pour mission « la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'État et des organismes publics ». Au niveau des 16 régions du pays, 9 Cours Régionales des Comptes (CRC) créées en 2003 ont été lancées en avril 2004, pour assurer le contrôle des comptes et s'enquérir de la gestion des Collectivités Locales et de leurs groupements. La Cour 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).

On distingue 4 périodes dans l'évolution historique de la Cour :

1. La création en 1960 de la Commission Nationale des Comptes au sein du ministère des finances. Elle a servi aux gouvernements post indépendance, dans un cadre de contrôle orienté par l'exécutif.
2. La Cour des Comptes créée en 1979, était purement formelle puisqu'elle ne disposait ni de l'indépendance, ni des moyens nécessaires³⁸⁵ pour faire face à une situation politique, économique et financière marquée par les grandes révélations du début des années 70 puis des années 80, sur de grands dossiers de corruption.
3. En 1996, un nouvel environnement d'ouverture a marqué la situation politique et économique du Maroc. Hassan II, parlait du risque de « crise cardiaque » pour le Maroc. Parallèlement, il avance dans les négociations avec l'opposition, vers une forme consensuelle d'alternance. Ainsi, la Cour des Comptes va connaître la consécration constitutionnelle³⁸⁶. Mais la lenteur classique des évolutions institutionnelles du Maroc a fait que ce n'est que six ans après que le Dahir³⁸⁷ n° 1-02-124 du 13 juin 2002, portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, que cette institution commença à devenir opérationnelle.
4. Depuis Juillet 2011, de nouveaux principes généraux formant une nouvelle vision ont été introduits par la nouvelle constitution de Juillet 2011. En attendant les amendements de l'ancien texte, le Roi a remplacé le président en Mars 2012 et le parti au pouvoir (PJD) a introduit un projet de loi formant Cour des comptes au Parlement.

L'effectif actuel de la Cour et des Cours Régionales en 2011, s'élève à 526 personnes, réparti en deux catégories³⁸⁸:

Le Corps de la Magistrature qui compte 328 magistrats.

Le Personnel administratif : qui s'élève à 154 cadres et agents. Ces fonctionnaires ont pour mission d'assister et d'accompagner l'institution dans son fonctionnement.

³⁸⁵ Dans un document de 2007, intitulé « Appui à la Cour des Comptes Phase 2 », le PNUD donne le témoignage suivant: « En fait, en 17 ans d'existence, la Cour n'a pas pu exercer pleinement ses diverses attributions, faute justement de moyens humains et matériels suffisants; seulement 72 magistrats sont actuellement en fonction, alors qu'il en faudrait au moins 250 magistrats hautement qualifiés ». <http://www.pnud.org.ma/P00013668.asp>

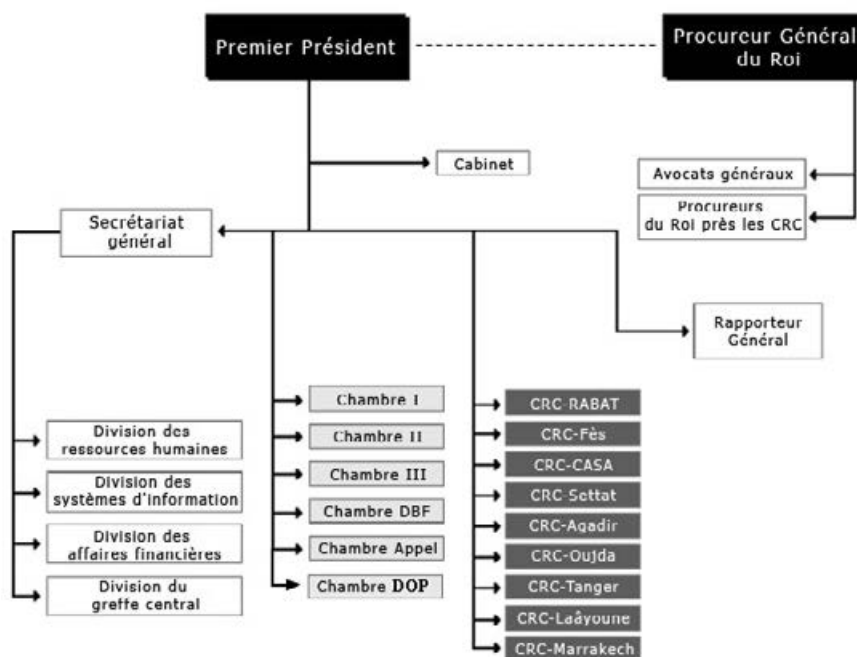
³⁸⁶ Constitution de 1996 titre X articles 96 à 99

³⁸⁷ Ce dahir a été publié au Bulletin officiel n° 5030 du 15 août 2002 pp. 785 à 815.

³⁸⁸ Cf. Rapport de la Cour des Comptes de 2011.

Organigramme actuel de la Cour des comptes

Source : site web de la Cour des comptes³⁸⁹



INDICATEUR N° 8.1.1 DÉSIGNATION RESSOURCES (PRATIQUE)

■ La Cour Nationale des Comptes dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d’assumer efficacement son rôle ?

Note : 75

Le budget de la Cour des comptes (Cour) est préparé sous la responsabilité de son Président³⁹⁰. Il est inscrit au budget général de l’Etat. Etant ordonnateur, c’est le Président qui exécute le budget.

Le budget est en constante progression, notamment depuis 2012. Il n’a pas connu, les restrictions et rigueurs à l’instar d’autres départements.³⁹¹ Ceci s’explique par des recrutements en progression, les nouvelles tâches relatives au contrôle des déclarations de patrimoine. Pour des raisons évidentes de gouvernance et de conflit d’intérêt, la gestion des ressources financières de la Cour, relève de sa responsabilité, mais le contrôle (qui n’est pas un contrôle préalable), revient à un comptable public détaché auprès d’elle conformément aux principes de la comptabilité publique³⁹². C’est ce qui contribue à une disposition effective de ressources et à l’efficacité.

Quant à la suffisance des moyens, rien d’officiel n’indique des normes préétablies pouvant permettre l’appréciation. La Cour affirme dans son rapport 2010 sa satisfaction³⁹³.

389 <http://www.courdescomptes.ma/index.php?id=14&L=pmjputbzhsiahk%27>

390 Article 9 : Le premier président prépare le projet du budget des juridictions financières dont il est l’ordonnateur; il peut à ce titre, déléguer sa signature au secrétaire général de la cour et instituer sous-ordonnateurs les présidents des cours régionales, désignés dans la suite du texte par les présidents.

391 Les budgets sont consultables dans les loi de finances annuelles disponibles sur le site du ministère des finances. <http://www.finances.gov.ma/fr/Pages/lf2013.aspx?m=Loi%20de%20Finances%20et%20Budget>

392 Article 112 : Le budget des juridictions financières est inscrit au budget général de l’Etat. Pour l’exécution de ce budget qui n’est pas soumis à un contrôle a priori, un comptable public est détaché auprès de la cour par arrêté du ministre chargé des finances pour exercer les autres attributions dévolues aux comptables publics, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

393 L’accomplissement de ces différentes missions confiées aux juridictions financières a eu lieu grâce aux efforts consentis par l’Etat visant à renforcer les capacités des dites juridictions. (Rapport 2010 volume 1. page 8).

Evolution du budget de la Cour des comptes

Budget de	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonctionnement	79 459	84 587	89 245	103 096	108 845	109 845	173 874	214 607
Investissements	31 638	30 645	33 645	55 645	56 000	56 000	52 000	40 000
Total	111 097	115 232	122 890	158 741	164 845	165 845	225 874	254 607
Indice		100	107	138	143	144	196	221

Sources Lois de finances (LDF) de l'année et projet de LDF 2014. En millions de dirhams

Evolution du budget de la Cour des comptes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Magistrats	202	209	218	260	259	303	357	328
Cadres et agents	149	154	157	173	173	184	183	198
Total	351	363	375	433	432	487	540	526

NB : Source constitué par nous à partir de diverses déclarations, comptes rendus et rapports de la Cour des Comptes

Partant des différentes appréciations/notations du Maroc dans divers indices d'intégrité ou de corruption précédemment vus, nous pensons que l'évolution des défis de contrôle que la Cour doit affronter ainsi que les changements dans les systèmes de gouvernance et de contrôle, nécessitent des moyens humains, matériels et financiers beaucoup plus importants que ne le permet le taux de progression de ces moyens, enregistré entre 2004 et 2014. De même, l'absence de rapports d'autoévaluation de la Cour ne permet pas une appréciation ex post ou une analyse externe pour évaluer le rapport moyens/objectifs ou coût/résultat. Ainsi, nous n'avons aucune idée sur le turn-over, bien que nous constatons par exemple qu'entre 2010 et 2011, l'effectif des magistrats est passé de 357 à 328. La politique de rajeunissement peut expliquer en partie cette baisse puisque l'âge moyen des magistrats de la Cour va en diminuant pour atteindre en 2010 40 ans. Rappelons comme cela a été révélé précédemment³⁹⁴ à partir de la presse, les départs de magistrats, mécontents, au début des activités de la nouvelle Cour (après 2004).

Quant à l'expérience nécessaire et au niveau d'instruction, l'analyse des conditions de candidature aux concours et programmes de formation complémentaires montrent une diversification des profils et de qualifications adéquates³⁹⁵. La répartition des magistrats par type de formation est présentée comme suit dans le rapport 2010 de la Cour:

Profils	% du total des effectifs
Doctorants	5
3ème cycle Sciences Juridiques et économiques	48
Ingénieurs d'Etat	25
Autres diplômés	22

INDICATEUR N° 8.1.2 DÉSIGNATION INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la Cour des Comptes?

Note : 75

La Cour s'est vue attribuer aux termes de l'article 96trois 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 contrôle³⁹⁶ en vérifiant et en appréciant les comptes présentés par les comptables publics,

394 Cf. Etude du système national d'Intégrité Maroc 2009 page 53.

395 Différents appels à candidatures sur le site web de la Cour.

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

3. sanctionner les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations, dans le cadre de sa fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière.

Ces attributs ont été retenus dans la constitution de 2011 au niveau de l'article 147, qui rajoute deux paragraphes sur la définition de la Cour et les nouvelles tâches empruntées de la terminologie moderne relative à la bonne gouvernance. Quant aux nouvelles tâches, l'article précise que « La Cour des Comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

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, les associations faisant appel à la générosité publique et l'évaluation des projets publics.

Depuis 2002, on peut parler d'indépendance de la Cour sur la base de plusieurs éléments :

- Elle est indépendante dans la mesure où elle tient ses prérogatives de la constitution³⁹⁷ et de la loi, conçoit elle-même une programmation de ses opérations d'audit et de contrôle et reçoit par la force de la loi³⁹⁸, les comptes des comptables publics, de façon à toucher l'ensemble des secteurs et des services.
- Les membres de la Cour sont des magistrats qui jouissent de l'inamovibilité ;
- La Cour jouit du libre accès à l'information;
- La Cour procède à la publication et diffusion de ses rapports. A cet effet, il faut signaler que la publication de son rapport d'activités au titre des années 2003-2004, premier du genre depuis l'entrée en vigueur du code des juridictions financières, a dynamisé les champs politique, médiatique et civil et montré, le rôle de la publication dans le renforcement de la position et de l'indépendance de cette institution.³⁹⁹

Par ailleurs, il faut souligner que cette indépendance est relative :

- La nomination comme 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 "séculaire" patron de la cour des comptes, pour l'avoir dirigé de 1979 à 2003, ne sont pas connues en dépit des multiples interrogations et spéculations suscitées par la nomination d'un nouveau président (M. Ahmed MIDAOU). Ce dernier a été à son tour remplacé en mars 2012 par M. Driss JETTOU, sans en connaître les tenants et les aboutissants de ce changement.
- Par ailleurs, la léthargie peut émaner du procureur général du Roi près la Cour. C'est en effet lui, qui doit provoquer 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.
- Au niveau des Cours Régionales des Comptes (CRC), les magistrats ont été également nommés par le Roi selon les articles 30 et 84 de la constitution⁴⁰⁰ de 1996.

INDICATEUR N° 8.1.3 DÉSIGNATION INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ La Cour Nationale des Comptes est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs ?

Note : 50

Pour ce qui est des volets technique, formel et normatif, on peut dire que la Cour joue son rôle selon les normes internationales, notamment la déclaration de Lima d'Octobre 1977. La Cour agit de manière professionnelle. En effet,

³⁹⁷ L'article 147 de la constitution de 2011 proclame que « Son indépendance est garantie par la Constitution ».

³⁹⁸ Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.(B.O du 15 août 2002). Vu la Constitution ...

³⁹⁹ La plupart des organes de presse, des partis et des ONG publie des articles d'information, des commentaires, des communiqués et des critiques au lendemain de la publication des rapports de la Cour. Cf. à titre d'exemple le numéro 301 de la revue de presse de TM <http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/Revue%20de%20presse%20n%C2%B0%20301%20du%2022%20au%2028%20F%C3%A9vrier%202014.pdf>

⁴⁰⁰ Il s'agit de la constitution de 1996, car depuis la nouvelle constitution, il n'y a pas eu de nouvelles nominations au niveau des CRC. L'ex article 30 stipulait : ARTICLE 30: Le Roi est le Chef Suprême des Forces Armées Royales. Il nomme aux emplois civils et militaires et peut déléguer ce droit. Il a été remplacé par l'Article 53 qui proclame que « Le Roi est le Chef Suprême des Forces Armées Royales. Il nomme aux emplois militaires et peut déléguer ce droit ». En effet les nominations civiles sont réparties entre le Roi, qui conserve les secteurs stratégiques ou ayant une importance économique, sociale ou politique et le chef du gouvernement qui nomme les responsables des autres secteurs concernés. Quant à l' « ARTICLE 84: Les magistrats sont nommés, par dahir, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature », il a été remplacé par l' « Article 57 Le Roi approuve par dahir la nomination des magistrats par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire ».

l'analyse de contenu de ses rapports et de ses participations à l'INTOSAI permet de voir qu'elle adopte les normes internationales en matière d'investigation et de déontologie de contrôle. Ses rapports obéissent à la règle de rapports contradictoires pour permettre aux audités de formuler leur point de vue et apporter leurs réponses aux observations et constats relevés. 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.

Ses prestations s'améliorent nettement⁴⁰¹ sur le plan professionnel, depuis son rapport de 2006. Les observations des magistrats alimentent bien le débat sur l'intégrité et la transparence. Ainsi, le dernier rapport publié de la Cour (2011), nous informe que le contrôle portant sur l'exercice 2009 qui a concerné 29 organismes publics, a permis de formuler 572 recommandations « dont 276 ont été suivies d'effet, 222 sont en cours de réalisation et 74 recommandations n'ont pas été mises en œuvre par les organismes concernés⁴⁰² ». Le taux de réalisation et de mise en œuvre atteignant 87% témoigne de l'apport positif de la Cour à l'amélioration de la gestion des entités auditées.

Cependant, la question de l'indépendance et des interférences politiques ne saurait se limiter à ces normes internationales, dans des pays en transition comme le Maroc, où l'Etat de droit et de séparation des pouvoirs a encore un long chemin à parcourir. On peut aborder rapidement, cette problématique en nous limitant à quelques éléments d'analyse. D'abord, pour ce qui est des interférences politiques, rien n'est porté à la connaissance de l'opinion publique, si ce n'est des allégations de personnel mécontent du Président de la Cour⁴⁰³, des articles de presse ou des constats et interpellations qui ne donnent pas lieu à des réponses des responsables. Cependant, les pressions politiques de la part des mis en cause, après la parution des rapports de la Cour sont courants et clairement exprimés⁴⁰⁴. A notre avis, ce problème de l'interférence en aval, après publication des rapports, est beaucoup plus important à étudier, car il est intimement lié au phénomène de l'impunité, bien connu et bien préoccupant dans les pays à déficit démocratique. C'est un schéma différent de celui de la Cour de 1979 où les interférences étaient en amont et n'intervenait que lorsqu'elle est sollicitée par les plus puissants de l'exécutif. Rappelons que cinq ans après sa création, la majeure partie des recrues l'avaient quitté. Sa première investigation date de la fin de 1994 (15 ans après), suite à une saisine enclenchée 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. L'année suivante, l'Etat lance sa campagne d'assainissement et prépare le gouvernement d'alternance. Dans ce sillage, la Cour fut saisie, par l'ancien Premier ministre Abdellatif Filali, pour enquêter sur l'affaire de détournement de près de 10 millions de dirhams (1,2 millions de dollars US) par l'ex PDG de la Royal Air Maroc. Ainsi, la Cour intervenait par affaire en non par travail systématique. De plus, de 1994 à 1999, elle n'a eu à traiter que 149 affaires en matière de discipline budgétaire et financière, dont 136 par saisine du ministre de l'intérieur.⁴⁰⁵

Toutefois, il n'en reste pas moins que plusieurs observateurs et experts du contrôle et de la gouvernance, ont commencé depuis 2011 à être beaucoup plus critique vis-à-vis du contenu des rapports. Ainsi, ils relèvent que les critères de choix des entités à contrôler n'ont jamais été transparents, ni révélés. On a souvent reproché à la Cour de ne pas « visiter », certains ministères⁴⁰⁶, certaines entreprises publiques, ou l'armée⁴⁰⁷. La question d'aller au-delà des constats⁴⁰⁸ pour déterminer les responsabilités est également posée. Critiquant la timidité du rapport 2010 sur les anomalies relevées dans la gestion de la compagnie Royal Air Maroc, un journaliste interpelle ainsi, la Cour « Qui est l'autorité habilitée à prendre ce genre de décision concernant l'achat d'un type d'appareil ou de décréter l'ouverture d'une ligne africaine sans étude préalable? Surtout pas le PDG de la compagnie »⁴⁰⁹. D'autres constats sont restés trop timides, comme ceux concernant le contrôle des partis politiques, les campagnes électorales ou les déclarations de patrimoine⁴¹⁰.

401 Le rapport 2005 a soulevé beaucoup de critique pour manque de consistance et langue de bois. cf. Nadia SALAH « Faux-semblant » in l'Economiste du 26.09.06
402 Cour des Comptes Rapport 2011 Tome 1 page 440.

403 Dans un article intitulé: M MIDAOUI mécontente les magistrats par son silence sur les accusations de CHABAT. Al Massae n° 552 du 27.6.2008 ; on relate comment le rapport sur la gestion du conseil de la ville de Fès a soulevé un tollé de critiques maladroites envers les magistrats. Le Président leur a signifié l'obligation de se taire, promettant de régler ce problème à sa manière. Or il n'y a rien eu et le Maire a continué ses attaques. En 2006, les magistrats menaçaient de présenter une démission collective, en réaction aux mesures sélectives de promotion, clientélisme et non activation de la chambre consultative de la Cour. In Assabah n°1928 du 20.06.2006.

404 La Cour des comptes répond à Chabat Média24. <http://www.medias24.com/POLITIQUE/9634-La-Cour-des-comptes-repond-a-Chabat.html> Politique. Chabat, roi de Fès Par Mohammed Boudarham Tel Quel N° 389 http://www.telquel-online.com/archives/389/actu_maroc3_389.shtml

405 <http://www.maroc-hebdo.press.ma/index.php/component/content/article/37-recherche-archiver/9930-dnnpasserleshandicaps>

406 kheytrat : le ministère de l'emploi n'est pas soumis au contrôle de la Cour des Comptes. Hespess du 17.4.2012

407 Pourquoi les magistrats de MIDAOUI n'auditent pas les marchés publics de l'armée ? Hespess du 12.7.2012.

408 La Cour des Comptes devant la mise en œuvre du principe responsabilité fonctionnelle /redevabilité. Attajdid du 20/7/2011

409 Khalid TRITKI De qui se moque Ahmed El MIDAOUI ? Echos quotidien 01 Avril 2012.

410 Cf. Mustapha KHALFI : Remarques critiques sur la Cour des Comptes in Attajdid du 26.4.2011.

INDICATEUR N° 8.2.1 DÉSIGNATION TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d’être convenablement informés des activités et décisions de la Cour des Comptes ?**

Note : 50

Sur le plan légal, la transparence des activités de la Cour a marqué un progrès avec le texte de la Constitution de 2011. Auparavant, seuls les articles 99 et 100 du code des juridictions financières traitaient du rapport annuel des activités et de sa publication. L’article 99 stipule que: « Le comité des programmes et des rapports prépare les observations destinées à être insérées au rapport annuel. Les projets d’insertion sont communiqués par le premier président, aux autorités gouvernementales et aux responsables des institutions et des organismes publics concernés qui sont tenus dans les 30 jours, d’adresser à la cour leurs réponses, accompagnées éventuellement de toutes justifications utiles. Ces réponses sont jointes audit rapport ». Seuls des extraits des rapports des CRC peuvent être insérés dans le rapport de la Cour. Par la suite,

« le rapport annuel est délibéré en chambre du conseil ». L’article 100 énonce les différentes activités insérées dans le rapport, rappelle la présentation dudit rapport au Roi et sa publication au Bulletin Officiel (BO)⁴¹¹.

La nouvelle constitution dans son article 148, apporte des dispositions renforçant la transparence. Elle énonce que la Cour des Comptes « publie l’ensemble de ses travaux y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles ». C’est là aussi un progrès par rapport à la loi n°62-99 formant code des juridictions financières qui énonce que les arrêts des Juridictions financières condamnant à des amendes « peuvent être publiés à l’initiative de la Cour ». Ledit rapport est, soumis au Roi, transmis au Chef du Gouvernement et aux Présidents des deux Chambres du Parlement et publié au Bulletin Officiel. De plus, un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier président devant le Parlement et est suivi d’un débat.

INDICATEUR N° 8.2.2 DÉSIGNATION TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ **Les actions et les décisions de la Cour des Comptes sont-elles effectivement transparentes?**

Note : 50

La Cour des Comptes publie les informations relatives à son activité, tel que prévu par la loi. Toutefois, certains volets des investigations font l’objet de publications limitées à des synthèses ou extraits. C’est le cas des investigations sur les partis politiques et sur les déclarations de patrimoine. Par ailleurs, les retards de publication sont courants et aucune explication n’est avancée, ce qui laisse libre cours aux différentes rumeurs et spéculations. En effet, conformément aux dispositions de l’article 100 de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières, le Président de la Cour des comptes présente son rapport d’activités au Roi « avant la fin de l’année budgétaire qui suit celle à laquelle il se rapporte; il est publié au “ Bulletin officiel ». Le rapport d’activité de Bank Al Maghrib (institut d’émission) par exemple, livre son rapport au début de juillet de l’année suivante, soit près de 7 mois après la clôture de l’exercice concerné. L’analyse des publications au BO donne le tableau suivant qui indique en plus des retards de 2 à 3 mois :

⁴¹¹ Article 100: Dans son rapport annuel, la cour rend compte de l’ensemble de ses activités, fait la synthèse des observations qu’elle a relevées, de ses propositions d’amélioration de la gestion des finances publiques et de celle des services et organismes publics ayant fait l’objet de contrôle, reprend les commentaires des autorités gouvernementales et des responsables des institutions et organismes concernés et donne un résumé du rapport de la cour sur l’exécution de la loi de finances. Le rapport annuel de la cour est présenté à Sa Majesté le Roi par le premier président avant la fin de l’année budgétaire qui suit celle à laquelle il se rapporte ; il est publié au « Bulletin officiel ».

Rapport	Date de publication au BO	Durée en mois et jours	Date limite de publication
2005	07.09.2006	08 mois -07 jours	31.12.2006
2006	20.12.2007	11 mois -20 jours	31.12.2007
2007	-	-	31.12.2008
2008	22.03.2010	14 mois -22 jours	31.12.2009
2009	07.04.2011	15 mois -07 jours	31.12.2010
2010	22.03.2012	14 mois -22 jours	31.12.2011
2011	10.01.2013	12 mois -10 jours	31.12.2012
2012	-	-	31.12.2013

Le public a accès direct et gratuit au rapport annuel qui reprend l'essentiel des nombreux rapports d'audit, à travers les sites internet de la Cour et de l'imprimerie officielle qui publie les Bulletins officiels⁴¹².

Le site de la Cour, donne des informations succinctes sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour, offre en téléchargement gratuit les rapports annuels. Un effort reste à faire pour donner l'aspect d'un site complet, en publiant des données chiffrées sur l'évolution des effectifs, du budget et une revue de presse. Au niveau de la région MENA, le modèle de communication marocain, reste séduisant et bien avancé⁴¹³.

Les rapports d'audit ne sont pas soumis au Parlement, dans l'ancienne constitution. Ainsi, ils n'étaient pas débattus dans cette enceinte et aucune commission parlementaire n'est destinatrice des rapports de la Cour. Sur le terrain, la même situation perdure. L'actuelle constitution pose le problème de sa mise en œuvre et de l'actualisation du texte fondateur de la Cour. La lenteur résulte, du fait que l'article 150 de la Constitution de 2011 n'est pas clair lorsqu'il édicte que « les attributions, les règles d'organisation et les modalités de fonctionnement de la Cour des Comptes et des cours régionales des comptes sont fixées par la loi ». La question de savoir, s'il s'agit du texte existant ou d'un nouveau texte à élaborer, se pose réellement. De plus ses articles 147 et 36 traitent de sanctions pour des attributions qui n'existaient pas dans l'ancien texte.

INDICATEUR N° 8.2.3 DÉSIGNATION RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que la Cour réponde de ses actes et de ses décisions?**

Note : 50

Au niveau de la constitution, la seule forme de reddition des comptes est la soumission d'un rapport d'activités annuel au Roi. Elle transmet ce même rapport au Chef du Gouvernement et aux Présidents des deux Chambres du Parlement. Le public en prend connaissance à travers sa publication.

L'article 100 du code des juridictions financières édicte que « Dans son rapport annuel, la cour rend compte de l'ensemble de ses activités », mais la pratique a montré qu'il fallait revenir sur cette stipulation avec plus de précision. Ainsi, la nouvelle constitution a marqué un progrès en précisant dans son article 148 qu'elle doit publier « l'ensemble de ses travaux y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles ».

Quant à sa gestion du budget, aucun texte ne fait mention de la nécessité de le soumettre à un audit. De même sa performance, ses critères de choix des entités à auditer, ses méthodes utilisées, son indépendance ou l'évaluation générale de son rôle et de sa prestation ne sont prévus par aucun texte.

Cependant, les cours régionales sont soumises à inspection de la part de la Cour des Comptes comme le stipule le chapitre V intitulé : Inspection des cours régionales des comptes. L'article 97 dispose que : « L'inspection des cours régionales est destinée notamment, à apprécier leur fonctionnement ainsi que celui des services qui en dépendent, les méthodes utilisées et la manière de servir des magistrats, du personnel administratif et du greffe ». C'est une ins-

412 La recherche sur le site de l'Imprimerie officielle se fait par n° de BO ou par date pour 2011 ci-après le lien : http://81.192.52.100/BO/FR/2013/BO_6116-bis_Fr.pdf Pour la Cour des comptes la date de mise en ligne n'est pas indiquée, mais elle doit être postérieure à sa publication au BO ; ci-après le lien http://www.courdes-comptes.ma/index.php?id=52&no_cache=1

413 D'après des cadres maghrébins dans un séminaire à Tunis sur la communication et le reporting des Cours des Comptes maghrébines, au niveau de la région MENA, le modèle de communication marocain, reste séduisant et bien avancé. Cf. Témoignages de cadres maghrébins dans un séminaire à Tunis sur la communication et le reporting des Cours des Comptes maghrébines. L'enjeu des méthodes de communication De notre envoyé spécial à Tunis, Bachir THIAM. L'Economiste N° 3621 du 2011/09/22

pection interne puisque c'est le Président de la Cour qui désigne « chaque fois que c'est nécessaire, un ou plusieurs magistrats, pour procéder à l'inspection des cours régionales ou enquêter sur des faits déterminés ».

Les textes abondent cependant de mesures de régulation interne, mais seulement, entre les mains du premier Président de la Cour, ce qui l'éloigne de la gestion démocratique préconisée par les standards internationaux.

INDICATEUR N° 8.2.4 DÉSIGNATION RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure la Cour rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions?

Note : 25

En pratique la Cour publie son rapport annuel sans y insérer ni les rapports particuliers ni les décisions juridictionnelles. Ainsi, la Cour des Comptes était le seul tribunal au Maroc dont les décisions n'étaient pas connues du public. La presse écrite a été sévère lorsque les deux premiers rapports ont été publiés, car ils manquaient de rigueur⁴¹⁴ et ne fournissaient pas assez d'informations sur les anomalies relevées. En dehors de la presse et de la société civile, Parlement et Gouvernement, n'ont pas fait jouer leur pouvoir à l'égard de la Cour. Récemment, le Président de la Cour, fort d'une décision du Conseil Constitutionnel rejetant des dispositions du règlement intérieur du Parlement, a refusé de se rendre au parlement pour discuter son budget pour 2014⁴¹⁵. Le motif avancé est celui de l'indépendance des instances de gouvernance par rapport aux pouvoirs exécutifs et législatif. Les parlementaires se sont opposés à cette interprétation.

A notre avis, cette polémique n'est pas spécialement d'ordre juridique ou technique, pas moins une question de principe relative à l'indépendance, elle est profondément politique et interpelle la réflexion sur les équilibres de pouvoir. L'indépendance réelle tant demandée par les associations, par le biais de la constitutionnalisation de ces instances, n'a pas produit l'effet souhaité, tant que la nomination, la démission et la redevabilité relèvent uniquement du pouvoir souverain. La constitution a en fait, opéré un contournement de l'idée d'indépendance, pour aboutir, selon l'expression du professeur M. Tozy à un «un retour à un lien impérial»⁴¹⁶ où nomination, régulation, destitution échappent à la sphère démocratique pour s'incruster dans la coque Makhzenienne.

Pourtant, la Cour s'engage à respecter les normes et la déontologie de l'INTOSAI, auquel elle adhère et participe aux travaux et au fonctionnement. En effet, déjà et depuis 1977, suite au IXe INCOSAI de Lima (Pérou) la Déclaration de Lima qui « a une signification pour toutes les institutions supérieures de contrôle des finances publiques membres de l'INTOSAI, quels que soient la région à laquelle elles appartiennent, le développement qu'elles ont connu, leur intégration au système de gouvernement ou leur mode d'organisation », a incité les Institutions Supérieures de Contrôle (ISP) à une large diffusion de l'information en précisant que l'Institution Supérieure de Contrôle « doit pouvoir, entre deux rapports annuels, présenter d'autres comptes-rendus sur des questions particulièrement importantes et graves »⁴¹⁷. Elle a aussi mis l'accent sur la qualité du rapport qui ne doit taire aucune information sauf celles protégées par la loi « que l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit peser consciencieusement ces intérêts contre l'intérêt d'une publication⁴¹⁸».

Tous ces aspects sont exposés, commentés et mis à jour régulièrement dans les Normes et Standards Internationaux des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) et sont publiés par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)⁴¹⁹. Rappelons que le Principe n°1 en matière de Transparence et responsabilité stipule que : « Les ISC doivent disposer d'un cadre législatif et réglementaire qui définit leurs responsabilités et leur obligation de rendre compte⁴²⁰». Plus précisément, il s'agit entre autres d'obligations redditionnelles:

414 Cf. article de l'économiste : les faux semblants op.cit.

415 Mehdi Mezouari: «La Cour des comptes doit également rendre des comptes au Parlement» Aujourd'hui.ma 18/04/2012

http://www.ajourd'hui.ma/une/focus/mehdi-mezouari-%C2%ABla-cour-des-comptes-doit-egalement-rendre-des-comptes-au-parlement%C2%BB-82290#.U_sUeG-NWXop. Le rapport de la Cour des comptes chez les députés. Polémique autour de la méthode d'examen. L'Economiste édition n° 4304 du 2014/06/24. <http://www.leconomiste.com/article/955583-le-rapport-de-la-cour-des-comptes-chez-les-deputespolémique-autour-de-la-méthode-d-ex#sthash.iZlBpCAO.dpuf>

416 Intervention à la table ronde sur la réflexion et l'actualisation du SNI, organisée par TM à travers le thème : « le texte constitutionnel et ses principaux apports en matière de gouvernance »

417 Déclaration de Lima page 4 Publication de l'INTOSAI

418 idem

419 Cf. le site www.issai.org

420 ISSAI 20: Principes de transparence et de responsabilité. INTOSAI 06.01.2010.

- des règles de gestion opérationnelle et financière de l'ISC,
- de la publication dans des délais appropriés, des rapports d'audit,
- de l'équilibre entre l'accès du public aux informations et la confidentialité qui s'attache aux documents relatifs aux contrôles ainsi qu'à d'autres informations concernant l'ISC.

Or, la pratique de la Cour des comptes, n'imprime pas une gestion démocratique interne, et nous avons évoqué comment des magistrats ont eu des altercations et recouru à la presse pour s'élever contre les mesures personnelles du premier Président de la Cour.⁴²¹

INDICATEUR N° 8.2.5 DÉSIGNATION DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de la Cour des Comptes ?

Note : 50

Il faut rappeler que la raison d'être de la Cour est d'abord une mission constitutionnellement fixée: « la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics »⁴²².

En deuxième lieu, la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières⁴²³ consacre son livre III au statut des magistrats des juridictions financières. C'est une ancienne approche de gestion du personnel qui apparaît dans ce livre, notamment dans son chapitre premier⁴²⁴, intitulé : Devoirs et droits où l'article 180 édicte que les magistrats sont tenus d'observer la réserve, l'intégrité et la dignité que requiert la nature de leurs fonctions. D'ailleurs, le préambule de la loi ajoute que les règles disciplinaires applicables aux magistrats des Juridictions Financières sont fixées par le statut de ces magistrats prévu au Livre III du Code des Juridictions financières. En général les quelques stipulations en matière de respect des principes d'éthique et de transparence sont restées d'ordre général.⁴²⁵ La Cour avait déclaré dans son rapport de 2003-2004, qu'un groupe de réflexion a été constitué pour préparer un code déontologique⁴²⁶ fixant les règles professionnelles et morales à respecter. A la date d'aujourd'hui, à notre connaissance aucun code déontologique n'est adopté ou du moins annoncé et mis à la disposition du public.

Concernant les conflits d'intérêts, pantouflage, cadeaux et invitations, les articles 182 à 185 avancent des précisions telle que l'interdiction d'exercer, à titre professionnelle, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, et d'exercer toute activité mettant le magistrat en situation de dépendance, ou 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, au Maroc, seules les dispositions du code pénal (non détaillées, là aussi) s'appliquent aux fonctionnaires et assimilés donc, elles s'appliquent aussi pour le personnel de la Cour.⁴²⁷

La loi sur les juridictions financières a toutefois traité d'un cas qui peut être assimilé à du pantouflage. Ainsi, son article 5, traite du cas des contrôleurs ayant pratiqué la gestion dans un organisme à inspecter. Il y est stipulé que ces contrôleurs ne peuvent participer à des missions de contrôle (menées 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 en est de même, lorsque le premier président désigne des experts du secteur privé (Article 6) pour mener ou participer à des missions ou opérations de contrôle. En effet, pour garantir sa neutralité en matière de discipline budgétaire et financière, l'expert est désigné selon les modalités prévues par l'article 59 du code de procédure civile.

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 qu'ils possèdent ainsi que leurs conjoints et

421 La Cour des comptes devant le tribunal administratif de Rabat. In Al Alam du février 2012. La Cour des comptes à l'épreuve de la nouvelle ère constitutionnelle. Maghress 8.5.2012. <http://www.maghress.com/almassae/156465>

422 Article 147 de la Constitution de Juillet 2011.

423 Cf. B.O du 15 août 2002.

424 Du titre III : Magistrats des Juridictions Financières

425 Cf. Code des juridictions financières Livre III Statut des magistrats des juridictions financières Titre III Magistrats des juridictions financières. Chapitre 1 : devoirs et droits. Articles 180 à 190

426 Rapport sur les exercices 2003 et 2004. BO n° 5404 du 16-3-2006 page 482.

427 Cf. Code Pénal section IV de la corruption et du trafic d'influence (Articles 248 à 256)

enfants mineurs⁴²⁸. En cas de modification 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).

INDICATEUR N° 8.2.6 DÉSIGNATION DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité de la Cour Nationale des Comptes est-elle effectivement garantie?

Note : 50

En dehors des rares cas d'allégations parus dans la presse sur des relations de clientélisme et de favoritisme qui auraient été pratiqués, aucun fait avéré n'est connu. Par ailleurs, pour ce qui est du post emploi, les cas de fonctionnaires en situation de pantouflage ou de conflit d'intérêt sont courants, mais devant le vide juridique et l'imprécision des cas retenus par le code pénal, ces fonctionnaires, ne font jamais l'objet d'interpellations. De ce fait, on ne peut rien avancer concernant le post emploi des magistrats et autre personnel de la Cour.

INDICATEUR N° 8.3.1 DÉSIGNATION EFFICACITÉ DES AUDITS

■ La Cour Nationale des Comptes réalise-t-elle un audit efficace des finances publiques?

Note : 50

Depuis 2008, la Cour des comptes publie régulièrement ses rapports annuels. Ces rapports sont devenus des documents attendus par les parties prenantes et l'opinion publique qui leur accordent une importance particulière, car c'est la seule source d'information officielle sur la gouvernance du secteur public.

On n'a jamais procédé à l'évaluation du travail de la Cour des comptes pour dire si les audits sont complets ou non. La qualité et l'efficacité du travail restent une affaire secondaire dans la mesure où le problème qui se pose avec acuité, est le suivi et les sanctions de ce qui est rapporté comme dysfonctionnements dans les rapports. Au Maroc, le constat partagé par la majorité des partis, médias, parlementaires et observateurs est l'impunité.

Depuis le rapport 2007, les deux questions qui soulèvent le débat et les protestations au Maroc, est l'impunité et la faible suivi des anomalies graves relevées. Pendant longtemps, la délimitation de la partie responsable des poursuites, est régulièrement posée et la querelle déclenchée entre la Cour et le ministère de la Justice, au lendemain de la publication de chaque rapport de la Cour. En 2008, le gouvernement avait fait une déclaration importante le 06-03-2008 pour développer les efforts et la concertation entre toutes les parties afin de mettre en œuvre les observations et les recommandations de la Cour.⁴²⁹ L'actuel gouvernement est revenu à la charge sur cette question et en 2012 cette situation a été dépassée. En effet, le ministre de la Justice a créé une commission de magistrats spécialisés en infractions financières pour analyser et trancher sur les cas remis par la Cour⁴³⁰. Plusieurs dirigeants d'entreprises publiques, responsables de dilapidations, détournements ou mauvaise gestion ont été interpellés, arrêtés ou poursuivis en liberté devant la justice⁴³¹.

Concernant les relations avec le Parlement, la Loi 62-99, relative au code des juridictions financières, ainsi que la Constitution de 1996 n'ont pas spécifié le parlement comme destinataire du rapport de la Cour. Actuellement la Constitution de 2011 cite le Parlement comme destinataire et renforce les relations de la Cour avec le pouvoir législatif. De plus, le Parlement a toujours été bénéficiaire de l'assistance de la Cour en matière d'examen du projet de la loi de règlement (exécution de la loi des finances), par l'établissement de la déclaration générale de conformité des comptes des comptables avec le compte général du royaume ainsi que le rapport sur l'exécution de la loi de finances.

428 Article 184 du code des juridictions financières

429 Cour des Comptes et état de droit in Al Massae n° 70831.12.2008 du <http://www.maghress.com/almassae/17552>

430 Débat autour du rapport de la Cour des comptes au Maroc Par Siham Ali pour Magharebia à Rabat – 29/06/12.<http://magharebia.com/fr/articles/awi/features/2012/06/29/feature-03>

431 Cf. les cas cités du CIL, ONDA

INDICATEUR N° 8.3.2. DÉSIGNATION : DÉTECTION ET SANCTION DES MALVERSATIONS

■ La Cour Nationale des Comptes parvient-elle à détecter et sanctionner les malversations commises à l'occasion de la gestion des finances publiques?

Note : 50

La Cour a pu jouer régulièrement son rôle, en détectant, redressant et sanctionnant plusieurs anomalies. Les cas d'anomalies ayant un caractère pénal sont remis au ministère de la justice.

Ce rôle est dévolu à la Cour en vertu de l'article 2 de la loi 62.99 et conformément aux dispositions de la Constitution qui l'ont chargé

- d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances.
- De s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle.
- De sanctionner, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les opérations précitées.
- D'assister le parlement et le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence.

Le rapport 2011 de la Cour nous informe⁴³² à cet effet, que, au cours de cette année, « le Ministère public près les juridictions financières a décidé de poursuivre 36 personnes, devant la Cour des comptes, en matière de discipline budgétaire et financière; et a enclenché la même procédure à l'encontre de 74 personnes devant les différentes Cours régionales des comptes ».

Pour les cas graves (malversations et détournements...), le même rapport nous informe que conformément à l'article 111 de la loi 62.99, durant l'année 2011 « le Parquet Général a saisi le Ministre de la Justice de huit affaires portant sur des faits de nature à justifier une sanction pénale à l'encontre de 27 personnes »⁴³³.

Par ailleurs, la Cour veille, à travers un programme de formation à rehausser le niveau de ses cadres et magistrats. Son adhésion à l'INTOSAI et à l'ARABOSAI lui permet d'harmoniser et de standardiser ses normes pour les inscrire dans l'actualisation internationale. La Cour des Comptes adopte des manuels et des procédures appropriées, qu'elle met entre les mains de ses auditeurs et magistrats à l'effet d'analyser la gestion et de détecter les anomalies et les cas de malversations. Elle a compétence pour conduire des enquêtes relatives à des malversations. Elle a l'autorité politique, le poids et l'indépendance nécessaire pour mettre en cause des responsables d'entreprises publiques ou au sein de l'administration.

INDICATEUR N° 8.3.3 DÉSIGNATION AMÉLIORATION DE LA GESTION FINANCIÈRE

■ La Cour parvient-elle à faire progresser la gestion financière de l'administration ?

Note : 25

Les interventions de la Cour contribuent à l'apurement des comptes et à la consécration de la discipline budgétaire. En effet, la formulation de recommandations est une priorité pour la Cour. Elle assure un suivi de leur mise en œuvre de manière active et publie ce volet dans ses rapports. Le mécanisme de suivi permet à la Cour de s'assurer que l'administration a appliqué ses recommandations. Un état statistique est tiré et inséré dans le rapport annuel de la Cour.

Concrètement, nous disposons de statistiques qui montrent que la Cour a assuré régulièrement le suivi. Ce dernier a porté à titre d'exemple « en 2009 sur des recommandations adressées à 29 organismes contrôlés auxquels la Cour a émis 572 recommandations dont 276 ont été suivies d'effet, 222 sont toujours en cours de réalisation et 74 recommandations n'ont pas été mises en œuvre par les organismes concernés »⁴³⁴.

432 Rapport annuel de la Cour des Comptes 2011 Tome I page 9

433 idem

434 Rapport annuel de la Cour des Comptes 2011 Tome I page 8

**L'AUTORITÉ DE LUTTE
CONTRE LA CORRUPTION
42 / 100**

RÉSUMÉ

Pour le SNI, «une Autorité de Lutte contre la Corruption est une autorité publique indépendante et permanente, chargée de lutter contre la corruption à travers des actions répressives et préventives, et de faire évoluer l’environnement social et économique de sorte à le rendre moins propice à la corruption ».

Au Maroc, l’Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC), a été créée le 13 mars 2007 par décret ministériel⁴³⁵ conformément à l’article 6 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC). Elle fait suite à la signature de ladite convention par le Maroc le 09-12-2003 et l’adoption de son premier plan gouvernemental de lutte contre la corruption en mai 2005. La ratification de la CNUCC interviendra, quant à elle, le 9.5.2007.

Il a fallu attendre dix huit mois pour l’installation de l’Instance le 2 décembre 2008. Puis, du fait des difficultés de démarrage, l’année 2009 n’a connu qu’un semestre d’activités. L’année suivante a connu une activité intense⁴³⁶, mais l’avènement du printemps arabe et du mouvement du 20 février des jeunes marocains a bouleversé le champ politique en réclamant la fin de l’absolutisme et de l’impunité. Les manifestations centraient leurs mots d’ordre entre autres sur la dénonciation de la corruption et de l’impunité, sur l’instauration de la reddition des comptes et la lutte contre la corruption. Ce mouvement a imposé une révision de la constitution et renforcé la demande de révision du statut de l’Instance réclamée par son assemblée générale et par la majorité des acteurs de la vie politique.

L’Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption

Ainsi, la constitution de 2011 a consacré deux articles⁴³⁷ à une nouvelle instance de lutte contre la corruption : «L’Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption» (L’Instance Nationale).

Mais depuis l’annonce d’une nouvelle constitution le 9 mars 2011 et deux ans et demi après son approbation par référendum du 1er juillet 2011, aucune loi sur la nouvelle Instance Nationale n’a été adoptée. L’ICPC continue de fonctionner à travers son Président et le staff administratif. C’est pourquoi nous traiterons des questions légales en recourant aux deux instances, mais pour la pratique nous ne pouvons relater que l’activité de l’ICPC.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 42 / 100			
Category	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 31/100	Ressources	25	25
	Indépendance	25	50
Gouvernance 46/100	Transparence	75	75
	Redevabilité	25	50
	Mécanismes d’Intégrité	50	00
Rôle 50/100	Prévention	75	
	Education	75	
	Investigation	0	

435 Décret n° 2-05-1228 du 23 safar 1428 instituant l’Instance centrale de prévention de la corruption. (B.O. version française n° 5514 du 5 avril 2007).

436 Cf. rapport 2010-2011

437 Article 36 de la constitution : « Les infractions relatives aux conflits d’intérêts, aux délits d’initiés et toute infraction d’ordre financier sont sanctionnés par la loi ... le trafic d’influence et de privilèges, l’abus de position dominante et de monopole, et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques, sont sanctionnés par la loi. Il est créé une instance nationale de Probité, de prévention et de lutte contre la corruption ». Article 167 de la constitution: « L’Instance Nationale de Probité, de Prévention et de Lutte Contre la Corruption, créée en vertu de l’article 36 , a pour mission notamment de coordonner, de superviser et d’assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de la bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable ».

INDICATEUR N° 9.1.1 DÉSIGNATION RESSOURCES (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles à l'ICPC les ressources lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 25

L'Instance Nationale de probité de prévention et de lutte contre la corruption a été créée en vertu de l'article 36 de la constitution du 1er juillet 2011. L'article susmentionné, traite des infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier qui sont sanctionnées par la loi. Il clarifie la responsabilité des pouvoirs publics et le domaine de la loi en ces termes :

- « Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, à la passation et à la gestion des marchés publics ».
- « Le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole, et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques, sont sanctionnés par la loi ».

La constitution consacre le titre XII à la bonne gouvernance, dont l'article 167 annonce que l'Instance Nationale a une quadruple mission :

- coordonner, superviser et assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption
- recueillir et diffuser les informations dans ce domaine,
- contribuer à la moralisation de la vie publique et
- consolider les principes de bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable.

Enfin et s'agissant de la mise en œuvre, l'article 171 précise pour l'Instance Nationale et autres institutions de gouvernance, que « Des lois fixeront la composition, l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement des institutions et instances prévues aux articles 160 à 170 de la présente Constitution et, le cas échéant, les situations des incompatibilités ».

Quant aux ressources consolidant la capacité de l'autorité de lutte contre la corruption, il faut souligner que l'ICPC, qui relève du chef de gouvernement, ne dispose pas d'un budget en tant que chapitre distinct dans la loi de finances. Les dotations budgétaires de fonctionnement et d'investissement qui lui sont accordées sont inscrites dans le budget du Chef de Gouvernement conformément à l'article 16 du décret de création de l'instance. Ainsi, elle propose son propre budget au Chef de Gouvernement (au premier ministre avant juillet 2011) et le gère sous son autorité. Elle ne bénéficie pas de garantie légale formelle de stabilité des ses ressources budgétaires dans le temps. Travaillant comme organe consultatif et se limitant à la prévention, ses objectifs sont donc beaucoup plus qualitatifs que quantitatifs. Ainsi, le décret n'a pas fixé d'indicateurs précis, rigoureux et objectifs fondés sur les performances ou sur l'étendue des problèmes à résoudre pour bâtir les rubriques budgétaires de l'ICPC ou servir à déterminer l'évolution de son budget.

De même elle n'a pas la possibilité de se procurer des ressources supplémentaires (telles que les ressources provenant de confiscation de biens). L'article 16 du décret qui consacrait le président comme ordonnateur, a été interprété de façon restrictive.

INDICATEUR N° 9.1.2 DÉSIGNATION RESSOURCES (PRATIQUE)

■ L'ICPC dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle?

Note : 25

Dans la pratique, le budget de l'ICPC n'est pas suffisant pour lui permettre de fonctionner efficacement au vu de ses larges prérogatives, attributions et de son plan d'action. Le rapport 2009 de l'ICPC a bien souligné « l'autonomie limitée de l'ICPC, notamment au niveau de la gestion administrative et financière »⁴³⁸. Ses ressources financières n'ont pas connu une progression notable et régulière. Ses propositions d'extension du budget pour l'exercice 2010, afin d'entamer un rythme plus important que celui de l'année de démarrage n'ont pas été retenues. Ainsi, pour l'exercice 2010, le budget demandé par l'Instance a été de l'ordre de 67 millions de DH (8,1 millions de dollars US)⁴³⁹, mais elle n'a eu droit qu'à 15 MDH. Ce chiffre a été reconduit puis diminué de 15% suite aux mesures d'austérité impliquant une révision à la baisse du budget général de l'Etat. A la fin de 2012 le Président de l'ICPC a estimé les besoins budgétaires à 3 ou 4 fois la dotation actuelle⁴⁴⁰. Par ailleurs, l'ICPC n'a pas la possibilité de se procurer des ressources supplémentaires grâce à son activité.

Les ressources humaines de l'ICPC sont stables et ont même connu une légère progression. Toutefois, au vu de ses attributions, c'est un personnel insuffisant sur le plan quantitatif. Selon notre connaissance des cadres en exercice, le personnel dispose d'une formation académique adéquate pour suivre les questions de corruption mais n'a pas d'expérience antérieure en la matière. En effet, l'ICPC est la première instance dédiée de lutte contre la corruption. De plus, le recrutement des ressources humaines, relevait statutairement des services du premier ministre (actuellement du chef du gouvernement). L'Instance disposait au terme des recrutements de 2009 de vingt employés. En 2012, elle comptait 22 cadres et employés.

Le recrutement à l'ICPC comme dans d'autres instances au Maroc, ne souffre pas de problèmes de discrimination raciale ou ethnique ou basée sur le genre. Il est ouvert sur le même pied à tous les marocains. Les candidats ne doivent pas suivre une formation spécifique préalable avant d'intégrer l'ICPC, mais peuvent bénéficier de formations ciblées durant leur parcours au sein de l'ICPC. L'article 16 d'un projet⁴⁴¹ de règlement intérieur de l'instance voulait préciser 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. Cependant l'Instance rappelle que les procédures de recrutement et de désignation aux postes de responsabilités obéissent toujours aux règles de la fonction publique et aux contraintes imposées par le ministère des finances en termes de postes budgétaires et de validation préalable d'organigramme fonctionnel⁴⁴².

Le Président de l'ICPC ainsi que son secrétaire général ne sont pas nommés sur des critères politiques. Ces postes ne font pas l'objet d'une compétition ouverte. De même, il n'y a pas des auditions publiques ou devant les parlementaires de plusieurs candidats présélectionnés avant leur désignation.

L'ICPC est une structure centrale. Elle avait la possibilité de créer des commissions régionales et des commissions techniques ou spécialisées. Le projet de règlement interne dans son article 41 liste les cinq commissions suivantes :

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

438 Page 5 du « Résumé du rapport 2009 de l'ICPC » version française

439 L'équivalent de 8,4 millions de dollars (taux de change 2013)

440 Abdesselam Aboudrar : «La corruption n'est pas une maladie qu'on traite avec des médicaments» entretien avec Jaouad Mdidech. La Vie économique du 15-11-2012 www.lavieeco.com

441 Ce projet initialement destiné à la signature du premier ministre a été considéré comme règle interne et n'a donc pas été signé.

442 Réponse remise à la commission consultative de l'étude SN

INDICATEUR N° 9.1.3 DÉSIGNATION INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'ICPC?

Note : 25

La Constitution du 1er juillet 2011, a annoncé la garantie d'indépendance⁴⁴³ pour toutes les instances de bonne gouvernance. Cependant, elle s'est limitée à définir les missions de l'Instance Nationale, laissant à la loi de préciser en détails son statut juridique et ses règles de fonctionnement.

Quant à l'ICPC, son décret ne précisait pas de façon explicite sa nature juridique⁴⁴⁴ qui est restée très vague. En effet, elle « souffre de l'absence d'une capacité juridique, d'une limitation de son autonomie administrative et financière, ainsi que d'un manque de clarification quant aux fonctions de coordination, de supervision, de suivi, d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption qui lui sont dévolues »⁴⁴⁵.

L'ICPC n'est pas une autorité administrative indépendante (AAI), même si certains éléments caractéristiques des AAI, sont perceptibles dans sa genèse. En effet, la création de l'ICPC se situe dans le cadre du choix du Maroc de suivre⁴⁴⁶ la tendance administrative moderne en matière d'état de droit, de gouvernance et notamment de régulation⁴⁴⁷ en créant plusieurs Conseils Nationaux, Instances ou Autorité plus ou moins indépendants du gouvernement ou directement rattachés à la Cour Royale. On peut relever aussi la représentation de la société civile dans la composition des organes de l'ICPC. Cette spécificité par rapport à l'administration classique⁴⁴⁸ et aux Etablissements et Entreprises Publics la rapproche des AAI. Toutefois il faut rappeler qu'au Maroc, la nature du régime politique ne permet pas cette assimilation, tant que des pans importants de l'administration échappent au contrôle du gouvernement parce qu'ils relèvent de l'Etat profond⁴⁴⁹.

Le recrutement se fait sur la base de profils recherchés et de diplômes et il n'y a pas de critères professionnels réglementairement prédéfinis. Néanmoins dans le cadre de la gestion administrative, des critères professionnels spécifiques pour chaque profil ou poste de responsabilité sont définis par les services et entités concernés de l'Instance. Le Président est nommé par le premier ministre pour un mandat de six ans non renouvelable⁴⁵⁰. En cas de besoin, l'article 11 du décret instituant l'ICPC permet le recours à des experts et prestataires de services externes. De même la technique du détachement et de la mise à disposition permet de disposer de fonctionnaires et d'agents en provenance de divers départements ministériels ou d'Institutions publiques.

INDICATEUR N° 9.1.4 DÉSIGNATION INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ L'ICPC est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs?

Note : 50

Au niveau de ses activités comme au niveau de son plan d'action et de sa stratégie, l'ICPC a des atouts grâce à la qualité et la représentativité de ses membres et de son personnel et à la richesse de sa coopération et de ses partenaires.

De même, sa structure organique comme la variété de sensibilités et d'origines de ses membres, tant sur les plans

443 L'indépendance des instances de la bonne gouvernance est garantie par la constitution (art. 159);

444 Le terme d'AAI est utilisé par le législateur de façon explicite dans plusieurs pays occidentaux (France, Italie, Espagne etc.)

445 Constat de ses membres et largement partagé durant plusieurs séances publiques, entretiens et consultations sur le site du SGG pour être retenu dans la proposition de loi de la future Instance Nationale. Cf. « Projet de loi relatif à l'Instance Nationale de Probité, de prévention et de lutte contre la corruption » Octobre 2012. Page 3.

446 Depuis les années 90 du siècle dernier,

447 La montée en puissance des concepts de la régulation et de l'Etat de droit a touché plusieurs pays du Tiers Monde même si c'est souvent formel, et ce suite aux difficultés du libéralisme à outrance et à la crise économique.

448 Au titre du rattachement administratif hiérarchisé et de son degré d'autonomie vis-à-vis du gouvernement en tant qu'acteur politique (Même si elle est, toutefois, rattachée au chef du gouvernement).

449 «Au Maroc à la différence de la France, la Constitution comme le fonctionnement de nos institutions font que le gouvernement n'est pas seul à disposer de l'administration (le Roi en dispose tout autant) de même qu'un organe appartenant à l'Etat mais non subordonné au gouvernement, est déjà une réalité ! » in : « Régulation et Etat de droit » M. Tozy, Ali Bouabid, L. Jaidi, M. Benchaaboun, N. Hajji. Les Cahiers Bleus n° 4 Avril 2005 Friedrich Ebert Stiftung. Page 33 note 39.

450 L'actuel Président a entamé sa sixième année sans être révoqué. Il faut rappeler ici que les deux premiers Wali el Madhalim ont été révoqués avant la fin de leur mandat sans indication de motifs. Précisons cependant, que ces derniers sont nommés par dahir royal et dans ce cas, il n'y a aucune contrainte de durée de mandat ni de justification à un limogeage.

professionnel, que politique et administratif lui ont permis d'être considérée comme politiquement impartiale.⁴⁵¹

Il n'y a pas d'écho sur d'éventuels cas d'interférences politiques dans ses affaires. Toutefois, le manque de moyens et la limitation de ses prérogatives à la prévention sont parfois interprétés comme limitation indirecte de l'indépendance⁴⁵².

L'ICPC a conçu un règlement intérieur de façon à clarifier certaines règles de fonctionnement, mais s'il apporte des précisions quant au fonctionnement et à l'organisation, ce règlement, ne peut pas remplacer le décret, ni le modifier, ni se substituer à lui⁴⁵³.

Concernant les révocations, il est à noter qu'aucun cas de révocation des responsables de l'ICPC n'a eu lieu et aucun départ avant terme de mandat n'a été enregistré. Le président de l'instance est selon le texte du décret, nommé par le Premier ministre. Dans les faits la proposition a été soumise au Roi et c'est lui qui l'a reçu pour son installation dans ses fonctions. En principe, il est difficile pour le pouvoir exécutif de le révoquer sans justification fondée.

Cependant, la nouvelle constitution, en créant une nouvelle Instance Nationale a généré un débat sur la situation des membres de l'ICPC (assemblée et commission exécutive) et posé une question fondamentale : Fallait-il qu'ils continuent leur activité jusqu'à la fin de leur mandat ? Fallait-il qu'ils soient reconduits et continuent leur activité jusqu'à la mise en place de la nouvelle structure ou non ? Quoiqu'il en soit, le projet de loi relatif à l'Instance nationale est déposé depuis octobre 2012 au Secrétariat Général du Gouvernement et l'ICPC fonctionne sans assemblée et sans commission exécutive depuis plus d'une année, avec un Président⁴⁵⁴ et un staff administratif⁴⁵⁵.

INDICATEUR N° 9.2.1 DÉSIGNATION TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision de l'ICPC?**

Note : 75

Pour ce qui est de l'Instance nationale, la Constitution précise qu'au moins une fois par an, elle doit fournir un rapport d'activités qui fera l'objet de débats au parlement⁴⁵⁶. Cette disposition clairement affichée a pourtant suscité des débats et controverses⁴⁵⁷. L'ICPC a estimé de son côté que l'article 159 de la Constitution et l'arrêt n° 829/2012 du 4 février 2012 du Conseil Constitutionnel, montrent qu'une instance de gouvernance n'est pas tenue de présenter au Parlement son rapport d'activité annuel⁴⁵⁸.

S'agissant de l'ICPC⁴⁵⁹, on relève que parmi les missions qui lui sont dévolues, figurent les trois missions suivantes relatives à la collecte et à la diffusion de l'information :

- recueillir et diffuser les informations dans le domaine de la corruption.
- collecter toutes informations en relation avec le phénomène de la corruption et
- gérer la base de données y afférentes.

Une fois traités et utilisés dans ses interventions, ces informations alimentent son rapport d'activités. Et, aux termes

451 Cf. décrets d'institution et de nomination des membres. Décret n° 2-05-1228 du 13.3.2007 instituant l'ICPC BO n° 5514 du 5-4-2007 pages 477 à 479 et Décret n° 2-08-627 du 15 Octobre 2008 relatif à la désignation du Président, des membres de l'Assemblée Plénière et du Secrétaire Général de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption BO n°5677 du 27-10-2008 Edition arabe pages 3856 à 3857.

http://www.icpc.ma/wps/portal!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3h3A9NAFzdTEwMLP0M3A09zH_Ngb_MQA3dP16B8JJK8u6O5gYGnp4IzSJC5u4G-BgSkB3eEg_DrB8kb4ACOBvp-Hvm5qfoFuREGWSaOigAaws5W/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfRzA1UURGNTQwR0E3MDBJSTRDVF13RzA2QzQ!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/internet+icpc_fr/icpc/accueil/icpc/membres+de+l+assemblee+pleniere

452 On peut dire aussi que l'indépendance était déjà limitée au niveau des attributions légales (dépourvue des pouvoirs de décision, d'investigation, d'engagement de poursuites judiciaires). Surtout, qu'en dehors de l'ICPC, il n'existe pas d'autorités ayant pour mission de lutter contre la corruption.

453 Cf. règlement intérieur et rapports annuels de l'ICPC.

454 Dont le mandat viendra à échéance en août 2014

455 Deux ans et demi après l'adoption de la constitution, et plus d'une année après la remise par l'ICPC de la dernière version du projet de loi relatif à l'Instance Nationale, la loi en question n'a pas encore vu le jour ni même passé au conseil de gouvernement.

456 « Les instances de bonne gouvernance présentent au moins une fois par an des rapports d'activités qui feront l'objet de débats au Parlement » (art. 160 de la Constitution du 1er juillet 2011).

457 Notamment depuis que le premier Président de la Cour des Comptes n'a pas répondu à l'invitation de venir présenter son rapport annuel 2011 devant les parlementaires en s'appuyant sur l'arrêt n° 829/2012 du Conseil Constitutionnel.

458 « L'article 159 de la constitution ayant donné l'indépendance aux institutions de gouvernance et compte tenu de l'arrêt n° 829/2012 du Conseil Constitutionnel, le rapport annuel de l'INP fait l'objet d'un débat au sein du parlement dans le cadre de l'article 160 de la constitution et le règlement intérieur du parlement.

Selon les dispositions constitutionnelles et l'arrêt précité, les responsables des institutions de gouvernance ne sont pas tenus expressément de présenter au Parlement leur rapport d'activité annuel, mais rien n'empêche qu'ils puissent se rencontrer avec parlementaires ou les commissions concernées, pour discuter ensemble des dits rapports ». Droit de réponse de l'ICPC aux critiques de M. Azeddine Akesbi in : « L'ICPC répond à Azzeddine Akesbi » Publié dans Lakome le 20 - 02 - 2013

459 Article 2 et 6 du décret

de l'article 6, l'ICPC « présente au Premier ministre un rapport annuel sur l'état de la prévention de la corruption à partir des résultats de ses travaux, ainsi que sur l'impact des recommandations de ses précédents rapports ». Ce rapport est publié pour permettre au public de suivre ses activités sous réserve des règles de confidentialité applicables.

INDICATEUR N° 9.2.2 DÉSIGNATION TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ L'ICPC rend-elle effectivement publiques les informations relatives à son activité ?

Note : 75

L'ICPC publie effectivement des informations relatives à son activité, à son processus de décision, ses recommandations dans ses rapports annuels qui sont en outre disponibles sur son site web⁴⁶⁰. Ainsi, elle a effectivement diffusé et remis au premier ministre ses rapports relatifs aux exercices 2009, et 2010-2011.

De même, les études sectorielles qu'elle entreprend ou qu'elle produit par appel à l'expertise externe sont publiées et largement diffusées sous formes papier ou numérisées notamment à travers son site web⁴⁶¹.

INDICATEUR N° 9.2.3 DÉSIGNATION RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que l'ICPC réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 25

Selon la nouvelle Constitution, « Les instances de bonne gouvernance présentent au moins une fois par an des rapports d'activités qui feront l'objet de débats au Parlement » (art. 160).

Pour sa part, l'ICPC qui relève de l'autorité du chef de gouvernement, lui remet tous ses rapports. Seuls les rapports d'activités et les études sont rendus publics. Par ailleurs, les responsabilités de l'ICPC en tant qu'instance consultative se situent principalement dans le domaine du conseil au gouvernement sur la prévention, l'éducation et la sensibilisation ainsi que la collecte de l'information sur le phénomène de la corruption.

Étant une instance de prévention, elle n'est pas habilitée à entreprendre des enquêtes sur la corruption. Son personnel et ses membres sont tenus au secret professionnel⁴⁶² pour les faits, actes et informations dont ils ont pu avoir connaissance à l'occasion de leurs fonctions. Parallèlement, ils sont protégés comme tous les citoyens dans l'hypothèse de dénonciation d'actes de corruption ou d'autres délits.

L'ICPC, étant une instance consultative de prévention de la corruption et agissant en tant que force de proposition, ne s'expose pas aux plaintes des citoyens, c'est pourquoi son décret ne comporte pas des mécanismes de plaintes, de contrôles citoyens ou de recours juridiques à l'égard de ses actes et décisions.

S'agissant de l'audit des comptes de l'ICPC, il faut rappeler que l'instance est censée être indépendante et que son budget relève du budget du chef du gouvernement (auparavant du premier ministre) et à ce titre, c'est le chef du gouvernement qui apprécie l'opportunité de procéder ou non à un audit.

⁴⁶⁰ http://www.icpc.ma/wps/portal/detail?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/internet+icpc_fr/ICPC/Accueil/Espace+Publication/Rapports/Rapports+ICPC/

⁴⁶¹ Il s'agit de trois études : Etude sur le phénomène de la corruption dans le secteur de transport routier : Evaluation et diagnostic Etude sur le phénomène de la corruption dans le secteur de la santé: Evaluation et diagnostic

Etude d'apprentissage mutuel- Les mécanismes de collecte de l'information sur la corruption MAROC.

⁴⁶² Article 13 du décret de création de l'ICPC: « Les membres et personnels de l'Instance centrale sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et informations dont ils ont pu avoir connaissance à l'occasion de leurs fonctions, sous réserve de ce qui est nécessaire à l'établissement du rapport annuel prévu à l'article 6 du présent décret ».

INDICATEUR N° 9.2.4 DÉSIGNATION RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure L'ICPC rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions?

Note : 50

En matière d'obligation redditionnelle, il faut signaler que l'ICPC a produit les rapports annuels auxquels elle est tenue, les a soumis à l'Assemblée plénière de l'instance, les a remis au premier Ministre et les a publiés et distribués au public ensuite. Il faut rappeler à cet effet, que le texte de création n'impose pas à l'Instance une obligation de rendre compte au public ni de concertation en dehors de ses organes internes. 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.

Dans ses rapports pour 2009 et 2010-2011, le diagnostic de la situation de la corruption et des mesures gouvernementales, dressé par l'ICPC a été accueilli favorablement par l'opinion publique du fait qu'il a mis le doigt sur les déficits, sur l'inefficacité des mesures gouvernementales et sur les limites de l'intervention de l'Instance. Sur le plan recommandations, le premier rapport a présenté 25 propositions déclinées en 113 mesures pour la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption.

S'agissant des activités, lesdits documents relatent les cas de demandes d'avis sur divers thèmes et projets gouvernementaux (projets de réforme de la justice, de code des marchés publics, de régionalisation avancée, d'actualisation du plan gouvernemental de lutte contre la corruption...). Au niveau des partenariats, ces documents rappellent les nombreuses études, conventions et partenariats, la création et le lancement de l'observatoire d'éthique des douanes avec l'administration des douanes, la CGEM, TM et l'appui de l'organisation mondiale de la douane, l'absence de suite pour les recommandations et propositions de l'ICPC.

Des limites sérieuses à l'activité de l'ICPC méritent d'être soulignées. Il s'agit notamment des contraintes caractérisant son environnement légal, alors que les articles 2 et 4 du décret instituant l'ICPC, énumèrent des missions et attributions demandant une connaissance approfondie du phénomène de corruption notamment dans les administrations publiques. En effet, alors que l'article 14 du décret instituant l'ICPC⁴⁶³, affirme que les administrations de l'Etat et des collectivités locales sont tenues de lui communiquer, tous documents ou informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, d'autres dispositions légales, réglementaires ou organisationnelles formulent des réserves ou font défaut. Il s'agit :

- de l'article 18 du Statut de la fonction publique qui interdit aux fonctionnaires de divulguer des « secrets professionnels » ;
- de l'absence de traçabilité des décisions publiques ou de gestion des archives ;
- de l'inexistence de loi sur le droit d'accès à l'information;
- de l'inexistence de structures, cadres et/ou procédures de coordination entre instances de gouvernance.

Par ailleurs, l'absence de mécanismes de suivi et de monitoring de l'activité de l'ICPC, de ses recommandations et des relations avec les autres départements ministériels, qui sont de véritables leviers des mécanismes d'intégrité, s'ajoute à la faiblesse de l'impact de cette Instance et à la lutte générale contre la corruption.

⁴⁶³ Article 14 : Les administrations de l'Etat et des collectivités locales sont tenues de communiquer au président de l'Instance centrale, à la demande de cette dernière et dans les délais qu'elle fixe, tous documents ou informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de ladite instance et ce, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

INDICATEUR N° 9.2.5 DÉSIGNATION DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de L'ICPC?

Note : 50

Les valeurs d'intégrité et de transparence sont requises des membres et du personnel de l'instance, et sont également explicitées dans ses missions. Cependant, il revenait au règlement interne de préciser les détails et les mécanismes de mise en œuvre. En effet, le projet de règlement interne note 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 et sous le contrôle de l'autorité judiciaire indépendante et intègre. L'article 4 du règlement intérieur stipule 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, les principes d'éthique et de citoyenneté qui devraient présider aux relations des membres entre eux et dans l'exercice de leur fonctions.

INDICATEUR N° 9.2.6 DÉSIGNATION DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité du personnel de L'ICPC est-elle effectivement garantie?

Note : 00

Pour le moment ce code d'éthique⁴⁶⁴ n'existe pas comme il n'existe pas de mécanismes précis pour gérer les situations de conflit d'intérêt, les procédures de recrutement, de passation de marché.

INDICATEUR N° 9.3.1 DÉSIGNATION PRÉVENTION

■ L'ICPC entreprend-elle des actions préventives de lutte contre la corruption?

Note : 75

L'ICPC a compétence pour entreprendre des actions préventives. Ses rapports d'activités relatent l'ensemble de ses actions de prévention. L'ICPC, a tracé sa stratégie, son plan d'actions et établi des programmes⁴⁶⁵. Un bilan des réalisations est relaté dans son rapport 2010-2011 qui consacre de longs passages aux activités de communication et de sensibilisation, aux diverses propositions de lois, avis et recommandations pour l'adaptation des lois et le soutien à la gouvernance publique.

En effet, l'ICPC a pour charge la coordination des politiques de prévention de la corruption et la supervision des politiques et le suivi de leur mise en œuvre. A ce titre, elle doit également :

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 ;

464 Un projet de code d'éthique a été élaboré et en cours de validation

465 Cf. ICPC : Programme de Prévention et de Lutte contre la Corruption - Mesures à court terme 2010-2012 Remarques et Propositions du groupe de travail ERC

- 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 ;

Au titre des lois, l'ICPC a élaboré des projets de loi sur la protection des témoins, sur la nouvelle Instance Nationale et deux plateformes, une pour l'accès à l'information et une autre sur le conflit d'intérêts⁴⁶⁶.

INDICATEUR N° 9.3.2 DÉSIGNATION EDUCATION

■ L'ICPC entreprend-elle des actions éducatives en matière de lutte contre la corruption ?

Note : 75

En tant qu'Instance chargée de « proposer des mesures de sensibilisation de l'opinion publique et organiser des campagnes d'information à cet effet »⁴⁶⁷, l'ICPC doit également établir des stratégies de communication dans la prévention de la corruption⁴⁶⁸. Dans ce cadre, elle a tenu une place notable dans les médias et organisé avec les médias ou la société civile plusieurs séminaires de sensibilisation ouverts au public ou de formation destinée aux journalistes.

En matière d'éducation à destination des jeunes et du milieu scolaire et universitaire, une convention a été signée avec le Ministère de l'Education Nationale en vue d'approfondir la connaissance objective du phénomène de la corruption dans le secteur de l'enseignement. De même, en 2013, l'ICPC a organisé, en coopération avec le Ministère de l'Education Nationale et avec le soutien du Projet Régional pour l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les pays arabes (ACIAC), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) un séminaire national sur la gouvernance du secteur de l'éducation et le rôle de ce secteur dans la promotion d'une culture de l'intégrité. La même année, une autre convention de partenariat a été signée avec l'Ecole d'Economie de Paris (PSE) et l'Université internationale de Rabat (UIR).⁴⁶⁹

INDICATEUR N° 9.3.3 DÉSIGNATION INVESTIGATION

L'ICPC entreprend-elle des enquêtes visant des faits de corruption allégués ?

Note : 00

■ L'ICPC est une institution de prévention de la corruption et de ce fait, elle n'a pas compétence pour mener des enquêtes visant des faits de corruption allégués.

Le décret prévoit dans son article 8 qu'elle peut recueillir, « centraliser et traiter les informations relatives à des faits de corruption » portées à sa connaissance, et en informer « les autorités judiciaires lorsque lesdits faits sont susceptibles de constituer des actes de corruption punis par la loi ». Ainsi, elle a institué une commission chargée de recueillir et traiter les plaintes des citoyens en rapport avec des actes de corruption. Cette activité s'est prolongée en amont par la présentation au gouvernement d'un projet de loi sur la protection des témoins de la corruption.

L'activité qui constitue un point de jonction entre prévention et sanction, mérite d'être soulignée. En effet, l'ICPC est chargée de recevoir les plaintes des citoyens, de les traiter à son niveau et avec les administrations concernées et, le cas échéant, de saisir les autorités judiciaires. Les personnes peuvent en principe dénoncer des cas de corruption et se plaindre. La collecte des informations sur des cas, l'accueil et l'écoute individualisée rentrent dans les attributions de l'instance. L'expérience a montré la limite du recueil direct de témoignages et de dénonciations et par les méthodes classiques. Le nombre de plaintes n'a pas dépassé 30 en 2009 et 80 en 2010. Mais, à travers la plateforme web « stop corruption », le nombre de plaintes a explosé. En moins d'un semestre, il avait atteint 748 plaintes⁴⁷⁰. Ce portail qui a été lancé le 26 novembre 2010, est une plateforme électronique commune en partenariat avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies à travers l'Agence Nationale Pour la Promotion de la Petite

466 http://www.icpc.ma/wps/portal/detail?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/internet+icpc_fr/ICPC/Accueil/Espace+Publication/Rapports/Rapports+ICPC/

467 Décret article 2

468 Idem article 8

469 http://www.icpc.ma/wps/portal/detail?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/internet+icpc_fr/ICPC/Accueil/Espace+Publication/Rapports/Rapports+ICPC/

470 Cf. rapports et statistiques via le lien suivant : http://www.stopcorruption.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=37&lang=fr

et Moyenne Entreprise (ANPME), la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) et l'appui de la Coopération technique allemande (GTZ)⁴⁷¹. La hausse des plaintes est importante. Ses nombreux effets et conséquences sont prometteurs en matière de connaissance des formes et de la cartographie de la corruption, de traitement et de suivi des cas et de relations avec la population des whistleblowers⁴⁷².

Toutefois le thème des investigations retient l'attention de l'ICPC. A ce titre, elle a organisé un atelier de sensibilisation autour du thème de « la conduite des investigations dans les affaires de corruption » en collaboration avec l'Organisation de Coopération et de Développement Economique⁴⁷³

471 Cf. contexte général de la création via le lien suivant : http://www.stopcorruption.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=27&lang=fr

472 Le portail « Stop Corruption » www.stopcorruption.ma comporte selon l'ICPC « une fonctionnalité sécurisée autorisant la dénonciation en ligne - éventuellement anonyme - de tout acte, pratique ou tentative de corruption dont les PME pourraient être victimes ou témoins ». cf. site de l'ICPC : www.icpc.ma

473 Les 11 et 12 septembre 2013. http://www.libe.ma/_a42138.html?print=1 . Egalement Corruption: Comment mener les investigations. In L'Opinion du 14/9/2013. http://www.lopinion.ma/def.asp?codelangue=23&id_info=34431

LES PARTIS POLITIQUES

36 / 100

RÉSUMÉ

L'examen des productions politiques des analystes et observateurs de la vie politique marocaine, permet de relever en général, quatre grandes caractéristiques des partis politiques marocains que nous pouvons résumer comme suit:

la faiblesse : balkanisation du champ partisan, faiblesse des partis et de la participation au vote,

le noyau dur : la dispersion atomisation favorise la domination d'un noyau dur tournant autour de 7 à 9 partis et l'absence de majorité confortable au niveau des instances élues.

La mal gouvernance : notamment en matière de respect des règles de démocratie interne et de transparence financière.

Le populisme : traduit par l'absence de programme électoraux⁴⁷⁴ et l'affichage des mêmes slogans, mots d'ordre ou nouveaux concepts politiques par tous les partis. Une fois au gouvernement tous les premiers ministres (chef du gouvernement depuis 2011) se limitent à l'application du programme royal.

NOTE GLOBAL DU PILLIER: 36 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 50/ 100	Ressources	50	50
	Indépendance	75	25
Gouvernance 33/100	Transparence	25	25
	Redevabilité	50	25
	Mécanismes d'Intégrité	50	25
Rôle 25/100	Représentativité des partis	25	
	Engagement dans la lutte contre la corruption	25	

⁴⁷⁴ Depuis 2007 des « programmes » sont publiés, mais ils manquent de rigueur scientifique et n'apportent pas de réponses au niveau des moyens. Ils traduisent une nouvelle manière de faire des promesses électorales. Tous les partis qui accèdent au gouvernement renient leurs promesses et leurs programmes et parlent d'exécution du programme royal.

STRUCTURE ET ORGANISATION

Partant de cette définition du SNI que « Un parti politique est une organisation qui cherche à obtenir le pouvoir politique, en menant des campagnes électorales », nous devons nuancer la notion d'accès au pouvoir politique. En effet, au Maroc, les partis légaux ont cherché à accéder au gouvernement et à la gestion des affaires locales. Certains domaines dits de souveraineté⁴⁷⁵ (défense, intérieur, affaires étrangères, justice...) ont toujours été réservés à la compétence royale. Pour trancher clairement avec la terminologie utilisée auparavant et avec toute vision théorique ou de science politique pure, la loi marocaine 29-11, donne avec précision la définition du parti politique et détermine son rôle « Les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles ».

Historiquement, les partis politiques marocains ont une expérience de 80 ans. Ainsi, le Maroc a connu son premier parti⁴⁷⁶ en 1934, sous le protectorat français. Au lendemain de l'indépendance, le Maroc a opté pour le multipartisme et l'interdiction du parti unique.

Les partis politiques marocains ont accumulé de l'expérience à travers plus d'une vingtaine d'élections législatives et municipales, en plus des référendums. Cependant, les partis ont été éprouvés par la non satisfaction des besoins et des attentes de la population à la suite de leurs participations aux gouvernements successifs ou à leur inefficacité au parlement, par les nombreuses scissions et conflits internes, par la gestion désastreuse des communes, par la pérennité des dirigeants et par le phénomène de la « transhumance politique »⁴⁷⁷. Ils ont souvent été « gênés » par le truchement d'une nuée de petits partis ou de « SAP » (sans appartenance politique), nouvellement créés ou issus de scissions favorisés par l'administration et sans emprise ni enracinement. La balkanisation est perceptible à travers le nombre de partis, qui dépasse la trentaine (actuellement 35) pour une population totale de 33 millions d'habitants. Depuis 2002, la représentation proportionnelle s'est greffée à un découpage en circonscriptions de taille réduite, pour renforcer la tendance vers un paysage balkanisé et un parlement où n'émerge aucune majorité homogène sans avoir à user des falsifications à l'ancienne.

Dans ces conditions, ils finissent dans leur quasi-totalité par privilégier l'action à la veille des scrutins et déçoivent les militants en cherchant à adopter des candidats « bailleurs de fonds » ou notables pouvant remporter des sièges souvent en dehors du parti. Souvent, au moment des tractations pour former des gouvernements, des ministrables sans aucun lien avec le parti portent ses couleurs au niveau du gouvernement⁴⁷⁸.

Toutefois, et nonobstant tous les aspects négatifs, on a longtemps distingué quatre types de partis politiques: les partis nationalistes et démocratiques ou « partis historiques » issus du mouvement nationaliste de lutte pour l'indépendance, les « partis de l'administration » préfabriqués à la veille des échéances électorales par le pouvoir central, les partis de la mouvance islamiste et les partis de gauche⁴⁷⁹. Ces trois types de partis sont d'ailleurs les « favoris » ou « mainstream » des échéances électorales. Cette perception semble dépassée comme en témoignent les résultats des trois dernières élections législatives. En effet, on voit que, suite au désintéressement grandissant des citoyens, seuls les partis qui maîtrisent leur électorat (militants et clientèle intéressée) arriveront en tête en emportant une part importante de voix dans la minorité des votes exprimés.

475 Depuis l'alternance de 1998, parfois certains de ces ministères sont gérés par des ministres issus de partis politiques. C'est le cas de la Justice et des affaires étrangères actuellement. Mais il faut rappeler que les conseillers royaux ayant souvent été des pivots influents de ces ministères en gardent l'essentiel des orientations stratégiques.

476 Il s'agit du parti de « Kouthlat Al Amal Al Watani » (comité d'action nationale). Suite à la scission de 1938, il va donner naissance à deux partis encore présents sur l'échiquier national : le PI (Parti de l'Istiqlal) et le PDI (Parti Démocratique d'Indépendance).

477 Cf. Interview avec M. MADANI par Jawad Nouhi et O. Cherkaoui (en arabe). In *ribat al koutoub*. http://www.ribatalkoutoub.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=70:interviewmohamedmadani&catid=177:artsecteur&Itemid=23. Le paysage politique marocain, M. MADANI éditions Dar al Kalam, Rabat, 2006.

478 Idem. Plus : Etude sur le système national d'intégrité Maroc 2009. La transition démocratique au Maroc : les acteurs et le système (en arabe). In la transformation démocratique dans le monde arabe, publications du centre du Caire pour les droits de l'homme, le Caire, 2000.

La base partisane. M SASSI. In *Al Massae* n° 2405 du 19.6.2014

Le courage politique : cas des partis politiques marocains. El Abbes El OUARDI. In *Al Massae* n° 2426 du 14.7.2014. Les achoppements de l'opposition au Maroc. Saïd BENSÂID ALAÏOUI In *Al Massae* n° 2428 du 16.7.2014

479 Parfois on parle de partis de la gauche radicale ou de la nouvelle gauche pour les distinguer des ex partis de l'opposition de gauche qui ont abandonné leurs thèses radicales, accepté l'alternance consensuelle et fait cause commune avec le Palais.

Nombre de sièges par échéance		2011	2007	2002
Partis politiques				
1	Parti de l'Istiqlal	60	52	48
2	Parti de la Justice et du Développement	107	47	42
3	Mouvement Populaire	32	43	27
4	Mouvement National Populaire	-	-	18
5	Rassemblement National des Indépendants	52	38	41
6	Parti Authenticité et Modernité	47	-	-
7	Union Socialiste des Forces Populaires	39	36	50
8	Union Constitutionnelle	23	27	16
9	Parti du Progrès et du Socialisme	18	17	11
Sous total (Mainstream)		378 (96%)	260 (80%)	253 (78%)
10	PND	-	-	12
11	Union PND-AI Ahd	-	14	-
12	Parti AI Ahd Addimokrati	2	-	5
13	Front des Forces Démocratiques	1	9	12
14	Mouvement Démocratique et Social	2	9	7
15	GSU (2002) Union PADS-CNI-PSU	-	6	3
16	Parti Travailleiste	4	5	-
17	Parti Environnement et Développement	2	5	2
18	SAP	-	5	-
19	Parti du Renouveau et de l'Equité	2	4	-
20	Parti de l'action (PA)	1	-	-
21	Parti unité et démocratie (PUD)	1	-	-
22	Parti liberté et justice sociale (PLJS)	1	-	-
23	Parti de la gauche verte (PGV)	1	-	-
24	Parti Socialiste	-	2	-
25	Union Marocaine pour la Démocratie	-	2	10
26	Forces Citoyennes	-	1	2
27	Alliance Des Libertés	-	1	4
28	Initiative Citoyenneté et Développement	-	1	-
29	Parti de la Renaissance et de la Vertu	-	1	-
Total		395	325	325

La répartition entre majorité et opposition a évolué comme suit, à travers les trois dernières échéances:

Nombre de sièges par échéance		2011	2007	2002
Partis politiques				
1	Parti de la Justice et du Développement	107	47	42
2	Mouvement Populaire	32	43	27
3	Mouvement National Populaire	-	-	18
4	Rassemblement National des Indépendants	52	38	41
5	Parti du Progrès et du Socialisme	18	17	11
Majorité		209 (53 %)	186 (57%)	195 (60 %)
6	Parti de l'Istiqlal	60	52	48
7	Union Socialiste des Forces Populaires	39	36	50
8	Parti Authenticité et Modernité	47	-	-
9	Union Constitutionnelle	23	27	16
Opposition		169 (43%)	74 (23%)	58 (18%)
Sous total (Mainstream)		378 (96%)	260 (80%)	253 (78%)

INDICATEUR N° 10.1.1 RESSOURCES (LÉGAL)

■ Dans quelle mesure le cadre juridique fournit-il, un environnement propice à la création et au fonctionnement des partis politiques?

Note : 50

Sur le plan juridique, la loi sur les associations et partis qui régissait la création et le fonctionnement des partis depuis 1958, relevait d'un régime libéral. La pression pour une réforme du statut des partis politiques s'est fait sentir avec l'ouverture entamée en 1990. Elle est devenue une nécessité après des négociations ayant mené à la constitution du gouvernement d'alternance consensuelle de maître A. Youssefi⁴⁸⁰. Ainsi, l'actualisation de la loi sur les partis a trop tardé (1958-2006) pour renforcer les institutions constitutionnelles, leviers de la démocratie et consolider en leur sein la culture de la démocratie interne, la transparence financière et la bonne gouvernance.

En 2006 un cadre législatif nouveau régissait les partis politiques (la loi sur les partis). Elle s'est inscrite dans une volonté de mettre sous tutelle les formations politiques parallèlement à la création d'un parti du pouvoir fort et structuré.⁴⁸¹ En dépit de quelques progrès relatifs à la démocratie interne et aux quotas pour les femmes et les jeunes, ses limites sont nombreuses. Elles concernent, en plus des contraintes liées à la procédure de constitution des partis et les facilités accordées à l'administration pour leur interdiction (en dépit de quelques aménagements), l'usage de formulation, termes et notions vagues et imprécises laissant un grand pouvoir discrétionnaire et d'interprétation pour interdire ou suspendre les partis tant par voie judiciaire que par voie administrative. Par ailleurs, cette loi n'a pas tracé de statut de l'opposition, ce qui pousse la majorité des partis à voir « l'accès au pouvoir exécutif comme le but final de son activité et craint l'exclusion de la vie politique du fait de la non participation au gouvernement »⁴⁸².

Dans le sillage des bouleversements apportés par le printemps arabe, une nouvelle constitution et une nouvelle loi sur les partis politiques⁴⁸³ ont été adoptées en 2011, consacrant l'abandon du texte de 2006 après son rejet par les jeunes, l'opinion publique et l'opposition⁴⁸⁴. Ainsi la constitution de 2011 et la loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques, tirent leur raison d'être de l'option pour les réformes et notamment le renforcement de l'arsenal juridique en matière de moralisation de la vie politique au Maroc.

La constitution trace donc un environnement juridique favorable à l'action des partis politiques à travers plusieurs de ses articles, notamment les articles 7, 9, 10, 11, 13, 28, 29 30 et 61. Ces articles concernent la définition du rôle des partis, leur libre constitution, leur dissolution par voie judiciaire uniquement, la définition d'un statut de l'opposition, l'option pour des élections libres, sincères et transparentes et la neutralité de l'administration, la création d'instances de concertation, la garantie de la liberté de la presse, de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique.⁴⁸⁵ Enfin si l'article 30 de la constitution énonce que tous les citoyennes et les citoyens majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques sont électeurs et éligibles, il ajoute que « La loi prévoit des dispositions de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives ». Parmi ses principaux apports au renforcement de la crédibilité des partis politiques, on relève l'interdiction de « la transhumance politique »⁴⁸⁶ qui a grandement terni l'image des partis et anéanti toute action de bonne gouvernance.

480 Gouvernement de mars 1998. Me Youssefi a chargé son ministre des droits humains de préparer un nouveau texte régissant les partis politiques. Ce texte n'a pas eu de chance d'aboutir, puis plusieurs projets ont vu le jour dont le plus important, est celui du ministère de l'intérieur de 2002 sur lequel vont se baser d'autres esquisses et modifications pour aboutir au texte de 2006. Voir Le gouvernement met en chantier la nouvelle loi sur les partis politiques Mustapha SEHIMI Maroc Hebdo International - N° 565 - Du 4 au 10 juillet 2003

481 Les partis politiques marocains et leur rôle dans le paysage politique. Essadeq BENALLAL in rai al yaoum du 26.4.2014. <http://www.raialyoum.com/?p=79921>
Les courants politiques qui occupent les institutions n'ont pas de présence dans la rue. In HESPRESS du 27.6.2014.
http://www.aljabriabed.net/n91_01hamzapui.htm

L'expérience partisane au Maroc : entre confusions de conceptions et contraintes dans la pratique. Driss GENDAR .Arab Center for research and policy studies.Doha février 2012.www.dohainstitute.org

De la critique des partis marocains. Essadeq BENALLAL. In Al Arabi Al Jadid du 13.5.2014. <http://www.alaraby.co.uk/opinion/5cfd3ed9-ae04-4c81-b59f-ea7c-6c7e6356#sthash.ofFyvAxi.dpuf>

Les partis politiques marocains et la crise de la transition démocratique au Maroc. HAMZAOUI Zine En Abidine. In Revue arabe des sciences politiques n° 16<http://www.caus.org.lb/PDF/EmagazineArticles/16-6.pdf>

482 Cf. SNI Maroc 2009 page 43

483 Loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques promulguée par le Dahir n° 1-11-166 du 22 octobre 2011. BO n° 5992 du 3-11-2011.

484 Refus catégorique de la gauche et des islamistes non représentés au Parlement et du PSU. Abstention au vote du PJD.

485 La crise du renouvellement des élites dans le paysage partisan marocain. Driss EL bGRINI. In Al Massae n° du 1.5.2011. L'expérience partisane au Maroc : entre confusions de conceptions et contraintes dans la pratique. Driss GENDAR .Arab Center for research and policy studies.Doha février 2012.www.dohainstitute.org
De la critique des partis marocains. Essadeq BENALLAL. In Al Arabi Al Jadid du 13.5.2014. <http://www.alaraby.co.uk/opinion/5cfd3ed9-ae04-4c81-b59f-ea7c-6c7e6356#sthash.ofFyvAxi.dpuf>

Les partis politiques marocains et la crise de la transition démocratique au Maroc. HAMZAOUI Zine En Abidine. In Revue arabe des sciences politiques n° 16<http://www.caus.org.lb/PDF/EmagazineArticles/16-6.pdf>

486 Cette technique de manipulation du paysage politique a vu son comble avec la constitution du groupe parlementaire du parti PAM (C'était le plus important parti du Parlement issu des élections de 2007, alors qu'il n'a pas participé aux élections car il ne sera légalement constitué que le 7 août 2008). Alors que les partis usaient « modérément » de cette technique, cette expérience va susciter une grande polémique dans la classe politique avec des demandes d'interdiction du « nomadisme », depuis la création du PAM. Certains partis de « l'administration » qui avaient fusionné pour créer le PAM et qui l'ont quitté pour avoir été déçus ont commencé à leur tour à réclamer une loi interdisant le « nomadisme ».

Quant à la loi organique 29-11 relative aux partis politiques, elle définit le parti politique dans son article 2 comme « une organisation politique permanente, dotée de la personnalité morale, instituée conformément à la loi, en vertu d'une convention entre des personnes physiques jouissant de leurs droits civils et politiques, partageant les mêmes principes et poursuivant les mêmes objectifs ». Elle rappelle⁴⁸⁷ les principes constitutionnels selon lesquels la constitution des partis est libre mais elle ne peut être fondée « sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale ou, d'une manière générale, sur toute base discriminatoire ou contraire aux droits de l'homme ». Cependant, elle ajoute « est également nulle toute constitution d'un parti politique ayant pour but de porter atteinte à la religion musulmane ».

Huit autres lois et règlements tracent le cadre légal et réglementaire des procédures d'organisation et de fonctionnement des partis politiques dont le décret n° 2-12-293 du 5 juillet 2012 fixant les modalités de répartition et de versement du soutien accordé aux partis politiques et l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances n° 1078-09 du 23 avril 2009 relatif au plan comptable normalisé des partis politiques.

S'agissant des ressources financières, elles sont assez diversifiées pour permettre aux partis un financement soutenu et durable. Elles sont constituées des avances de fonds publics par l'Etat et des fonds privés⁴⁸⁸.

Ainsi, l'Etat accordera une tranche annuelle forfaitaire pour l'ensemble des partis, répartie équitablement. Elle s'est élevée en octobre 2011 à 50 000 dirhams (6025 dollars US)⁴⁸⁹. En plus, les partis ayant obtenu 3% et plus sans atteindre 5% des suffrages aux élections législatives générales, auront droit à une dotation similaire à la subvention forfaitaire.⁴⁹⁰ Enfin, pour les formations ayant réalisé plus de 5% des suffrages, la dotation sera répartie en fonction du nombre de voix obtenues par chaque parti.⁴⁹¹

Outre le financement public annuel des partis et de leurs campagnes électorales, la loi 29-11 précise dans son article 31, que les ressources financières d'un parti comprennent :

- « les cotisations de ses membres ;
- Les dons, legs et libéralités, en numéraire ou en nature, sans que leur montant ou leur valeur global ne puisse dépasser 300 000 dirhams par an et par donateur ;
- Les revenus liés à ses activités sociales et culturelles ;
- Les produits des investissements de fonds du parti dans les entreprises de presse chargées d'éditer les journaux porte-parole des partis et dans les entreprises d'édition et d'impression œuvrant pour son compte. »

De plus, les biens immeubles et meubles des partis politiques sont exonérés sur le plan fiscal. Ils peuvent aussi bénéficier de programmes de formation organisés par l'administration en leur faveur et de l'usage de salles publiques.

Pour ce qui est de la couverture médiatique, si le déséquilibre est constaté en période normale, la couverture médiatique des élections est réglementée par la loi relative à la communication audiovisuelle et le décret relatif à l'utilisation des médias audiovisuels publics lors des campagnes électorales et référendaires. L'observation des élections a confirmé le caractère équitable de la répartition du temps dans les médias publics⁴⁹².

487 Article 4 de la loi

488 L'expérience partisane au Maroc : entre confusions de conceptions et contraintes dans la pratique. Driss GENDAR. Arab Center for research and policy studies. Doha février 2012. www.dohainstitute.org

De la critique des partis marocains. Essadeq BENALLAL. In Al Arabi Al Jadid du 13.5.2014. <http://www.alaraby.co.uk/opinion/5cfd3ed9-ae04-4c81-b59f-ea7c-6c7e6356#sthash.offYvAxi.dpuf>

Les partis politiques marocains et la crise de la transition démocratique au Maroc. HAMZAOUI Zine En Abidine. In Revue arabe des sciences politiques n° 16 <http://www.caus.org.lb/PDF/EmagazineArticles/16-6.pdf>

489 Selon l'arrêté du chef du gouvernement n° 3-78-11 du 25 octobre 2001 BO n° 5992 du 3.11.2011 page 2386.

490 De la loi de 2006 à la loi organique de 2011. 30 octobre 2013 - Brahim Mokhliss, LE MATIN. http://www.lematin.ma/journal/partis-politiques_de-la-loi-de-2006-a-la-loi-organique-de-2011/190316.html

Partis politiques : Bouclage in extremis de l'agenda dicté par la loi

<http://www.aujourd'hui.ma/maroc-actualite/actualite/partis-politiques-bouclage-in-extremis-de-l-agenda-dicte-par-la-loi-105827.html>

<http://magharebia.com/fr/articles/awi/features/2011/11/10/feature-04>

L'Etat consacre un total de 220 millions DH en contribution au financement de la campagne électorale des partis politiques, dans le cadre des élections législatives du 25 novembre. Amine Harmach Aujourd'hui le Maroc : 31 - 10 - 2011

Partis politiques: Le rapport choc de la Cour des comptes Par Le360 le 08/11/2013 à 19h33 (mise à jour le 09/11/2013 à 00h04)

491 Quid de l'application de la loi organique sur les partis politiques?

http://www.albayane.press.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=19068:quid-de-l-application-de-la-loi-organique-sur-les-partis-politiques-&catid=44:actualites&Itemid=118

Le Maroc impose des limites au financement de la campagne électorale

Par Siham Ali pour Magharebia à Rabat - 10/11/11. <http://magharebia.com/fr/articles/awi/features/2011/11/10/feature-04>

492 Observation des élections législatives au Maroc (25 novembre 2011). Assemblée parlementaire 23.1.2012 doc 12832 page 5. <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=12923&Language=FR>. cf. également le rapport de la HACA intitulé : « Législatives 2011 Rapport de suivi de la période électorale 2011 dans les médias audiovisuels marocains » <http://www.haca.ma/pdf/Rapport%20final%20legislatives%202011.pdf>

INDICATEUR N° 10.1.2 RESSOURCES (PRATIQUE)

■ Les partis politiques disposent –ils des ressources financières suffisantes pour participer à la compétition électorale ?

Note : 50

De prime abord, il faut souligner que la question des ressources financières des partis politiques dans la pratique, est une question complexe particulièrement pour ce qui est des élections (pré -campagne et campagne électorales) à cause des multiples et nombreuses voies utilisées et des moyens propres des candidats. En effet, depuis les deux dernières décennies, les partis cherchent des candidats aux élections parmi les notables locaux, la classe nantie, et même parmi des barons de commerces illégaux⁴⁹³.

Pour contourner les limites de la loi, la course aux dépenses et à l'achat de voix laisse à penser que la manne financière des partis baigne dans l'opacité. Des enquêtes judiciaires sont toutefois nécessaires pour jeter les éclairages nécessaires⁴⁹⁴ et apporter des affirmations plus crédibles face aux échanges multiples d'accusations entre partis et au sein des partis. L'absence d'enquêtes judiciaires et d'intervention du ministère public lorsque des témoignages et la presse rapportent des faits de corruption jettent le discrédit sur tous les partis et renforcent l'hypothèse que cette manière de laisser faire est peut être voulu pour disposer d'acteurs vulnérables. D'ailleurs, l'observation des campagnes, les contrôles de la Cour des Comptes continuent de relever des cas de financement illégaux et de non respect des dispositions relatives au financement public⁴⁹⁵.

La décision d'accorder un financement public aux partis remonte à l'année 1987. Le Roi Hassan II, institua d'abord par lettre royale au premier ministre⁴⁹⁶, une dotation publique de 20 millions de DH (2,4 millions de dollars US) pour le financement de la presse nationale, des partis politiques et des syndicats. La dotation sera inscrite immédiatement dans la loi de finances de 1987. Par la suite le financement sera prescrit par les lois : décret 2.92.719 du 28 septembre 1992 et loi 36.04 de 2006. Ce système de répartition s'est basé dès le départ, et continuera ainsi à fonctionner sur des critères de positionnement et de résultats électoraux ce qui a favorisé donc, les partis « forts » au moment de l'adoption du financement public des partis politiques.⁴⁹⁷ Cette « force » n'est pas le reflet de leur poids sociopolitique dans la société, mais leurs dépenses électorales, leurs liens avec les notabilités locales, l'Etat et l'administration qui permettent de croire à leurs promesses individuelles aux électeurs. Ainsi, la très inégale répartition des ressources, aux dépens des partis d'opposition, des petits partis, et des nouveaux partis, renforce l'inégalité de départ et ne permet absolument pas une réelle compétition entre partis.⁴⁹⁸

Les chercheurs et les observateurs n'ont pas assez de recul depuis la nouvelle loi sur les partis politiques d'octobre 2011 pour dire si elle va se traduire par un progrès sur le terrain. Cependant, les pratiques relevées lors des législatives partielles et les indices montrent que la loi ne suffit pas⁴⁹⁹. En dépit de divers progrès des lois visant à réguler le champ politique, on constate peu d'effectivité.

493 Les élections de 2002 et 2007 ont montré que le ministère de l'Intérieur a refusé la candidature de certains barons de la drogue, notamment au nord du pays (cf. rapport RDI-TM sur les élections de 2007 et autres rapports d'observation des élections) cf. également la déclaration du leader de gauche le parlementaire A Kheyrate in : « Kheyrate : des barons de la drogue siègent au Parlement marocain et « Interpol » les connaît par noms (Kheyrate est parlementaire et leader USFP principal parti de gauche). <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M4RtwsB4uMJ:www.maghress.com/almassae/141861+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ae>. Un autre témoignage sous forme d'enquête dans le journal du PPS (ex parti communiste) cf : <http://www.bayanealyaoume.press.ma/index.php?view=article&tmpl=component&id=6911>

494 « On estime à plus de 100 millions de dirhams le montant des subventions, cotisations et autres ressources qui transitent annuellement par les caisses de nos partis politiques. Une manne importante, souvent gérée dans une totale opacité». In Partis politiques. Qui les finance ? Par Mohammed Boudarham et Driss Bennani. Tel Quel n° 412 du 22 au 28 février 2010.

495 Cf. Rapports d'observations des élections de novembre 2011 des ONG suivantes : OMDH, Collectif Associatif d'observation des Elections (CAOE).

496 Lettre royale du 19 décembre 1986

497

498 L'Etat consacre un total de 220 millions DH en contribution au financement de la campagne électorale des partis politiques, dans le cadre des élections législatives du 25 novembre. Amine Harmach Aujourd'hui le Maroc : 31 - 10 - 2011

Partis politiques: Le rapport choc de la Cour des comptes. Par Le360 le 08/11/2013 à 19h33 (mise à jour le 09/11/2013 à 00h04)

Quid de l'application de la loi organique sur les partis politiques?

http://www.albayane.press.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=19068:quid-de-l-application-de-la-loi-organique-sur-les-partis-politiques-&catid=44:actualites&Itemid=118

Le Maroc impose des limites au financement de la campagne électorale

Par Siham Ali pour Magharebia à Rabat - 10/11/11. <http://magharebia.com/fr/articles/awi/features/2011/11/10/feature-04>

499 La campagne et les résultats des partielles de My Yacoub ont été entachés d'irrégularités dénoncés à deux reprises. La Cour constitutionnelle avait annulé les premiers résultats et elle a été saisie après les deuxième élections. Pour plus de détails cf. <http://jld.ma/?p=1892>

INDICATEUR N° 10.1.3 INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques?**

Note : 75

Depuis son indépendance, le parti unique comme le pluralisme⁵⁰⁰ n'avaient pas de droit de cité, et si l'Etat aidait et privilégiait des partis pro-régime tout en combattant les partis d'opposition, sur le plan légal, le texte de 1958 gardait toujours son cachet libéral.

Actuellement, sur le plan légal nous avons toujours le même schéma. Partant du fait que les partis constituent un relais entre l'Etat et les citoyens et contribuent à l'encadrement de la participation citoyenne, la constitution garantit la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques. Cependant les termes de pluralisme et d'alternance sont cités dans le texte constitutionnel. En effet, l'article 7 de la constitution de 2011 stipule que les partis politiques « concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles ».

L'article 5 de la loi stipule que les membres fondateurs et les dirigeants d'un parti politique doivent être de nationalité marocaine et ne pas être investis d'une responsabilité politique dans un autre Etat dont ils portent éventuellement la nationalité. Pour préserver les partis du régionalisme, la loi impose au parti en constitution que les membres fondateurs doivent résider dans au moins les deux tiers des régions du pays sans que leur nombre ne soit inférieur à 5% du minimum des 300 membres requis par la loi.

L'indépendance financière des partis politiques est prescrite par les articles 38 et 39 de la loi sur les partis qui interdisent la réception de fonds du secteur public (collectivités territoriales, établissements publics, personnes morales de droit public, société où l'Etat ses collectivités et établissements détiennent le capital en totalité ou en partie). De même, le parti ne doit pas recevoir de fonds étrangers. Enfin, tout versement ou dépense en numéraires supérieurs à 100 000 dirhams doit être effectué par chèque bancaire ou chèque postal.

INDICATEUR N° 10.1.4 INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ **Les partis politiques fonctionnent-ils effectivement sans subir les interférences de l'Etat?**

Note : 25

Depuis la fin des années 50, le schéma partis pro-étatiques soutenus et favorisés au grand jour par les gouvernements successifs et partis d'opposition a prévalu jusqu'à 1998. La répression des partis d'opposition de tous bords a été féroce durant les années de plomb⁵⁰¹. Depuis lors, la situation s'est améliorée relativement. Puisque les partis et courants politiques ayant boycotté les élections ont vu leurs militants poursuivis pour distribution de tracts ou empêchés de faire campagne⁵⁰². Cependant, dans la pratique, les partis qui soutiennent le pouvoir ne sont toujours pas indépendants. Il arrive souvent qu'au moment de la formation des gouvernements, ces partis acceptent comme leurs propres candidats aux postes ministériels des personnes qui n'ont jamais été membres de leurs partis, ce qui crée des désapprobations et des protestations de la part de leurs bases, militants et sympathisants.

Le suivi des votes au Parlement montre aussi des cas d'interférences sérieuses et fréquentes de l'Etat⁵⁰³. Ainsi, on a pu voir un parti⁵⁰⁴ de l'opposition nommer un ministre au gouvernement et jouer les deux rôles en même temps. La discussion de textes de lois et même de la loi de finances marquent souvent des voltes face entre position-discussion et vote. La presse divulguera par la suite des témoignages sur des instructions de vote, venant d'en dehors des instances de ces partis.

L'indépendance des partis est à rechercher aussi au niveau des nouveaux leaders locaux dits « Moul chkara⁵⁰⁵ ». En effet, ces notables qui représentent la nouvelle réalité politico-sociologique, basée sur le clientélisme, le rang social et

500 Le multipartisme est reconnu mais non le pluralisme.

501 http://fr.wikipedia.org/wiki/Ann%C3%A9es_de_plomb_au_Maroc cf. également http://www.mernissi.net/civil_society/portraits/noureddinesaoudi.html

502 Cf. Rapport annuel de l'AMDH des années 2011 et 2012.

503 « Selon M. El Fassi, avec la création de la «Coalition pour la démocratie», quelques mois avant les élections, la majorité s'est alliée avec l'opposition, et cette coalition n'aurait aucune homogénéité ». Observation des élections législatives au Maroc (25 novembre 2011) l'Assemblée parlementaire Doc. 12832/ 23 janvier 2012. <http://assembly.coe.int>.

504 Le PAM était à l'opposition et disposait de deux ministres au gouvernement dont celui de l'Education Nationale, membre de son bureau dirigeant.

505 Baillleurs.

le pouvoir de l'argent choisissent selon les circonstances une étiquette politique sans rapport avec leurs convictions, leur éthique morale ou leur pratique. Dans leurs fiefs électoraux, ils jouissent de l'indépendance vis-à-vis du parti et sont beaucoup plus sensibles aux contraintes de manipulation de leurs divers réseaux d'action et d'influence. Au sein des partis, les directions les favorisent par rapport aux « militants ». Lorsque le parti présente des candidats pour un poste ministériel ou politique, ils sont les premiers à être soutenus par « l'Etat profond ». La loi interdisant le « nomadisme » ne peut en venir à bout que le temps d'un mandat.

Le rapport de la Cour des Comptes de 2010, qui a inscrit et publié pour la première fois le contrôle des partis à la veille des élections législatives permet de voir que l'intervention de l'Etat est dictée par des considérations électorales beaucoup plus que par souci de renforcement institutionnel des partis. On relève aussi que les quatre cinquième des ressources des partis proviennent de l'Etat et que la contribution des adhérents ne représente que 1,35 % du total des ressources. En effet, les ressources financières des partis se composaient des ressources suivantes:

Catégories de ressources	Millions de dirhams	Millions de dollars US	%
Financement public des campagnes électorales	136,80	16.5	57,92
Soutien annuel accordé par l'Etat	50,00	6.02	21,17
Dons accordés par l'Etat	8,68	1.05	3,67
Cotisations des adhérents	3,19	0.40	1,35
Revenus financiers des partis	0,55	0.07	0,23
Autres recettes des partis	36,98	4.46	15,66
TOTAL	236,20	28.46	100

INDICATEUR N° 10.2.1 TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ Existe-il des dispositions obligeant les partis politiques à publier leurs comptes?

Note : 25

Les partis doivent en principe publier leur compte au moins du fait qu'ils sont bénéficiaires de financement public. C'est un principe élémentaire de transparence des fonds publics.

Il n'existe cependant pas de dispositions légales obligeant les partis à publier leurs comptes. La loi a limité la publication à la présentation des documents comptables dûment certifiés par un expert comptable à la Cour des Comptes au plus tard le 31 mars de chaque année. Le citoyen intéressé peut alors consulter ces documents ainsi que les pièces justificatives au siège de la Cour des Comptes et en obtenir copie à ses frais.

Paradoxalement, la loi parle en terme généraux de tous les principes de bonne gouvernance, notamment dans son article 25 qui stipule que « tout parti politique doit être organisé et administré selon des principes démocratiques (...). Il doit être également tenu compte des principes de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires du parti, notamment les principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes ». En l'absence de termes claires et opérationnels, au lieu de concepts (transparence par exemple) c'est la pratique qui va nous renseigner sur la traduction de la loi dans les faits.

La transparence concerne aussi les modifications survenues dans l'organisation. Ainsi, les articles 16 et 17 de la loi 29-11 stipulent que non seulement toute modification survenue dans les structures régionales, provinciales, préfectorales ou locales du parti doit faire l'objet d'une déclaration, mais ajoute paradoxalement qu'elle n'est pas opposable à l'administration et aux tiers.

INDICATEUR N° 10.2.2 TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ Les partis politiques publient-ils effectivement leurs comptes ?

Note : 25

Lorsqu'on parcourt la presse et les témoignages tant internes aux partis qu'externes, la réalité de la transparence des partis politiques est décevante. Depuis 2010, la partie contrôle des finances des partis politiques est publiée par la Cour des Comptes, ce qui nous permet de disposer d'un document de valeur ayant force de document de juridictions financières.

En pratique les finances des partis politiques ont toujours été l'occasion de surenchères entre partis politiques, de manque de transparence et de non reddition des comptes vis-à-vis et de l'Etat et des adhérents des partis⁵⁰⁶. Souvent, des scandales éclatent et sont portés devant la justice. C'est le cas par exemple de la découverte d'une somme de 6 millions de dirhams (0.72 millions de dollars US) qui dormaient au siège de leur parti à l'occasion de transfert de patrimoine pour cause d'union avec le parti : PAM.⁵⁰⁷ Il fallait attendre la publication par la Cour des Comptes de son rapport sur les partis politiques pour disposer de chiffres officiels et significatifs.

Le rapport de TM et DRI⁵⁰⁸ sur l'observation qualitative des élections législatives de 2007 note que les ONG ont « relevé un nombre important de cas d'achats de voix, d'utilisations des moyens de l'administration publique ». Notant l'exacerbation du phénomène aux élections communales 2009 et son impact sur les résultats, ces deux ONG avancent les appréciations suivantes:

- Les dispositions relatives au contrôle des comptes de campagne sont inadéquates.
- Le système n'offre dès lors que des garanties très faibles en ce qui concerne la responsabilisation et le contrôle du respect des dispositions existantes».

INDICATEUR N° 10.2.3 RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-il des dispositions instaurant un contrôle sur le financement des partis politiques ?

Note : 50

La loi 29-11 consacre son chapitre IV au régime de financement des partis politiques et des modalités de son contrôle. Les articles 40 à 43 rappellent les règles comptables du plan comptables des partis politiques. Les articles 44 et 45 traitent exclusivement du contrôle exercé par la Cour des Comptes conformément à l'article 147 de la Constitution. S'agissant de la vérification de la sincérité des dépenses au titre du soutien de l'Etat, les partis doivent adresser un état accompagné des pièces justificatives des dépenses au titre de l'exercice écoulé, ainsi que l'ensemble des documents relatifs aux comptes⁵⁰⁹.

En cas de non présentation des pièces et documents justificatifs des dépenses, après l'expiration du délai de 30 jours suivant la mise en demeure adressée par le président de la Cour, le parti perd son droit au soutien annuel au titre de l'année suivante. L'article 45 précise que si les pièces présentées en ce qui concerne l'utilisation du montant de la participation de l'Etat au financement de ses campagnes électorales, ne justifient pas, en partie ou en totalité, leur utilisation aux fins pour lesquelles le montant a été accordé, le parti doit restituer au Trésor ledit montant ou procéder à la régularisation de la situation. Les deux articles rappellent que ces dispositions couvrent sans préjudice des mesures et poursuites prévues par les lois en vigueur. Ainsi donc, cette loi représente un pas important vers la bonne gouvernance des partis et la traçabilité de leurs opérations. Elle permet aussi de disposer d'une base redditionnelle.

INDICATEUR N° 10.2.4 RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Le contrôle sur le financement des partis politiques est-il effectif ?

Note : 25

La déception, quant à la gestion financière selon les critères de transparence et de reddition des comptes de plusieurs partis politiques est donc avérée. En effet, selon le rapport précité, parmi les trente quatre partis autorisés par la loi, seuls vingt et un partis (soit 62%) ont présenté leurs comptes à la Cour des comptes au titre de l'exercice 2009, dont treize partis ont présenté leurs comptes dans le délai légal, et huit partis les ont présentés hors délai. Les treize autres partis (38%) n'ont pas présenté leurs comptes à la Cour des comptes.

Le tableau est le même pour l'année 2010, puisque la Cour des Comptes a révélé dans son rapport de 2011 que⁵¹⁰ : « Sur les trente cinq (35) partis autorisés légalement, seuls dix huit (18) ont présenté leurs comptes à la Cour des

506 Partis politiques. Qui les finance ? Par Mohammed Boudarham et Driss Bennani Revue Tel Quel n° 412 du 26 février 2010. http://www.telquel-online.com/archives/412/couverture_412.shtml

507 Idem.

508 DRI-TM : « Evaluation qualitative de l'élection à la Chambre des Représentants, du 7 septembre 2007 » Novembre 2007. http://www.democracy-reporting.org/files/td_a_7_sep_07.pdf.

509 Cf. loi 29-11 chapitre IV

510 Rapport Annuel de la Cour des Comptes 2011 page 455

comptes au titre de l'année 2010, dont quinze ont présenté leurs comptes certifiés par un expert comptable inscrit au tableau de l'ordre des experts comptables. ». Quant au rapport de 2012 (dernier rapport à être publié), il consacre pour la première fois 15 pages au sujet de l'audit des 35 partis et livre un peu plus d'informations. Il montre qu'au titre de l'année 2011, seuls 21 partis ont présenté leurs comptes soit 60% au lieu des 50% un an auparavant. La nouveauté salubre est le fait de nommer les partis en question et de présenter des recommandations en rapport avec les types d'anomalies relevées.

INDICATEUR N°10.2.5 INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir une gouvernance démocratique des partis politiques ?

Note : 50

Plusieurs dispositions légales et réglementaires traitent de l'intégrité à l'effet de garantir une gouvernance démocratique des formations politiques. La loi 29-11 détaille les principes généraux énoncés dans la Constitution. Ainsi, deux pratiques négatives qui envenimaient la vie politique et la crédibilité des partis et qui ont longtemps été dénoncées ont finalement été traitées par cette loi. L'article 20 interdit, pour la première fois à tout élu local ou parlementaire de renoncer à son appartenance au parti au nom duquel il s'est porté candidat aux élections, sous peine d'être déchu de son mandat. De même, l'article 21 stipule que « Nul ne peut adhérer en même temps à plus d'un parti politique ».

Concernant les principes d'organisation et d'administration tout le chapitre III comprenant 6 articles leur a été réservé. Désormais, aux termes de l'article 24, tout parti politique doit avoir un programme, un statut et un règlement intérieur. Concernant la question du genre et la pratique de la discrimination positive, l'article 26 stipule que tout parti doit œuvrer pour atteindre une proportion d'un tiers de participation des femmes dans ses organes dirigeants aux niveaux national et régional. De même, les statuts doivent fixer la proportion des jeunes devant siéger dans les organes dirigeants du parti. Le choix des candidates et des candidats lors des élections a cependant été traité dans l'article 28 en termes généraux tel que : « adopter les principes de démocratie et de transparence quant au mode et à la procédure de choix » « présenter des candidats intègres, compétents et loyaux ».

Par contre l'article 29 a apporté des obligations de nature à dépasser plusieurs déficiences et atteintes à l'intégrité dans le fonctionnement et la gouvernance des partis politiques. Il s'agit essentiellement, de l'obligation d'indiquer dans les statuts:

- Le mode et la procédure d'accréditation des candidats du parti aux différentes opérations électorales et les organes qui en sont chargés ;
- la périodicité des réunions des organes ;
- la durée des mandats relatifs aux postes de responsabilité au sein des organes du parti et le nombre de mandats à ne pas dépasser ;
- les sanctions disciplinaires, des motifs les justifiant et des organes qui les prononcent.

Les statuts doivent prévoir également cinq commissions chargées du contrôle, de l'arbitrage, de la parité et de l'égalité des chances, des candidatures et des marocains résidants à l'étranger.

Il n'est pas sans intérêt de noter que la question des élections de la direction du parti est la grande absente alors que plusieurs expériences montrent son importance dans la vie démocratique au sein des partis politiques.

INDICATEUR N°10.2.6 INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ La gouvernance interne des partis politiques est-elle effectivement démocratique ?

Note : 25

En pratique, la loi ne permet pas à elle seule de dépasser les problèmes d'intégrité. Nous pensons que la réforme du champ politique a trop tardé. La sortie des lois en 2011 a été effectuée dans la précipitation (pression du printemps arabe) et a coïncidé à la fois avec un essoufflement et un dépassement des partis politiques. Bien plus, avec une montée vertigineuse de l'abstention aux élections, l'organisation d'un référendum constitutionnel, d'élections législatives anticipées en moins d'un an (mars 2011-novembre 2011), le passage à la nouvelle loi n'était qu'un leurre. L'aide

accordée au nouveau parti du pouvoir et les effets négatifs des querelles qu'il a suscitées partout et dans toutes ses manœuvres⁵¹¹, les discrédits et manipulations à distance effectuées par le pouvoir ou « l'Etat profond » ont accentué la chute de crédibilité. D'un autre côté, le populisme, le clientélisme, l'opportunisme et le désir de promotion sociale à travers la politique tirent vers la dégradation du champ politique. En effet, le vent de liberté, l'entrée en scène des jeunes et des femmes, la disparition de l'image du leader historique, charismatique, irréprochable, ont certainement exagéré les critiques, et donné des coups de fouet aux ambitions et désirs de perfectionnement. Les moments d'éclatement des luttes intestines sont : la tenue des congrès, les élections et les propositions pour des nominations dans diverses instances, institutions ou ministères. A cet effet, la presse, les observateurs et les chercheurs y trouvent l'occasion pour des enquêtes et diagnostics avec des conclusions sévères et hâtives, alors que cette réalité manque d'analyses en tant que phénomène politico-sociologique⁵¹². De même, la réalité du pouvoir tant central qu'au niveau local, qui reste dominé par l'Etat profond, face à des partis affaiblis et devant jouer tant bien que mal leur rôle dans le cadre de lignes rouges tracées depuis longtemps, est souvent occultée. Certes les partis politiques ont leur part de responsabilité, mais une réelle réforme des conditions d'exercice de la politique aurait ramené beaucoup de dynamisme, de sang neuf et de cadres dans leurs rang et permis par conséquent de résoudre leurs dysfonctionnements. L'arrivée inespérée d'un parti islamiste⁵¹³ n'a enregistré que quelques réformettes dans la continuité de la réalité du pouvoir, ce qui a aggravé encore plus la déception et rendu sceptique plusieurs acteurs de la vie politique.

INDICATEUR N° 10.3.1 REPRÉSENTATIVITÉ DES PARTIS POLITIQUES (PRATIQUE)

■ Les partis politiques assurent-ils une représentation satisfaisante des différents intérêts socio-économiques du pays ?

Note : 25

Le système politique et notamment son sous système électoral couplant la représentation proportionnelle au découpage en nombreuses petites circonscriptions ne permet pas l'émergence de majorité homogène et stable. Il pérennise le poids et l'influence des intérêts et des réseaux locaux au détriment des grands ensembles et catégories socio-économiques. L'évolution des doctrines politiques et la réalité de la gouvernance des partis politiques n'ont pas permis non plus, de disposer de partis distincts sur la base de la représentation socio-économique ou doctrinale. Les partis à connotation idéologique sont des partis minoritaires sauf les partis islamistes qui comptent de nombreux adhérents et raflent des voix électorales.

Bien que la nouvelle loi oblige les partis à avoir un programme, les relations entre partis, parlementaires et électeurs ne sont pas basées sur lesdits programmes ou sur des choix et orientations politiques à défendre⁵¹⁴. Toutefois, cela n'écarte pas la possibilité d'influences temporaires ou permanentes d'intérêts socio-économiques sur des formations partisans. On a souvent expliqué cette problématique par l'importance du secteur public (ou capitalisme d'Etat), le clientélisme politique et l'absence de bourgeoisie nationale⁵¹⁵. Cependant, si ces causes sont pertinentes, il n'en reste pas moins que l'essentiel se joue au niveau local, tant que le taux de participation aux élections est faible, que la crise des élites perdure et que les partis sont désertés par les cadres. Les notabilités et les différents réseaux locaux, réoccupent le champ politique réduit pour l'essentiel au champ électoral, après l'avoir perdu au lendemain de l'in-

511 Les querelles ont commencé avec les partis de la majorité et ceux de l'opposition. L'union avec des petits partis pro-étatiques (notamment le PND, Al Ahd et l'alliance des libertés) a généré des protestations sur l'intégrité et la gouvernance, plusieurs recours à la justice et finalement la scission des principaux leaders de ces partis qui l'ont intégré. L'alliance pré-électorale « Coalition pour la démocratie » dite G8, soutenue par le pouvoir et dénoncée par le premier ministre, à la veille du scrutin législatif de 2011 et son échec ont aussi créé un climat malsain.

512 Extraits d'un article sévère sur la quasi-totalité des grands partis : « L'Istiqlal au bord de l'éclatement, l'USFP joue les prolongations et le PJD enfouit la tête dans le sable. (...) C'est le propre de notre classe politique. (...) Les nouvelles formations comme le PAM ou le PJD ne sont pas en reste. Tout comme les autres partis tels que le RNI, l'UC ou le MP ». In : Des guerres intestines à ne plus en finir...Tahar Abou El Farah. La Vie éco www.lavieeco.com . 2014-01-06. Pour Alain Gresh, spécialiste de l'analyse politique du monde arabe : «le Makhzen contrôle les partis politiques marocains et ses réformes sont insuffisantes ». Interview avec le journal électronique marocain Hespresse. <http://hespress.com/interviews/79916.html>.

513 s'interrogeant sur le pouvoir réel dont disposent les islamistes Wendy Kristianasen nous donne un témoignage et une analyse profonde : « M. Benkirane nous expliquait en 2007 que ses objectifs étaient « la liberté et la démocratie, mais à l'intérieur de certaines lignes rouges » — notamment la prééminence du roi. Celles-ci n'ont manifestement pas disparu, même si la presse est un peu plus libre, la société un peu plus vigoureuse. On peut maintenant évoquer la corruption, sauf celle qui touche les cercles royaux : le copinage au sein de la bureaucratie du palais (makhzen) ou le quintuplement de la fortune royale — passée à 2,5 milliards de dollars — grâce au contrôle des mines de phosphates du pays restent tabous. Cf. « Un gouvernement marocain sous surveillance royale » Wendy Kristianasen, le Monde diplomatique novembre 2012

514 Les partis politiques marocains et leur rôle dans le paysage politique. Essadeq BENALLAL. in rai al yaoum du 26.4.2014. <http://www.raialyoum.com/?p=79921>
L'expérience partisane au Maroc : entre confusions de conceptions et contraintes dans la pratique. Driss GENDAR .Arab Center for research and policy studies.Doha février 2012.www.dohainstitute.org

De la critique des partis marocains. Essadeq BENALLAL. In Al Arabi Al Jadid du 13.5.2014.

515 La question de l'action politique timide des entrepreneurs et hommes d'affaires marocains a souvent été analysée, par les chercheurs et politologues. Cf. à titre d'exemple un œil externe sur la question dans le mémoire de DEA suivant : Les entrepreneurs marocains. Un nouveau rôle social et politique face au Makhzen ? Simon PERRIN Institut universitaire d'études de développement de Genève. Mémoire de DEA octobre 2002. Lien Internet http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/heid/files/sites/developpement/shared/developpement/362/itineraires%20IUUED/IUED_JED15_Perrin.pdf

dépendance et des batailles politiques, intellectuelles et doctrinales. La suprématie du « bailleur » et du tombeur de sièges électoraux, sur le militant intellectuel politique, ramène les partis sous le giron d'intérêts disparates. On a aussi relevé une forte influence d'un autre paradoxe jugé pertinent : le conservatisme Vs la modernité. Ce clivage a été introduit par bon nombre d'analystes⁵¹⁶.

Les réajustements et régularisations se font dès lors d'en haut. En effet, une fois élu, le premier ministre (avant la constitution de juillet 2011) et le chef du gouvernement (après 2011), déclarent publiquement appliquer le programme royal. Une marge étroite de manœuvre et d'autonomie des partis reste toutefois possible, mais au gré des conjonctures et des luttes intestines dans les hautes sphères des pouvoirs politique et/ou économique. C'est ce qui explique que l'Etat profond tient toujours à dominer, à contrôler étroitement et à manipuler les partis politiques⁵¹⁷.

Enfin, plusieurs petits partis, notamment ceux qui se créent le temps d'une élection vivent à la marge du champ politique représentatif, renferment toutes les catégories d'ambitions individuelles. Nous n'avons pas pris en considération leurs réalités en matière d'intégrité⁵¹⁸.

INDICATEUR N°10.3.2 ENGAGEMENT DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (PRATIQUE)

■ **Les partis politiques accordent-ils l'attention nécessaire aux questions de responsabilité publique et à la lutte contre la corruption ?**

Note : 25

En matière de discours politique et de surenchères, tous les partis, sans exception, déclarent lutter contre la corruption et militer pour la défense et la sauvegarde des biens publics. Dans la pratique, plusieurs grands partis sont touchés par des scandales de corruption. Qu'il s'agisse de dénonciations internes, relatives à la gestion des affaires du parti ou de responsables du parti ayant été chargés de gestion des affaires publiques et traduits devant la justice, tous ces cas poussent l'opinion publique à se méfier de la volonté des partis à lutter contre la corruption. Ce qui irrite le plus l'opinion publique est le double jeu de certains partis et/ou leurs leaders lorsqu'ils défendent certains membres influents de leurs partis même pris en flagrant délit et usent de surenchères lorsqu'il s'agit de leurs adversaires politiques. Le tout dans un contexte marqué par une constitution qui prescrit le lien responsabilité/redevabilité et une classe politique qui dénonce l'impunité à l'égard des crimes de corruption.

Cependant, la réalité est une unité de contradictions et on compte plusieurs propositions de lois anti-corruption faites par les partis politiques, des mobilisations contre des cas de corruption et des expulsions de membres « véreux » des rangs des partis.

Les constats de la Cour des Comptes, donnent un éclairage « neutre » et pertinent sur cette problématique. « Le montant des dépenses justifiées a atteint 61 millions de dirhams (7.35 millions de dollars US), alors que celui des dépenses non justifiées est de 28,5 millions de dirhams, soit respectivement 68% et 32% du total des dépenses déclarées ». Par ailleurs, au moment des élections, les cas de corruption relevés sont nombreux à être rapportés par les missions et comités d'observations⁵¹⁹.

516 Dans son article précité, Wendy Kristianasen rapporte les propos de Mohamed Tozy (politologue marocain, spécialiste des mouvements islamistes et ayant fait partie de la commission de rédaction de la constitution 2011) sur les défis du PJD : « La bourgeoisie et la petite bourgeoisie, à la fois conservatrices et traditionnelles, ont voté pour lui ; mais maintenant, il faut les mobiliser. Les intellectuels urbains critiquent les gens du PJD (...) En fait, leur force est d'être proches du peuple, mais grâce à leurs origines modestes, pas grâce à leur idéologie. »

517 idem

518 Cf. les analyses de Mohamed Madani sur ces structures en hibernation qui se réveillent le temps d'une élection. M. Madani : le paysage politique marocain. Dar Al Qalam 2006 et « Etude du système national d'intégrité Maroc 2009 » page 40-41.

519 Cf. Rapport sur l'observation des élections du collectif associatif, de l'Organisation Marocaine des Droits Humains, de l'Assemblée parlementaire etc.

MÉDIAS
36 / 100

RÉSUMÉ

Dès le lendemain de l'indépendance, le Maroc connaît le pluralisme de la presse grâce à un tribut lourd payé par ses journalistes, sa société civile et à la longue lutte du peuple marocain pour sa dignité et sa liberté. C'est pourquoi en dépit du contrôle de l'information et des médias en tant qu'outils privilégiés du régime et malgré la production de lois et réglementations ne favorisant pas un véritable essor pluraliste et indépendant des médias, ces derniers⁵²⁰ maintiennent une liberté de critique et un ton indépendant. Si la concentration et la mainmise sur la publicité, augmentent le coût économique d'entrée au champ médiatique, les journalistes indépendants ont entamé une migration vers la presse électronique pour la pérennité de leurs lignes éditoriales. Cependant, une partie de la population cible n'est plus atteinte et c'est un handicap. Mais, si ce constat est rare dans la zone MENA, l'audiovisuel reste une tour imprenable pour des raisons historiques et économiques. C'était une chasse gardée du protectorat qui a été léguée au makhzen (pouvoir absolu central); ce qui explique en grande partie, l'absence de télévisions privées, et de radios communautaires ou associatives.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 41/ 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 44/ 100	Ressources	50	50
	Indépendance	50	25
Gouvernance 29/100	Transparence	50	25
	Redevabilité	25	25
	Mécanismes d'Intégrité	25	25
Rôle 50/100	Investigations et divulgation d'affaires de corruption	50	
	Information du public sur la corruption et ses conséquences	50	
	Information du public sur les questions de gouvernance	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Le cadre juridique au Maroc, permet une couverture médiatique diversifiée, assurée par les quatre types de médias actuellement en vigueur dans le monde. Les radios essentiellement publics et privés, nationales et régionales, sont au nombre de 24 (7 publiques et 17 privées). La télévision reste un monopole public avec 10 chaînes de Tv et il n'existe aucune chaîne de TV privée. Internet a permis un grand développement de la presse électronique, une blogosphère importante et un début de radios et TV associatives ou partisans. La presse comprend les journaux et périodiques, publics, privés et partisans. On compte, 618 publications enregistrées réparties en: 26 quotidiens, 254 mensuels, 136 hebdomadaires, 78 semi-mensuels, 51 périodiques et 73 publications non régulières. Plus de 70% de la presse au Maroc appartient au secteur privé. Cependant le lectorat est très réduit, notamment en comparaison avec des pays similaires au Maroc. En effet, seuls 350 000 exemplaires⁵²¹ sont vendus chaque jour (pour 33 millions d'habitants). Ainsi, donc, moins d'1% de la population lit la presse. La presse en langue arabe est dominante (63,93% des titres en arabe en 2005).

Le nombre⁵²² de journalistes Professionnels (titulaires de la carte de presse Professionnelle délivrée par le ministère) qui était de l'ordre de 1416 en 2005, dont 596 femmes, a atteint le chiffre de 1595 journalistes en 2012. Cependant, à la différence de plusieurs métiers de la profession, celui de journaliste ne voit pas une évolution importante des effectifs. Ainsi, le nombre de cartes a évolué comme suit entre les années 2005 et 2012

La carte de presse 2005 - 2012

Catégories	2005	2012
Professionnels	1 416	1 595
Stagiaires	285	158
Techniciens	594	133
Reporters images et photos	253	190
Caricaturistes	-	5
Réalisateurs TV	-	49
Total	2 548	2130
Dont femmes	596	600

INDICATEUR N° 11.1.1. RESSOURCES (CADRE LÉGAL)

■ Dans quelle mesure le cadre juridique fournit-il un environnement propice à une diversité de médias indépendants?

■ Note: 50/100

La constitution et les dispositions législatives et réglementaires assurent, théoriquement, un environnement favorable à l'existence de médias indépendants et diversifiés sauf en matière de radio et télévision où l'autorisation⁵²³ de la haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA) est requise. La constitution du 29 juillet 2011 consacre les articles 25 à 28 à la liberté d'expression et de presse.

La suprématie du droit international sur la législation nationale⁵²⁴ énoncée dans la constitution ne reconforte pas la liberté de la presse dans la mesure où elle n'est pas déclinée avec précision dans les lois et dans le code de la presse. Par ailleurs, la traduction de ces principes au niveau de lois organiques et de règlements sur la liberté des médias tarde à venir. Ainsi, le cadre légal de création et de fonctionnement des médias reste régi par plusieurs textes de lois et règlements antérieurs à la nouvelle constitution.

Les médias sont régis par six textes⁵²⁵. Le code de la presse de 2002, maintient le régime déclaratif et refuse les

521 Ce chiffre circule depuis 2005 en l'absence de nouvel recensement. Le dernier rapport 2012 du ministère n'aborde pas cette question.

522 Chiffres officiels disponibles en 2013 (cf. site ministère de la communication)

523 A la date d'aujourd'hui aucune autorisation n'a été accordée à une télévision privée.

524 La faible portée vient du fait qu'on parle de suprématie du droit international dans le respect des valeurs nationales, identité, législation interne... « (...) Accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale ».

525 Dahir n° 1-02-207 formant code de la Presse et de l'Édition de 2002, publié en 2003. Dahir n° 1-95-9 du 22 février 1995 portant promulgation de la loi n° 21-94 relative au statut des journalistes professionnels. Loi n° 20-99 relative à l'organisation de l'industrie cinématographique (mars 2001) . Dahir n° 1-02-212 portant

régimes d'autorisation et de monopole d'Etat, il s'apparente à un régime libéral favorisant l'indépendance et le pluralisme. Il édicte les principes généraux⁵²⁶ de liberté de publication, le droit des citoyens à l'information, le droit des différents médias d'accéder aux sources d'information et le respect de la déontologie professionnelle. Cependant, ces principes sont limités dans leur application soit du fait de la généralité des expressions choisies par le texte, soit de leur imprécision⁵²⁷. Ainsi l'article 1er proclame le droit à l'information sans le définir et en l'absence de loi sur le droit d'accès à l'information, cela revient à une déclaration de principe comme au niveau de la constitution.

Pour ce qui est des médias audiovisuels, la véritable vague de libéralisation a commencé au Maroc au XXIème siècle⁵²⁸ avec la mondialisation triomphante et suite à la normalisation des relations entre le Palais et l'opposition⁵²⁹.

Le préambule de la loi 77.03 relative à la libéralisation de l'audiovisuel, rappelle toutefois les constantes du Royaume que sont l'Islam, l'unité nationale et territoriale et la monarchie constitutionnelle. Il déclare qu'il s'agit de l'option démocratique telle que traduite et développée par la volonté royale.

D'autres articles précisent que la HACA (haute Autorité de la Communication Audio-visuelle) peut, en coordination avec l'ANRT (Agence Nationale de la Réglementation des Télécommunications) attribuer ou refuser l'octroi de licences de création de chaînes audiovisuels et autorisations ponctuelles de produire des émissions.

Côté ressources humaines, la loi n° 21-94 relative au statut des journalistes professionnels⁵³⁰, définit dans son article 1er, le journaliste professionnel comme « celui qui a pour occupation principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession, dans une ou plusieurs publications, quotidiens ou périodiques édités au Maroc, dans une ou plusieurs agences d'information ou dans un ou plusieurs organismes de radiodiffusion, dont le siège principal est situé au Maroc. ». Répondant aux querelles et débats sur la qualité de journaliste, cette loi étend la définition dans son article 2 pour y intégrer d'autres métiers des médias. Cependant, si cette qualité s'applique aux journalistes du privé, le statut de fonctionnaire attribué jadis aux journalistes du secteur public a été maintenu⁵³¹ par la loi 21-94. Cette dichotomie, ne sera levée qu'après transformation de la RTM (Radio et Télévision du Maroc) en société d'Etat « SNRT (Société Nationale de Radio et Télévision) » et adhésion du personnel à un statut de personnel de ladite société. Quant à la carte de presse, elle est délivrée par la commission de la carte de presse, prévue par l'article 7 de la loi⁵³². Le décret d'application précisera que les membres sont désignés par le ministre de la communication.

Concernant la question de la concentration dans un secteur de liberté, deux éléments clés se rapportant au monopole historique et stratégique de l'Etat et à la surveillance étatique du capital sont à rappeler.

Ainsi, pour préserver le secteur et limiter les prétendants, la loi ne retient que les sociétés anonymes. De plus, les articles 18, 19 et 20 tracent des limites au niveau de la propriété du capital⁵³³. De même, le monopole public exclut, en dépit de la loi sur la libéralisation, toute concurrence au niveau de la télévision.

INDICATEUR N° 11.1.2. RESSOURCES (CADRE PRATIQUE)

■ Note: 50

La Régulation est assurée par la HACA, institution administrative chargée d'encadrer et de réguler le secteur audiovisuel et de délivrer les licences et autorisations de création de chaînes privées, en collaboration avec l'ANRT et le Ministère de la Communication. Le gouvernement possède 10 chaînes de TV à travers deux sociétés nationales : la Société Nationale de Radiodiffusion et de Télévision (SNRT) qui dispose de 8 chaînes et la SOREADE-2M qui possède la chaîne TV 2M. Quant à l'ex Télévision Medi1, elle compte plusieurs entreprises publiques dans son tour de table ainsi qu'une mutuelle d'assurance. Les émissions de la radio et de la télévision couvrent actuellement la plupart des régions du Maroc et dépassent le cadre du territoire national vers différentes régions de par le monde.

création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. (02 septembre 2002). Décret-loi n° 2-02-663 du 10 septembre 2002 portant suppression du monopole de l'Etat en matière de radiodiffusion et de télévision. Loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle (03 février 2005).

526 Code de la presse op cit. Article 1er

527 Amnesty International dans son rapport 2007 sur le Maroc estime que le code de 2002: « maintient des articles suffisamment flous pour pouvoir condamner les journalistes à de lourdes peines de prison. » Article paru dans le magazine AMNESTY, n°50, publié par la Section suisse d'Amnesty International, septembre 2007.

528 Décret-loi n° 2-02-663 portant suppression du monopole de l'Etat en matière de radiodiffusion et de télévision

529 Constitution du gouvernement dit « d'alternance consensuelle » sous la présidence de M. Abderrahmane Youssoufi devenu premier ministre en mars 1998.

530 Dahir n° 1-95-9 du 22 ramadan 1415 (22 février 1995) portant promulgation de la loi n° 21-94 relative au statut des journalistes professionnels (1).

531 Après la transformation de l'ex RTM en société (SNRT), les fonctionnaires ont intégré cette dernière dans le cadre d'un nouveau statut.

532 Elle est composée de 4 représentants des organisations syndicales des journalistes professionnels et assimilés et de 4 représentants des entreprises de presse sous la présidence d'un représentant de l'autorité gouvernementale chargée de l'information.

533 Article 18 : être une société anonyme de droit marocain, - s'engager à conserver un actionnariat stable, composé soit d'un seul actionnaire détenant 51% des actions et des droits de vote de cette société, soit de plusieurs actionnaires, liés par un pacte d'actionnaires. Article 19 En outre, toute personne physique ou morale qui vient à détenir toute fraction supérieure ou égale à 5% du capital ou des droits de vote aux assemblées générales d'une société titulaire d'une licence en application de la présente loi est tenue d'en informer la Haute autorité dans le délai d'un mois à compter du franchissement de ces seuils. ARTICLE 20 : une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 51 % du capital.

Dans le rapport de Reporters sans frontières de 2013, le Maroc figure à la 136e place sur une liste comprenant 179 pays (138e rang en 2012e et 135e en 2011). Ainsi, la situation des libertés ne s'améliore pas comme en témoigne aussi les différents rapports annuels des ONG et des syndicats de la presse marocaine. La liberté et l'extension de la blogosphère a été rendue possible grâce au développement relatif de l'Internet qui a été disponible depuis 1995. En 2005, il rassemble plus d'un million d'utilisateurs, 1500 cybercafés et environ 10 000 blogs marocains (la plupart en français). Ce progrès est en fait lié aux jeunes instruits, à la classe disposant d'un pouvoir d'achat et aux zones urbaines. En effet, le Web Index indique que le Maroc est en 50e position sur 61 pays. Ce constat est « confirmé par le cabinet McKinsey qui précise que la contribution d'internet au PIB national n'est que de 0,9 % alors que sur les 5 dernières années, la contribution moyenne d'internet à la croissance du PIB au sein des pays émergents a été de 2,3 % . »⁵³⁴. L'étroite surveillance du web, ralentit les libertés. Ainsi, Freedom house a classé le Maroc parmi les pays partiellement libre sur Internet. La note sur les limites de contenu est satisfaisante, ce qui rapproche le Maroc des pays libres, mais celle relative aux violations des droits des usagers du web est très élevée et le ramène vers les pays non libres. En effet, le Maroc est au 29ème rang sur 60 pays. Cependant au niveau de la région MENA, le Maroc est classé au sommet (après la Tunisie), dans l'enquête 2013 de Freedom House.



Source Freedom House rapport 2013.

Pour ce qui est de la production de l'information, l'Agence Maghreb Arabe Presse (MAP) créée le 31.5.1959, sous forme de société anonyme privée au capital de 200.000 MAD, a été reprise en main par le pouvoir en la nationalisant au lendemain des putschs manqués de 1971 et 1972.

Dans ce contexte, l'ensemble de l'éventail politique et des intérêts sociaux et économiques pouvaient créer des journaux et périodiques. Cependant, tout au long de l'ère post indépendance, les problèmes de censure, de coût (économique et politique), de lectorat et de monopole du marché publicitaire, poussent plusieurs titres à disparaître. Il en est ainsi de plusieurs titres revenant à des éditeurs indépendants, ou à certaines formations de gauche et de courants « islamistes » qui peinent à faire paraître même de façon irrégulière leurs publications ou ont été obligés de se tourner, depuis le XXIème siècle, vers la création de sites web⁵³⁵.

L'accessibilité aux médias, est une question complexe. En termes de coût, elle est convenable et facile pour le citoyen. Il faut rappeler que depuis la reprise de 2M par l'Etat, capter les émissions des radios et télévisions est gratuit. Le prix de vente d'un journal ou d'un hebdomadaire ne couvre pas le coût de fabrication et de distribution⁵³⁶. Cependant, si les statistiques montrent un taux d'équipement satisfaisant pour l'audiovisuel, elles révèlent un nombre dérisoire de lecteurs de la presse écrite. Selon le Haut Commissariat au Plan (HCP)⁵³⁷, « La télévision reste parmi les équipements de communication les plus répandus ; près de 77,2% des ménages ont au moins un poste chez eux ». Quant au taux d'équipement des ménages en antennes paraboliques, pour l'année 2001, il s'est établi selon le HCP à 29,0%, en moyenne nationale et « reste nettement plus répandu auprès des ménages urbains (41,3%) que chez les ménages

534 Web Index 2012 : mauvaise note pour le Maroc Mohamed Amine HAFIDI 11 septembre 2012 <http://www.lesoir-echos.com/web-index-2012-mauvaise-note-pour-le-maroc/economie/57383/>

535 Les partis de gauche (PSU, PADS, CNI) et le courant islamiste Al Adl Wal Ihsane (Justice et Bienfaisance), n'ont que des sites web ou blogs du Parti de gauche ; le parti de gauche An Nahj Dimokrati (site web et périodique irrégulier).

536 Le prix de vente du quotidien est fixé à 3,00 MAD (0,26 euro) quant à l'hebdomadaire, il oscille entre 4,00 MAD et 10 MAD.

537 HCP Enquete Nationale Sur La Consommation Et Les Depenses Des Menages 2000/2001

ruraux (seulement 8,9%), élevé en milieu urbain (91,8%) qu'en milieu rural (53,8%) ».

C'est pourquoi, le phénomène de la concentration reste fortement présent au niveau de la presse écrite. Les exemples de concentration verticale et/ou horizontale ne manquent pas. Ainsi la société Eco media imprime sur ses rotatives, ses deux quotidiens l'Economiste et Assabah, ses deux mensuels L'Economiste magazine et Assabah magazine ainsi que d'autres publications externes au groupe. Elle a lancé la radio Atlantic et ouvert en 2008, l'ESJC une école supérieure de journalisme et de communication. Le Capital Social d'Eco-Médias est de 50 millions de Dirhams. Celui de l'économiste est réparti pour 64 % entre trois de ses dirigeants, pour 26 % entre les holdings AIXOR, SOPAR et SNI. La société Sunergia connue pour ses études de marché et ses enquêtes détient les 10% restants du capital. Le holding royal ONA/SNI détient 10.3% d'Eco-Médias, la société éditrice de l'Economiste.

Quant au holding Akwa Group et ses filiales comme Caractères Média, il créa un pôle Développement pour diversifier ses interventions « Ainsi le Groupe édite des revues prestigieuses comme Femmes du Maroc, Nissaa Min Al Maghrib, Maisons du Maroc, Nejma, la Vie Éco via son groupe Caractères Média, l'un des leaders sur le marché de la presse marocaine »⁵³⁸. Le quotidien « Aujourd'hui le Maroc » (ALM), comptait en 2008 dans son tour de table : l'actuel ministre marocain de l'agriculture et de la pêche maritime avec (65% du capital) via son holding Akwa Group (34%), sa société OMICI (17%) et sa société Caractères (14%).

La pratique des recours contre les décisions de la HACA reste très timide sinon inexistante. En réalité, les recours ne sont pas nombreux, notamment devant le tribunal administratif. On ne recense⁵³⁹ pas plus de 160 plaintes traitées par la HACA et 5 recours devant la justice entre 2003 et mai 2011.

Suite à son étude documentée, le conseil de la concurrence recommandait à la HACA de revenir à la libéralisation des émissions de télévision. Alors qu'aucune instance politique, administrative, privée ou législative n'a contesté la décision de la HACA de suspendre l'octroi d'autorisation aux TV privés devant les juridictions compétentes⁵⁴⁰. Pour la radio, le conseil de la concurrence estime que la multiplicité de l'offre est respectée au niveau de ce marché, chez 15 radios du pôle public et 14 radios privées. Il affirme que : « ce constat appréciable est un indice de compétitivité en faveur de la concurrence ».

Concernant les recours, la HACA peut se saisir d'office, recevoir des plaintes. Ses décisions peuvent aussi faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif. Dans la pratique, les recours sont limités en nombre et en objet de recours.

INDICATEUR N° 11.1.3. INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

Note : 50

La constitution garantit les libertés de pensée, d'opinion et d'expression (Article 25) et celles de la presse (article 28) ainsi que le droit d'accès des citoyens à l'information détenue par l'administration publique (Article 27). Les pouvoirs publics veillent à l'appui à la création (article 26) et favorisent l'organisation du secteur de la presse de manière indépendante et sur des bases démocratiques, ainsi que la détermination des règles juridiques et déontologiques (article 28)

Le code de la presse est un arsenal d'articles de répression et d'interdiction. Sur ses 77 articles (3 sur 80 ont été abrogés), on compte 2 articles parlant vaguement de liberté, 64 traitant des sanctions et interdictions et 22 articles relatent les différentes dispositions de procédure de création et de fonctionnement. Bien plus, dans 26 de ses articles, le code édicte des peines de prison à l'encontre des journalistes contrairement aux stipulations et recommandations des conventions internationales.

La diffamation est définie, dans l'Article 44 du code de la presse, comme « toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération des personnes ou du corps auquel le fait est imputé ». Elle donne lieu à punition (emprisonnement et/ou amende), même si elle est faite sous forme dubitative. Quant à l'injure, elle est définie par le même article comme toute expression outrageante, terme de mépris. L'expression invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. Les articles 45 à 48 apportent différentes sortes de protections contre la diffamation à l'encontre de plusieurs personnalités publiques et instances (cours, armées, ministres, fonctionnaires, agents d'autorité...). Dès lors, la critique publique devient extrêmement risquée voire impossible. L'organisation in-

538 cf. page pôle développement de son site web : <http://www.akwagroup.com/poles-activites-developpement.html>

539 Audiovisuel Des décisions peu contestées en justice l'Economiste Édition N° 3723 du 2012/02/20

540 Op cit.

ternationale Article XIX, estime que « Ceci est contraire au droit international, selon lequel les personnes publiques doivent tolérer plus et non moins de critiques à leur égard. La raison en est qu'elles jouent un rôle important dans la vie publique et qu'elles doivent être tenues responsables de leurs actes, (...). Par ailleurs, ces personnes ont généralement plus de moyens à leurs dispositions pour répondre à des allégations diffamatoires »⁵⁴¹.

Dans le code 2002, la diffamation englobe désormais, en plus de la personne sacrée du roi et des princes, la religion musulmane et l'intégrité territoriale. Quant aux amendes, elles ont été revues à la hausse.

Quant aux conditions et règles à respecter, l'article 9 les reprend selon les formulations du code de la presse et du code pénal alors qu'elles ont déjà fait l'objet de contestations pour leur flou, leur manque de précision et pour les interprétations larges que l'on a pu faire pour réprimer les libertés. On peut citer à titre d'exemple le fait de porter préjudice aux valeurs du Royaume du Maroc telles que définies par la Constitution, notamment celles relatives à l'Islam, à l'intégrité territoriale du Royaume et à la monarchie ou de porter atteinte à la moralité publique.

En matière de censure, il est à noter que le pouvoir d'interdiction ou de suspension des journaux est désormais une prérogative judiciaire. L'exécutif (Premier ministre et ministre de l'Intérieur) perd ses prérogatives administratives et se trouve dans l'obligation de justifier les motifs de saisie, ramassage et suspension des journaux. Cependant, l'article 77 remet entre les mains du ministre de l'Intérieur la saisie administrative lorsqu'une publication porte atteinte à la religion islamique, au Trône Royal, au drapeau national ou à l'intégrité territoriale. Au niveau local, le pouvoir discrétionnaire basé sur arrêté motivé est maintenu. Ainsi, l'article 66 accorde au Premier ministre ainsi qu'aux autorités administratives locales, le pouvoir d'interdire "l'exposition sur la voie publique" de toute publication "contraire à la moralité publique ou nuisible à la jeunesse". Si le recours existe, devant le tribunal administratif, la qualification des faits justifiant la saisie est laissée au pouvoir discrétionnaire de l'autorité qui en est investie. La position défendue par Article XIX est que « la saisie administrative n'est jamais justifiable, car elle ouvre la voie à toute une série d'abus de pouvoir pour des raisons d'ordre politique. De la même façon, la saisie par la police sans supervision par une cour de justice est particulièrement problématique »⁵⁴².

Concernant la protection des sources, la constitution de juillet 2011 n'en parle que dans le sillage de l'affirmation du droit d'accès à l'information⁵⁴³ (article 27 dernier alinéa). Le Code de la presse de 2002, qui ignorait la garantie de la protection des sources d'information, brandit par contre, l'arme des poursuites et des sanctions en cas de non divulgation des sources. Ainsi, l'article 17 dudit code énonce qu'il faut livrer au directeur de la publication, le nom de l'auteur avant insertion de son article. Il ajoute que : « le directeur est relevé du secret professionnel à la demande du procureur du Roi auquel il devra fournir la véritable identité de l'auteur, faute de quoi il sera poursuivi au lieu et place de ce dernier, sans préjudice des responsabilités fixées aux articles 67 et 68 ».

Au registre des points positifs on peut citer qu'un progrès a été réalisé par rapport au code de 1958, en diminuant les peines⁵⁴⁴. Cependant, les garde-fous sont maintenus et pour la diffamation et injures envers certains corps ou personnalités publiques, les peines de prison et d'amende deviennent plus lourdes dans le code de 2002 par rapport au texte de 1958. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 42 punit la publication d'information qui « peut ébranler la discipline ou le moral des armées » de 1 à 5 ans de prison et d'une amende de 1.000 à 100.000 DH (120.5 à 1205 dollars US).

La limitation de l'octroi de licences aux sociétés anonymes, exclut les associations du droit de création de radios communautaires. La société civile marocaine revendique⁵⁴⁵ son droit à la communication par le biais de radios communautaires, en se basant sur les conventions internationales et la reconnaissance par plus de 100 pays de ces radios comme élément fondamental et nécessaire au pluralisme du paysage médiatique.

L'actuel code de la presse⁵⁴⁶ (2002) est en révision depuis 2004, du fait des critiques et rejets des parties prenantes, des procès contre la presse souvent jugés inéquitables et des emprisonnements de journalistes. A plusieurs reprises (2006-2008- 2012 et mai 2013), de nouveaux projets de code de la presse ont été annoncés⁵⁴⁷ mais n'ont pas pu aboutir, ni être présentés devant le parlement ou l'opinion publique. Par ailleurs, si plusieurs critiques ont été adres-

541 Article 19 Memorandum sur Le Code de la Presse du Maroc de 1958 et les amendements proposés en 2001 page 8. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/morocco-press-law-french-.pdf>

542 Article XIX : « Mémoire sur le code de la presse du Maroc de 1958 et les amendements proposés en 2001 »

543 « Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la constitution et de protéger les sources et des domaines déterminés avec précision par la loi »

544 5 ans de prisons pour atteinte à la dignité du roi, contre 20 ans dans le code de 1958.

545 L'association Forum des alternatives Maroc « FMAS » dispose d'un Portail de la société civile appelé :

e-joussour. Dans le cadre de ce programme, elle a lancé une radio communautaire (non reconnue) cf.: « Plaidoyer Pour une reconnaissance juridique des radios associatives communautaires au Maroc ». Edition 2012 page 7. Voir aussi son site web : www.e-joussour.net

546 Dahir n° 1-02-207 du 25 Rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 77-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-378 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) formant code de la presse et de l'édition. BO n° 5080 du 06-02-2003

547 En mai 2013, le ministre de la communication avait annoncé que le nouveau code sera prêt dans deux mois (cf. l'économiste du 8 mai 2013). En septembre 2013 aucune précision ni diffusion du projet n'ont eu lieu.

sées au code de 2002, les projets de réforme soulevaient les mêmes remarques de la part des professionnels nationaux et des organisations internationales.

INDICATEUR N° 11.1.4. INDÉPENDANCE (CADRE PRATIQUE)

■ Les médias sont-ils effectivement indépendants des autres pouvoirs ?

Note : 25

Il faut souligner de prime abord l'importance que revêtent les médias audiovisuels, en tant que moyens de formation et de manipulation de l'opinion publique dans un pays caractérisé par un taux d'analphabétisme élevé, une faible politisation et l'absolutisme succédant à la colonisation. Dans ce cadre, la force sociale régnante perpétue le système colonial de monopole public des médias audiovisuels et le mode de gouvernance absolutiste imposé au lendemain de l'indépendance.

En effet, les émissions radiophoniques⁵⁴⁸ sont restées entre les mains de l'Etat de 1928 à 1980. En droit et en fait, la Radiodiffusion et Télévision Marocaine (RTM) a toujours été étroitement contrôlée par le Makhzen⁵⁴⁹ soit en tant que service au sein de l'office des postes ou actuellement en tant que Société nationale de radiodiffusion et de télévision (SNRT) qui est une société de participation, dont le capital est détenu à 100 % par l'État marocain.

Concernant l'ampleur de la censure et les violations de la liberté d'opinion et d'expression, il est facile de dresser un tableau annuel grâce aux travaux d'observation effectués annuellement par le syndicat national de la presse marocaine (SNPM), les ONG internationales de journalistes et les ONG de défense des droits humains. L'ampleur de la censure et de l'autocensure est variable selon les circonstances économiques et politiques. Pour préparer l'alternance, un relâchement de la censure a permis l'élargissement de la liberté de la presse. Le retournement a été fort avec le changement d'orientation en 2003 (attentats de mai à Casablanca et inscription de la politique marocaine dans le sillage de la « lutte contre le terrorisme » de G.W. Bush). Actuellement, suite à la tombée des tabous grâce au printemps arabe, la presse aborde de plus en plus de sujets considérés auparavant comme ligne rouge, mais la censure et la répression, notamment depuis 2012-2013 rappelle les années noires de la presse.

Pour le SNPM, la période 3 mai 2012-2 mai 2013 a connu une recrudescence des violences à l'encontre des journalistes dans l'exercice de leurs fonctions. Il cite les agressions physiques, insultes, menaces, interdictions de travailler (notamment de filmer), saisie de matériel et incarcérations de la part des agents de police. Au sein des lieux de travail, le non respect des libertés (syndicales, éditoriales et d'expression) est courant. Le SNPM cite le cas de nombreuses violations à la SNRT comme l'utilisation des indemnités pour faire taire les demandes de transparence, d'égalité des chances et de respect du professionnalisme et de la déontologie⁵⁵⁰.

On se limitera à citer les cas de violations les plus « célèbres ». M. Omar Brouksi, journaliste de l'AFP, s'est vu, le 4-10-2012, retirer son accréditation au motif d'avoir parlé de « candidats proches du palais royal » dans une dépêche sur les élections législatives partielles tenues en septembre 2012 à Tanger⁵⁵¹. C'est ce qui lui a coûté son droit d'exercer au Maroc d'après le ministre de la Communication Mustapha El Khalfi. Le deuxième cas « célèbre » est l'interdiction du quotidien le Monde et l'hebdomadaire indépendant Tel Quel pour avoir publié un sondage évaluant la popularité du roi Mohammed VI. Le roi y était pourtant plébiscité avec 91% des voix. Deux ministres entrèrent en scène : le ministre de l'Intérieur, qui a fait saisir le numéro contenant le sondage et l'a fait détruire et à fait saisir le surlendemain le numéro du journal le Monde dès son arrivée à l'aéroport de Casablanca. Quant au ministre de la Communication de l'époque (2009) M. Khalid Naciri, il a avancé le motif suivant : « La monarchie ne peut être mise en équation, même par la voie d'un sondage »⁵⁵².

Dans un témoignage édifiant M. Nourredine Miftah, secrétaire général de la FMEJ (Fédération Marocaine des Edi-

548 Les premières émissions de télévision ont démarré en 1954 après création de la société TELMA en 1951, mais n'ayant pas eu de succès, la société a vite été obligée de cesser ses activités et a été rachetée par l'office chérifien des postes. Les émissions télévisées ont démarré régulièrement à partir du 3 mars 1962.

549 On peut distinguer trois grandes étapes :

Avril 1928 : service Radio-Maroc au sein de l'Office Chérifien des Postes, Téléphone et Télégraphe.

Juillet 1961 : service de la Radiodiffusion Rattaché au Ministère de l'Information, des Beaux-arts et du Tourisme, sous le nom de la RTM.

Avril 2005 : Société nationale de radiodiffusion et de télévision (SNRT) appartenant à 100% à l'Etat marocain.

550 Cf. SNPM : rapport annuel sur la liberté de la presse et des médias au Maroc 3-5-2012/ 2-5-2013 version arabe pages 3 et 8. <http://www.snpm.org/document.php>

551 Pour plus de détails cf. « Proche du roi », une expression interdite au Maroc <https://www.wefightcensorship.org/fr/censored/proche-du-roi-expression-interdite-au-marochtml.html>

552 Paris critique la censure d'un sondage au Maroc. Le Figaro du 04/08/2009. <http://www.lefigaro.fr/international/2009/08/03/01003-20090803ARTFIG00397-ma-roc-un-sondage-interdit-par-le-roi-.php>

teurs de Journaux), affirme que toutes les fois qu'un journal a été poursuivi en vertu de l'article 41 sur la diffamation «l'affaire est devenue politique : il n'est ni dans l'intérêt du Maroc ni dans celui de l'Etat ni dans celui du métier, alors autant ajouter des précisions en parlant par exemple de "diffamation" envers la personne de SM le Roi, en termes plus clairs que "l'atteinte au respect dû au Roi" »⁵⁵³.

L'arrestation du journaliste Ali Anouzla⁵⁵⁴, directeur du site Lakome.com, le 17 septembre 2013 est un autre cas d'atteinte à l'exercice de la profession de journaliste. L'arrestation a été justifiée par la publication par Lakome d'un lien d'une vidéo attribuée à AQMI, insérée dans le journal espagnol « El país ». Les autorités marocaines qui attendaient Anouzla au virage, ont considéré que cela, s'inscrit dans l'apologie du terrorisme.

Plusieurs censures ne disent pas leurs noms. De plus, sous le poids du patronat, de la répression exercée par l'Etat, les journalistes pratiquent l'autocensure. L'AMDH qui estime dans sa synthèse du rapport de 2012 que « L'Etat marocain continue à restreindre le droit d'accès à l'information, à faire subir des procès inévitables à des journalistes ». Elle a recensé des agressions physiques, la condamnation à la prison avec sursis ; des interrogatoires, un retrait d'accréditation, des interdictions de photographier des émissions, l'attaque de la maison du journaliste Ali Lamrabet à Tétouan, les pressions exercées contre les journaux indépendants en recourant aux personnes influentes politiquement pour user de leur autorité et interdire les annonces publicitaires aux journaux critiquant les autorités.

Le rapport 2013 de Reporters Sans Frontières (RSF), classe le Maroc à la position 136ème sur 169 pays, soit un rang stable sur deux ans. Il met l'accent sur la pénalisation des délits de presse, le manque de transparence et l'arbitraire dans la prise de décision, notamment pour ce qui est des accréditations⁵⁵⁵.

La question de déficit d'indépendance est palpable aussi à travers la non protection des sources d'information des journalistes. Or, c'est de la solidité de la relation entre les deux parties et la forte confiance, que découle le travail profond, indépendant. De même la qualité de l'investigation, l'accès à l'information par la lutte contre la censure et l'autocensure prennent racine dans le droit à la protection des sources. Il est regrettable qu'au Maroc, le secret des sources n'est ni présent dans le débat, ni exposé dans le plaidoyer de la société civile et des journalistes en faveur de la protection des whistleblowers. Or, certaines professions comme les avocats et les médecins ont droit au secret professionnel et dans plusieurs pays ce droit de protection des sources est acquis depuis longtemps.

Au terme de ce bref aperçu, il apparaît que l'idée largement répandue et qui est considérée comme une évidence au Maroc que l'audiovisuel est un média de souveraineté au même titre que certains ministères, n'est pas une chimère⁵⁵⁶. Pour mener à bien sa politique globale et sa politique médiatique, l'Etat marocain a cherché à broser un paysage médiatique convenable, en concentrant entre ses mains les pouvoirs d'autorisation et d'interdiction des médias.

INDICATEUR N° 11.2.1 TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visent-elles à assurer la transparence du fonctionnement des médias ?

Note : 50

La loi ne traite pas de la question de transparence financière des médias toujours de la même façon. Les médias du secteur public étaient soumis au même titre que les autres secteurs au contrôle des deniers publics qui a été institué à travers l'approbation de textes de lois rigoureux sur la comptabilité publique et l'inspection générale des finances. Pour sa part, le code de 1958 a été plus rigoureux pour la reddition publique des comptes de la presse écrite. Son article 22 oblige à la vérification des comptes de la presse écrite et de leur publicité ainsi qu'à la vérification des tirages et renvoie à un décret d'application à paraître. Il stipule également que le public pourra accéder annuellement, aux états de synthèse de la publication et sur ses colonnes même⁵⁵⁷. Le décret n° 2-64-381 a été adopté le 18 mars 1965

553 Code de la presse : divergences entre gouvernement et professionnels Houda Filali-Ansary. La Vie Economique du 28 mars 2007.

554 Affaire Ali Anouzla : Mustapha Khalfi récidive Écrit par Lakome Publié le lundi 7 octobre 2013 <https://fr.lakome.info/index.php/maroc/1460-affaire-ali-anouzla-mustapha-khalfi-recidive>

Egalement Maroc: Les ONG dénoncent l'arrestation d'Ali Anouzla, Directeur de la publication de la version arabophone du journal en ligne «Lakome» Par Sarah Ben Hamadi. HuffPost Maghreb Publication du 19/09/2013 http://www.huffpostmaghreb.com/2013/09/19/ali-anouzla-arrestation_n_3952675.html.

555 Rapport 2013 de RSF « Si des réformes du système des médias ont été annoncées après la mise en place du gouvernement d'Abdelilah Benkirane en novembre 2011, les promesses, notamment la dépénalisation des délits de presse, tardent à se concrétiser. L'arbitraire et l'absence de transparence sont souvent de mise dans les prises de décision, notamment dans l'octroi et le retrait des accréditations ». http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2013_1054.html

556 « L'audiovisuel est toujours média de souveraineté au Maroc. Décrété monopole d'Etat à l'époque du protectorat français par un dahir daté du 25 novembre 1924, celui-ci a été reconduit par le Maroc indépendant. Le régime de monopole a traversé toutes les crises (tentatives de coup d'Etat, émeutes, grèves, alternance au gouvernement, succession monarchique, etc.), les révolutions technologiques et mutations sociales sans en prendre acte. » La régulation des médias audiovisuels au Maroc A Hidass - 2007 l'année du maghreb page 542 anneemaghreb.revues.org Numéros > II > Médias au Maghreb.

557 Art.22- Seront fixées par décret après avis du sous-secrétaire d'Etat aux finances : 1°- les conditions de vérifications permanentes de la comptabilité de chaque publication ainsi que les conditions de remise du compte d'exploitation qui devra être présenté au service de l'information chaque semestre pour chaque publica-

et a précisé qu'il s'agit de tenir une comptabilité conforme aux lois et usages de commerce tout en clarifiant, tout au long de 11 articles, plusieurs aspects comptables et financiers ainsi que la comptabilité matière.

Le code de la presse de 2002 a repris le même article 22 en le modifiant légèrement⁵⁵⁸. Il affirme que les conditions de vérification de la comptabilité sont fixées par décret. La formulation ne permet pas de savoir si cet article renvoie au décret de 1965, d'autant plus que ce décret n'a jamais été appliqué.

Actuellement, il semble que l'Etat veut revenir à plus de rigueur, selon la version disponible du dernier projet du code de la presse et des journalistes professionnels⁵⁵⁹. En effet, son article 19 revient aux prescriptions de 1958 : obligations comptables, publication sur les colonnes de l'écrit lui-même. Il prévoit même des sanctions sévères.

Quant à la composition de l'actionnariat, elle est faite au procureur à la création et en cas de modification pour les détenteurs de plus de 5% du capital. Cependant, les organes de presse ne sont pas obligés de les publier sur leurs colonnes.

S'agissant des organes audiovisuels, le secteur public est régi par la loi et les statuts. Les radios privées doivent en faire la déclaration dans les cahiers de charge.

Par ailleurs, organes de presse ou audiovisuels, sont tenus à cela, à l'instar de toutes les sociétés, conformément aux prescriptions commerciales en la matière, à savoir, dépôt au tribunal de première instance, registre de commerce BO et journal d'annonces légales.

Enfin, les mentions légales permettent aux lecteurs ou internautes de connaître le montant du capital, le nom du propriétaire, individu ou société et les dirigeants.

L'article 5 du code de la presse prescrit une déclaration contenant le capital engagé, les noms des actionnaires ou porteurs de parts, l'origine des fonds ainsi que toute modification dans les quinze jours qui la suivent. L'article 13 traite des sanctions (emprisonnement et amendes) à infliger à toute personne prête nom et aux bénéficiaires.

Les prescriptions de transparence relatives aux investigations et à la ligne éditoriale sont considérés comme questions de déontologie sauf pour ce qui est des délits, diffamations etc. qui sont traités en tant que prohibition ou faits sanctionnés et ce, dans les chapitres IV et V (articles 38 à 80).

Les tarifs d'insertions publicitaires sont libres. L'article 9 du code de la presse se limite à imposer aux journaux et périodiques de déclarer leurs tarifs publicitaires chaque semestre. Cependant, il est interdit de faire passer une publicité pour une information sous peine d'emprisonnement (un mois à un an) et de paiement d'une amende (de 100 à 300 MAD). Quant aux annonces classées administratives, judiciaires ou juridiques, elles sont rigoureusement réglementées par la loi (dahirs et décrets). Le ministère de la communication indique chaque année la liste des publications habilitées à bénéficier de ces annonces.

Le recrutement de personnel n'est pas réglementé en dehors du secteur public. Il s'agit du statut de la fonction publique ou bien de statuts particuliers aux organismes concernés tels que la SNRT, la MAP, SOREAD 2M... De même, le système de gouvernance du secteur audiovisuel diffère selon les statuts juridiques des différentes entités⁵⁶⁰. En général, l'organe de gouvernance et de contrôle pour toute entreprise publique est le conseil d'administration, depuis que l'Etat a entrepris, à travers la loi 69-00, une réforme faisant valoir les organes délibérants, l'importance des audits et la contractualisation Etat/ entreprises publiques. Pour les sociétés mixtes, un système dualiste consacre deux organes de gouvernance: le directoire qui dirige la société et est responsable de la gestion, et le conseil de surveillance qui exerce le contrôle permanent sans pouvoir s'immiscer dans cette gestion.

Au niveau de l'audiovisuel, l'Etat a eu recours à la technique de signature des cahiers des charges et des contrats-programmes⁵⁶¹, système proche de celui de la concession de gestion du service public par des sociétés privées.

tion ; 2°- les conditions de vérification du tirage des publications et de la publicité de leurs résultats ; Le compte d'exploitation et le bilan de la publication seront publiés annuellement dans les colonnes de la publication.

558 Article 22: Sont fixés par décret:

les conditions de vérifications permanentes de la comptabilité de chaque journal ou écrit périodique, ainsi que les conditions de remise des états de synthèse, qui devront être présentés à l'autorité gouvernementale chargée de la communication chaque année pour chaque journal ou écrit périodique;

les conditions de vérification du tirage de chaque journal ou écrit périodique et de la publicité de leurs résultats.

Les états de synthèse seront publiés annuellement dans les colonnes du journal ou de l'écrit périodique.

559 Projet du code de la presse et des journalistes professionnels ARTICLE 19 : Sont fixés par décret les conditions de vérifications permanentes de la comptabilité de chaque journal ou écrit périodique. Les états de synthèse sont publiés annuellement dans les colonnes de l'écrit périodique avant le 1er juillet de l'année suivante. L'infraction à cette disposition est punie d'une amende de 10.000 à 30.000 dirhams sans préjudice de peines plus sévères en cas de production de faux renseignements.

560 Cinq organismes publics sont sous tutelle du ministère de la communication avec des statuts différents: L'Agence Maghreb Arabe Presse (MAP), la Société Nationale de radiodiffusion et de Télévision (SNRT), La Société d'Etudes et de Réalisations Audiovisuelles (SOREAD 2M), le Centre Cinématographique Marocain (CCM), Médi1 TV.

561 Les dernières en date concernent les cas suivants :

Cahier des charges SNRT paru dans le BO n° 6093 du 22 octobre 2012 (Version arabe)

Cahier des charges SOREAD 2M paru dans le BO n° 6093 du 22 octobre 2012 (Version arabe)

Toutes les entreprises publiques marocaines, indépendamment de leur statut, sont soumises à un audit légal par un vérificateur externe. L'audit légal d'une entreprise publique est soumis aux mêmes critères d'indépendance que pour les entreprises privées. Les rapports d'audit sont exploités au niveau de la direction des entreprises publiques et de la privatisation (DEPP) du ministère de l'économie et des finances.

INDICATEUR N° 11.2.2 TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ Le fonctionnement des médias est-il effectivement transparent ?

Note : 25

En pratique la communication au public sur la structure du capital et les propriétaires connaît un grand déficit. Souvent les lecteurs et les tiers ne connaissent que les dirigeants et la société éditrice qui sont visibles dans la rubrique mentions légales. C'est par la rumeur et le bouche à oreille que le public non initié est informé. Parfois et c'est très rare, on voit un quotidien ou un hebdomadaire publier ses états de synthèse comptables sur ses colonnes⁵⁶².

Par contre, la communication est plus dense et plus transparente sur la ligne éditoriale. En général, les médias porte voix de partis politiques s'alignent sur les positions de ces derniers, ceux qui sont liés au pouvoir, couvrent les activités du monarque et louent toute action des institutions étatiques. Seule la presse « indépendante » écrite et surtout électronique qui a émergé après les années 90, dispose d'un impact sur l'opinion publique⁵⁶³. En témoigne le grand bouleversement créé par le printemps arabe.

Quant au journalisme d'investigation, qui est récent au Maroc, il reste assez faible pour ce qui est des dotations en moyens et en formation des journalistes.

Les journalistes, les rapports d'ONG ou d'experts et les chercheurs⁵⁶⁴ contribuent eux aussi à la diffusion de l'information au public. Une étude commanditée par le ministère de la communication auprès du cabinet d'audit KPMG permet de recueillir des données globales. Ainsi, on a pu savoir de l'échantillon de l'étude qui est de 42 sociétés de presse, que leur total bilan est de 1,07 milliards de dirhams (1,22 millions US \$) et qu'elles totalisent 1,02 milliards de Dirhams (1,16 millions US \$) de produits d'exploitation en 2008. Le cabinet estime que c'est un secteur composé majoritairement de petites entreprises.

Il est regrettable qu'au niveau des auditeurs, des lecteurs et de la société civile, l'exigence de transparence ne se focalise que sur le secteur public détenteur de deniers publics.

INDICATEUR N° 11.2.3 RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les médias répondent de leurs actes ?

Note : 25

La question de la régulation débute avec la libéralisation. Les pressions politiques, économiques et technologiques libérales en ouvrant les médias, ramènent la création d'autorités de régulation. Auparavant, la presse partisane se trouvait face à l'Etat répressif et l'audiovisuel était monopole public. Actuellement, il faut libéraliser et par conséquent réguler pour encadrer et suivre le changement. L'Etat a ainsi été amené à créer la haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA). Pour leur part, les autres acteurs du secteur médiatique se devaient de créer des structures analogues comme les forums et espaces de discussion, le médiateur interne ou le conseil de la presse.

La HACA, créée en 2002, se définit comme une institution administrative, indépendante chargée de veiller à la bonne application des règles régissant le secteur de la communication audiovisuelle par les sociétés exploitant des chaînes de télévision et/ou des stations radio⁵⁶⁵.

Décision du Ministre de la Communication arrétant les modalités d'appel à candidature pour le poste de Directeur de l'Institut Supérieur des Métiers de l'Audiovisuel et du Cinéma (BO n° 6087, du 1er octobre 2012 - version arabe)

562 Communiqué de Presse Directe Société éditrice du magazine Tel Quel <http://www.telquel-online.com/archives/453-454/images/Communique.pdf>

563 Maroc 2.0. La révolution par le Net Un dossier réalisé par : de Ayla Mrabet et Jules Crétois Tel Quel du 21 Février 2013 <http://www.telquel-online.com/En-couverture/Maroc-2-0-La-revolution-par-le-Net/558>.

564 La presse écrite marocaine totalement sous contrôle Par Larbi le dimanche, octobre 3 2010 <http://www.larbi.org/post/2010/10/La-presse-%C3%A9crite-marocaine-totalement-sous-contr%C3%B4le>

565 1- Dahir n° 1.02.212 du 22 Joumada II 1423 (31 août 2002) portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. 2-loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle

Elle est composée d'une instance délibérante : le Conseil Supérieur de la communication audiovisuelle (CSCA) et d'une instance administrative et technique : la Direction Générale de la communication audiovisuelle (DGCA). Elle relève du Roi pour être indépendante du gouvernement.

La constitution de juillet 2011 revient sur la question de la régulation et accorde à la HACA deux articles⁵⁶⁶. L'article 28 qui traite de la nécessité d'organisation et de la garantie de pluralisme et l'article 165 qui trace le cadre général de ses attributions en ces termes : « veiller au respect de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de pensée et du droit à l'information, dans le domaine de l'audiovisuel et ce, dans le respect des valeurs civilisationnelles fondamentales et des lois du Royaume. »

La HACA est en charge de quatre missions principales. Elle donne des avis au Roi et aux institutions constitutionnelles, livre des autorisations et licences, assigne aux services de radio ou de télévision les fréquences radioélectriques hertziennes qui leurs sont nécessaires. Sa quatrième mission consiste à établir les cahiers des charges aux services de radio ou de télévision et à veiller au respect par ceux-ci des dispositions légales et réglementaires régissant le secteur de la communication audiovisuelle ainsi que des prescriptions de leurs cahiers des charges.

De même, l'article 4 du dahir n° 1.02.212 portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle dispose dans son 1er alinéa que « le Conseil Supérieur de la Communication audiovisuelle peut recevoir des plaintes émanant des organisations politiques, syndicales ou des associations reconnues d'utilité publique, relatives à des violations, par les organes de communication audiovisuelle, des lois ou règlements applicables au secteur de la communication audiovisuelle ». Quant aux forums, blogs et espaces de discussion, ils sont nombreux mais instables.

INDICATEUR N°11.2.4 RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Les médias répondent-ils effectivement de leurs actes?

Note : 25

L'examen des décisions de la HACA permet de voir qu'elle répare des préjudices, inflige des sanctions et suit le pluralisme. Paradoxalement on assiste au déploiement de l'absolutisme «-du Pouvoir ». En effet, suite à l'élaboration par le ministère de la communication de nouveaux cahiers de charges, des querelles ont éclaté et permis de voir des responsables de la SNRT s'opposer vigoureusement au ministre, au gouvernement alors qu'il ne bénéficie d'aucun appui ni du public ni du personnel. Lorsque le président de la HACA (qui a validé les cahiers des charges) a été limogé sans présentation d'aucun motif, alors que ces responsables només continuent à imposer leurs points de vue et à se maintenir en dépit des grèves et des protestations du personnel, on ne peut pas dire qu'un vent de réformes démocratiques et de changement de mode de gouvernance a soufflé sur l'audiovisuel public⁵⁶⁷.

Le répertoire des décisions de la HACA liste les décisions avec leurs attendus et les comptes rendus de l'année. A titre d'exemple, on peut trouver dans La décision du CSCA n° 23-05 du 21 septembre 2005, relative à la plainte formulée au nom du parti du FFD à l'encontre de la société SOREAD - 2M, une réponse favorable à ce parti politique à l'encontre de la chaîne de télévision publique qui n'a pas informé de la tenue de son congrès⁵⁶⁸.

Par ailleurs, l'observation et le suivi quotidien des médias permet de voir que la question du droit de réponse, notamment au niveau de la presse écrite, en dépit des textes de lois, nécessite souvent des efforts importants, et parfois des conflits et des recours à la justice. S'agissant de la presse électronique, c'est encore plus difficile avec certains sites. Le plagiat est tellement courant que la Cour des comptes a fait plusieurs observations à ce sujet à la MAP⁵⁶⁹. Cette dernière malgré ses services payants ne se défend pas contre le plagiat touchant ses dépêches et au sein de sa rédaction, parfois les noms des journalistes ayant produit des documents ou textes sont purement et simplement effacés.

566 Article 28. (...) La loi fixe les règles d'organisation et de contrôle des moyens publics de communication. Elle garantit l'accès à ces moyens en respectant le pluralisme linguistique, culturel et politique de la société marocaine. Conformément aux dispositions de l'article 165 de la présente Constitution, la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle veille au respect de ce pluralisme.

ARTICLE 165. La Haute autorité de la communication audiovisuelle est une institution chargée de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de pensée et du droit à l'information, dans le domaine de l'audiovisuel et ce, dans le respect des valeurs civilisationnelles fondamentales et des lois du Royaume.

567 Nouvelle version des cahiers des charges : changements fondamentaux

<http://www.panorapost.com/nouvelle-version-des-cahiers-des-charge-changements-fondamentaux/>

Qui est le patron de Fayçal Laraïchi ?

<http://www.demainonline.com/2012/04/25/qui-est-le-patron-de-faycal-laraichi/>

568 Cf. décision en ligne : <http://www.haca.ma/html/23-05.htm>

569 http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1He-GYN9EV8J:www.courdescomptes.ma/index.php%3Fid%3D25%26no_cache%3D1%26tx_abdownloads_pi1%255Baction%255D%3Dgetviewclickeddownload%26tx_abdownloads_pi1%255Buid%255D%3D11%26no_cache%3D1+%&cd=1&hl=fr&ct=-&lnk&gl=ca.

INDICATEUR N°11.2.5. DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du personnel des médias ?

Note : 25

Le secteur audiovisuel public a vu quelques-uns de ses acteurs, instituer avec plus ou moins de succès des instances de « régulation » interne. Ainsi la SNRT a mis en place, en 2004, un médiateur interne qui depuis réceptionne les doléances et autres correspondances du grand public en vue de les traiter et dégager des solutions, ententes ou réconciliations⁵⁷⁰.

Le syndicat National de la Presse marocaine a créé l'instance nationale indépendante de la déontologie de la presse pour s'occuper d'arbitrage, de règlement des questions liées au manque d'éthique et de réception des plaintes des citoyens qui se sentent outragés par la presse. C'était une instance ouverte, pluraliste et crédible puisqu'elle a réuni neuf structures représentatives⁵⁷¹ du métier et de la société civile et des personnalités de notoriété publique connues pour leurs compétences et leur intégrité. Elle était présidée par un professeur de droit émérite et ancien ministre de la justice. En dépit de ces atouts, cette structure n'a pas pu disposer de moyens pour fonctionner, ce qui montre que l'enjeu en la matière est très grand⁵⁷².

Cependant, les chartes et codes déontologiques internes sont devenus courants, du fait des conflits et violation de l'éthique, des débats en la matière et notamment de leur caractère d'obligation administrative venant d'en haut. En effet, le cahier des charges à respecter contient une clause sur l'établissement d'une charte d'éthique⁵⁷³. Parmi les entités ayant établi ces chartes, on compte la MAP⁵⁷⁴, la SNRT.⁵⁷⁵ Le ministère de la communication a également établi un livre blanc de la presse électronique qui renferme le volet déontologique.

INDICATEUR N°11.2.6 DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ Dans quelle mesure l'intégrité du personnel des médias est-elle effectivement garantie?

Note : 25

Au vu de l'épineux problème d'éthique que traduisent les multiples violations des règles déontologiques et les manipulations des médias, sans risque de se tromper que cette question reste un grand chantier appelé à s'ouvrir avec acuité et de toute urgence.

En effet, on ne peut pas encore parler d'arbitrage déontologique ni de médiation au Maroc, puisqu'il va falloir créer des instances fortes, crédibles et stables. A titre d'exemple, alors que la charte déontologique de la MAP a été l'œuvre d'un comité présidé par un journaliste émérite et ancien ministre de l'information puis soumise au vote du personnel, le médiateur interne de la SNRT n'a pas été élu mais nommé par le DG de la société sans participation du personnel. Par ailleurs, l'Etat est trop regardant dans ces initiatives. C'est ce qui expliquerait l'échec de l'instance, judicieusement montée par le syndicat des journalistes. Cette structure qui avait l'ambition de prendre en charge la question déontologique avait d'ailleurs commencé à recevoir et à traiter les courriers du public et de différentes

570 Pour plus de détails consulter le site web de la SNRT et l'article, Médias : L'audiovisuel marocain à l'heure de la médiation/ Imane BouhraraPublié dans Finances news le 19 - 10 - 2006

571 Il s'agit des neuf associations suivantes : SNPM, FMEJ, AMDH, ABAM, OMDH, LDDH, TM, UEM, LMDDH. Le président élu à l'unanimité était M. ALAMI DRISSI MACHICHI,

572 Cf. rapports annuels du SNPM depuis celui du 3 mai 2006 au rapport du 3 mai 2011.

573 Pour 2M SOREAD le cahier des charges stipule : Article 42 – Charte de déontologie

La société veille à actualiser sa charte déontologique rappelant l'ensemble des règles d'éthique communément admises régissant les différentes catégories de programmes diffusés par elle, et notamment les règles découlant du présent cahier des charges. La charte contient également les règles de prévention de situations de conflits d'intérêts applicables à son personnel et aux membres de ses organes d'administration, de direction et de gestion. La société veille à ce que l'ensemble de ces personnes soit bien informé de la portée des dispositions de la charte déontologique. Cette charte est transmise à la Haute Autorité avant sa prise d'effet. Cahier des charges SOREAD : <http://www.haca.ma/op/operateurs/cc/Cahier%20de%20Charges%20M%20VF.pdf>

574 Réunion de la commission de la charte déontologique dépêche de la MAP in le Matin Publié le : 20 janvier 2012 - See more at: http://www.lematin.ma/journal/MAP_Reunion-de-la-commission-de-la-charte-deontologique/161584.html#sthash.Cpn4mGPH.dpuf

<http://www.map.co.ma/fr/phototheque/la-map-presente-le-projet-de-charte-d-e2%80%99ethique-et-de-deontologie-de-l-e2%80%99agence>

575 http://www.snrt.ma/service_public.php

parties prenantes. Au lendemain de sa « fermeture », le ministère a commencé à parler d'un projet de conseil de la presse sous sa houlette⁵⁷⁶.

INDICATEUR N°11.3.1- INVESTIGATION ET DIVULGATION D'AFFAIRES DE CORRUPTION (PRATIQUE)

■ Les medias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'investigation et de divulgation d'affaires de corruption?

Note : 50

Au Maroc, le journalisme d'investigation, n'est pas une composante importante de l'activité des journalistes, principalement à cause de son coût de fonctionnement et de l'absence d'une loi sur l'accès à l'information. Néanmoins, les avis sont souvent partagés selon les critères d'appréciation à retenir. En effet, l'importance de ses comptes rendus et de son impact sur l'opinion publique en fait un genre journalistique apprécié et un facteur de dynamisation du secteur et de rentabilisation des titres de presse par la hausse des ventes.

Pour comprendre, il faut faire un éclairage historique. A la veille et au lendemain de l'alternance consensuelle, soit depuis 1995 et surtout entre 1998 et 2003, le lancement de la campagne d'assainissement puis l'éclatement des affaires de corruption et de dilapidation des deniers publics des établissements publics, savamment orchestré par l'Etat, donnèrent un coût de fouet au journalisme d'investigation. Les erreurs et manques de précision ne donnaient pas lieu aux repréailles. A la fin de la première décennie du XXIème siècle, le retournement de tendance avec les procès pour diffamation, manque de preuves etc. rendaient sceptiques plusieurs observateurs, même avisés⁵⁷⁷. Par ailleurs, les statistiques ne sont pas disponibles ni fiables sur le nombre de journalistes, étant donné que ce n'est pas un travail permanent des journalistes d'investigation. Aucune approche ou étude coût/ avantage n'est publiée, l'esprit militant et la défense des biens publics continue à dominer. D'un autre côté, le parasitage d'une partie de la presse crée des difficultés supplémentaires.

L'enthousiasme est fort chez les jeunes journalistes de la presse écrite, la presse citoyenne et la presse électronique présentent des investigations intéressantes. C'est le cas de l'enquête sur la vente des huiles frelatées ayant fait des centaines de victimes et handicapé plusieurs consommateurs. Cette affaire où s'imbriquent corruption, fraude alimentaire, absence de redevabilité et failles de la justice remonte à 1959, n'a jamais fait l'objet d'information du public en dépit des milliers de victimes rendues handicapées. Pourtant le compte rendu a été formidable pour un jeune journaliste⁵⁷⁸. Son rappel a suscité beaucoup d'articles et de commentaires dans la presse écrite. Les débats ont été nombreux sur la toile, les forums de discussion⁵⁷⁹ et même l'audiovisuel public.

La volonté d'encourager ce genre journalistique a rassemblé société civile et bailleurs de fonds. Ainsi, depuis 2006, le Centre Ibn Rochd d'Etudes et de Communication en partenariat avec l'Association marocaine pour le journalisme d'investigation (AMJI) et Free Press Unlimited organisent la compétition annuelle pour le meilleur article d'investigation publié dans la presse. Récemment, ce partenariat a consacré deux prix pour les meilleurs articles d'investigation environnementale au titre de l'année 2012 dont les montants s'élevaient à 30.000 DH (3615 dollars US) (premier prix) et 20.000 DH (2410 dollars US. Second prix). L'organisation hollandaise Press Now, a lancé, en 2006, un fonds de soutien à l'expansion des médias qui vise à appuyer le journalisme d'enquête indépendant au Maroc. Elle estimait que « la plupart des médias de ce pays d'Afrique du Nord fonctionnent sous des pressions économiques et politiques qui entravent leur aptitude à investir dans des projets d'enquête à long terme »⁵⁸⁰.

Les affaires retentissantes de corruption révélées par des journalistes ne manquent pas. Nombreuses sont en effet, celles relatives aux malversations, anomalies graves de gestion et détournements de deniers publics dans les banques publiques CIH (Crédit Immobilier et Hôtelier), BNDE (Banque Nationale de Développement Economique), Crédit Agricole et à la CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale), relatés dans la presse⁵⁸¹ entre 1995 et 2002. On peut s'attarder sur deux affaires récentes : l'affaire du DG du CIH révélé par l'hebdomadaire « Al Hayat » et celle de l'échange

576 Nabil Benabdellah, "Il y aura toujours de la prison dans le Code de la presse " Maroc Hebdo International du 9 au 15 Février 2007 <http://www.maroc-hebdo.press.ma/index.php/component/content/article/37-recherche-archiver/2322-nabil-benabdellah-il-y-aura-toujours-de-la-prison-dans-le-code-de-la-presse>

577 Cf. Par exemple: Maroc Le journalisme d'investigation en voie de disparition *Courrier international/Propos recueillis par Pierre Cherruau/22 juin 2009.*

578 Scandale des huiles frelatées Mohamed El Hamraoui in la gazette du Maroc N°634 - 24 Juillet 2009

579 Voir à titre d'exemple : http://www.casafree.com/modules/newbb/viewtopic.php?topic_id=39451

580 Press Now lance le Fonds marocain pour le journalisme d'enquête <http://www.bladi.net/Press-Now-lance-le-Fonds-marocain-pour-le-journalisme-d.html>

581 Il s'agit essentiellement de la presse arabophone qui a cessé de paraître (Assahifa, Al Hayat) et dont les archives ne sont pas en ligne. Cependant nous livrons quelques cas parus dans la presse francophone.

irrégulier de primes entre le ministre des finances et le trésorier général, révélé par le quotidien « al Akhbar ». L'absence de suivi de ces révélations par la justice qui souvent se met du côté des mis en cause, demande sous peine de poursuites, aux journalistes de révéler leurs sources, ainsi que le coût des investigations ne permettent pas à ce type de journalisme de se développer.

INDICATEUR N°11.3.2 POLITIQUE D'INFORMATION DU PUBLIC SUR LA QUESTION DE LA CORRUPTION ET DE SES CONSÉQUENCES (PRATIQUE)

■ Les medias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences ?

Note : 50

En général, c'est la presse écrite et les radios publics et privés qui sont actifs dans ce domaine. Cependant, la mesure de l'impact n'est pas encore possible. L'audiométrie ne fournit pas d'éléments suffisants pour mener une analyse étayée. Le contournement de cette difficulté est possible soit par l'approche quantitative à travers des enquêtes de terrain ou qualitative en scrutant et analysant les événements. Les manifestations du mouvement du 20 février (à travers ses sit-in, ses pétitions et autres campagnes de solidarité) qui ont repris tous les thèmes de transparence et d'intégrité traités par la presse d'investigations ainsi que les cas de corruption et les whistleblowers, prouvent le lien fort entre opinion publique et médias. Le scepticisme de la thèse sur la « dispersion des recherches en science de l'information et de la communication sur les médias et les espaces publics dans les pays arabes » qui serait « propice à toutes sortes de prophétisme sur « l'opinion publique arabe » ou la « rue arabe » »⁵⁸² n'est plus permis. Au contraire, ces manifestations de rue sont plus expressives et plus objectives que les enquêtes de terrain ne peuvent jamais atteindre (limité d'ailleurs à des échantillons réduits).

En général, les autorités et les hauts responsables sont récalcitrants⁵⁸³ voire hostiles aux investigations de la presse, les plus tolérants sont sceptiques ou obligés de solliciter l'anonymat. En effet, aucune investigation n'a donné lieu à un encouragement officiel, à une application du principe de droit d'accès à l'information et/ou encadrement administratif des journalistes.

Nonobstant les obstacles qui freinent l'essor du journalisme d'investigation, on peut dire, que les perspectives sont bonnes et les efforts des journalistes louables, c'est l'environnement du travail, et la liberté qui manquent pour le développement de ce genre journalistique. En témoigne, la qualité des enquêtes, celle des partenariats ainsi que le courage devant une répression omniprésente.

La résistance et le militantisme de plusieurs journalistes ainsi que les grandes mobilisations de la société civile, de la population et la solidarité internationale pour les soutenir, impose un recours plus modéré à la répression. Les juges, notamment les jeunes ont pu créer leurs associations, s'impliquer dans les débats sociétaux et monter une force d'autodéfense contre les pressions de l'exécutif. Ainsi, depuis près de deux ans, on assiste à des activités et partenariats entre juges et journalistes. Le dialogue national Médias-Société qui a été lancé le 28 janvier 2010, à l'initiative des groupes parlementaires, a pu organiser plus de 12 séances d'écoute, rassembler les propositions et recommandations des parties prenantes⁵⁸⁴ dont les plus représentatifs des médias étaient : la fédération des éditeurs de journaux, le syndicat national de la presse marocaine et le ministère de la communication ainsi que partis, ONG de lutte contre la corruption, de droits humains et autres ONG. Après les auditions, plusieurs tables rondes ont été organisées dans les régions.

Dans ce cadre, le dynamisme des médias est plus perceptible, génère plus d'impact à travers non seulement ses investigations anti-corruption mais à travers ses activités extra journalistiques, ses relations externes et ses partenariats.

582 Daghami Fathallah, Pulvar Olivier, Toumi Farid, « Médias et publics au Maroc », Les Enjeux de l'Information et de la Communication, n° 13/1, 2012, p. 85-98, URL : http://w3.u-grenoble3.fr/les_enjeux/2012/Pulvar-et-al/index.html.

583 Cf. CMF-MENA : secrets d'Etat administration et journaliste au Maroc le défi du droit à l'information rapport d'une enquête Casablanca, mai 2007.

584 Cf. Presse: Dialogue national pour un Livre blanc L'Economiste édition N° 3228 du 09/03/2010. Voir aussi « Débat national sur le rôle et l'avenir des médias dans la société marocaine » Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Direction de la Diplomatie Publique et des Acteurs non Etatiques <http://www.diplomatie.ma/Portals/0/Dialogue%20national%20sur%20les%20m%C3%A9dias.pdf>

Au niveau des activités⁵⁸⁵, on relève les séminaires ouverts de formation⁵⁸⁶, les séminaires débats sur des thématiques en rapport avec les médias ou la liberté d'opinion et d'expression⁵⁸⁷ et les célébrations de journées mondiales⁵⁸⁸.

Sur le plan des projets éducatifs, il faut d'abord rappeler que la notion de « société de l'information » a beaucoup progressé depuis la déclaration de Grünewald. Cette dernière assigna à la « société de l'information », l'objectif de réaliser une société plurielle, inclusive et participative, et d'offrir aux citoyens, et en particulier aux jeunes, les compétences pour savoir décrypter l'information, la soumettre à l'analyse critique, et être soi-même producteur d'information. Or, l'éducation nationale au Maroc est un secteur qui a connu plusieurs échecs dans ses réformes et plans d'action. En témoignent les déclarations officielles dont celle du chef de l'Etat, les rapports de l'UNESCO et de la Banque Mondiale. Le classement effectué par la Banque Mondiale au niveau de la région MENA donne le rang 11 sur 14 pays au Maroc (devant la Mauritanie, Djibouti et la Somalie). Dans ces conditions, pénétrer les écoles, collèges et lycées pour sensibiliser les élèves, comme en France par exemple, est très difficile pour les médias et notamment la presse indépendante. C'est encore une fois, le secteur audiovisuel public qui dispose de la quatrième chaîne dédiée aux enfants scolarisés et aux ONG progouvernementales⁵⁸⁹ qui a l'accès facile à cette cible de la population et enregistre des activités à ce niveau. Cependant l'action internationale, notamment l'UNESCO, comble un peu soit-il le vide dans plusieurs pays, grâce à son expérience, ses nombreux produits et instruments, sa fourniture de moyens et son option, depuis 2008, pour un programme mondial de formation des enseignants à l'éducation aux médias⁵⁹⁰.

Au Maroc, le Bureau de l'UNESCO à Rabat, en partenariat avec Le Centre for Media Freedom in the Middle East and North Africa (CMF MENA) « a élaboré un kit éducatif qui a pour but d'améliorer les connaissances médiatiques de l'élève et de développer ses capacités intellectuelles telles que l'esprit critique, l'analyse et l'évaluation vis-à-vis des contenus véhiculés par les médias⁵⁹¹ ». De même, une autre expérience a eu lieu à Casablanca, mais n'a pas pu se généraliser comme l'espéraient ses promoteurs. Un projet pilote prometteur avait été conçu en 2005, en partenariat, par l'Association mondiale des journaux (AMJ), la Fédération des éditeurs marocains, l'Education nationale et le Centre pour la liberté des médias (CMF-MENA). Il visait, à former des citoyens informés, critiques et motivés⁵⁹².

INDICATEUR N° 11.3.3 INFORMATION DU PUBLIC SUR LES QUESTIONS DE GOUVERNANCE (PRATIQUE)

■ Les médias informent-ils généralement de manière active et efficace sur les actions du gouvernement et des autres acteurs publics?

Note : 50

Le secteur public a toujours joué le rôle de porte parole de « l'Etat profond » et agit en tant qu'adversaire de l'opposition. L'information partisane, indépendante ou équilibrée ainsi que les commentaires et points de vue critiques étaient à rechercher dans la presse d'opposition et les médias privés ou étrangers. C'est ce qui a poussé le lectorat et l'auditorat vers les médias audiovisuels étrangers. Un changement relatif a été opéré depuis l'installation du gouvernement d'alternance consensuelle, jusqu'à son départ en 2002. Un témoignage du directeur de l'hebdomadaire « le Journal », obligé de fermer, donne un jugement de l'intérieur du corps persécuté de la presse « indépendante » : « le règne de Mohammed VI, qui s'annonçait comme un printemps pour la presse, a vite déçu. Le régime a réussi à museler ceux qui pouvaient le critiquer »⁵⁹³. Après les constats successifs de l'échec de l'audiovisuel public, sa mal gouvernance et les succès de la presse privée dite « indépendante », des réformes ont été entamées sans aboutir.

Actuellement, on parle toujours de réforme et de crise du secteur public. L'information et la sensibilisation du public

585 Cf. en annexe..., une sélection d'activités organisées en 2013, avec indication organisateurs et instances présentes.

586 Exemples : Transparency Maroc, et l'Institut supérieur de l'information et de la communication, ont organisé au mois de mars 2013, une semaine de rencontres débat au sein de l'Institut sur le thème « Médias et corruption formation », Formation/débat assurée par l'association ADALA sur la déontologie des médias et préparation dans un cadre participatif d'un code de déontologie, dans quatre régions, celle de la faculté des lettres de Béni Mellal dans la région Tadla Azilal.

587 Nombreux Séminaires des ONG : OLIE, SNPM, TM, AMJI, ADALA,

588 Au titre de 2013, sans être exhaustif, on peut citer les cas de la célébration des journées du 3 mai, 21 septembre (éthique des médias), (droit d'accès à l'information)

589 Programmes radiophoniques professionnels présentés par les enfants de Tétouan à l'occasion de la fête du trône. Activité organisée par l'association nationale de la presse scolaire de Tétouan créée le 9-8-2010. <http://tetouanews.net/6518.html>

590 L'éducation aux médias Un kit à l'intention des enseignants, des élèves, des parents et des professionnels <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001492/149278f.pdf>

591 UNESCO: Education aux medias pour les écoles secondaires au Maghreb http://rabat.unesco.org/article.php3?id_article=1397

592 La presse à la rencontre de l'école. L'économiste édition N° 1988 du 29/03/2005.

593 Maroc Le journalisme d'investigation en voie de disparition. Propos recueillis par Pierre Cherruau Courrier international du 22 juin 2009. <http://www.courrierinternational.com/article/2009/06/22/le-journalisme-d-investigation-en-voie-de-disparition>

sur les questions de la gouvernance manquent dans l'espace audiovisuel public. En effet, une entité victime de déficit de gouvernance, ne peut pas la promouvoir.⁵⁹⁴ Cependant, les informations sur les activités officielles, notamment les initiatives et les déplacements du souverain et les programmes louant les projets de « l'Etat profond » occupent beaucoup d'espace médiatique.

594 La gouvernance dans les programmes audiovisuels publics Des parlementaires appellent à la mise en oeuvre des recommandations de la mission d'exploration sur l'état des lieux du pôle audiovisuel public. MAP 11.03.2014. <http://www.menara.ma/fr/2014/03/11/1064570-des-parlementaires-appellent-%C3%A0-la-mise-en-oeuvre-des-recommandations-de-la-mission-d%E2%80%99exploration-sur-l%E2%80%99C3%A9tat-des-lieux-du-p%C3%B4le-audiovisuel-public.html>. Voir également : Le pôle audiovisuel public sévèrement taclé par les parlementaires. La Nouvelle tribune du 28/01/2014 <http://www.lnt.ma/actualites/le-pole-audiovisuel-public-severement-tacle-par-les-parlementaires-95407.html>

SOCIÉTÉ CIVILE
54 / 100

RÉSUMÉ

Le climat est favorable au développement de l'action associative car le Maroc a opté pour le multipartisme dès l'indépendance et a constitutionnalisé le droit d'association, depuis la Constitution de 1962 (modifiée en 70, 72, 92, 96 et 2011). Les associations indépendantes sont nombreuses et recourent au réseautage, notamment pour défendre une cause ou pour s'opposer à un programme ou une orientation officielle qui ne retient pas leur approbation. Une étude du HCP estime le nombre d'associations réellement en activité en 2007 à 44.771 associations (y compris les Associations Reconnues d'Utilité Publique (ARUP)). Trois caractéristiques principales marquent la dynamique des associations. Elles couvrent un large éventail d'activités et permettent ainsi de drainer vers l'action associative des cadres expérimentés. Cependant, bon nombre d'associations travaillent dans des conditions difficiles par manque de moyens humains et matériels, d'où des problèmes de gouvernance et de pérennité. Le financement international vient combler cette lacune beaucoup plus que ne le fait le financement public. Par ailleurs, cette précarité, en pesant sur la gouvernance, a fait apparaître durant les dernières années, des cas de corruption au sein des ONG, notamment celles qui gèrent des fonds, celles qui assurent l'octroi de services ou encore celles qui font des partenariats ou recourent aux subventions distribuées par certaines collectivités locales.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 54 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 44/ 100	Ressources	75	25
	Indépendance	50	25
Gouvernance 56/100	Transparence	N/A	50
	Redevabilité	N/A	50
	Mécanismes d'Intégrité	75	50
Rôle 63/100	Capacité de mettre en cause la responsabilité du gouvernement	75	
	Promotion des réformes politiques	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Traiter de la "société civile" en tant que pilier du système national d'intégrité le soumettre à une analyse normative complétée par un score est une tâche difficile à un double point de vue. Le concept de "société civile" est un concept qui suscite débats et polémiques non seulement du fait de la variété des approches et conceptions mais aussi à cause de la diversité des acteurs qui en font la dynamique. Nous traiterons du terme de « société civile », en tant que secteur des associations citoyennes intermédiaires, créées par des groupes, des institutions ou des individus hors du cercle familial, de l'Etat et des entreprises⁵⁹⁵ pour s'ériger comme forces de propositions et de participation et aussi contre-pouvoirs citoyens indépendants, sans visée de conquête du pouvoir politique ou du gouvernement. Rappelons aussi, que l'association dans le sens moderne a été introduite dans la loi marocaine avec le protectorat par le biais du dahir du 24 mai 1914 qui s'est inspiré de la loi française de 1901. Il a défini les associations comme celles qui sont « formées entre deux ou plusieurs personnes qui mettent d'une façon permanente, leurs connaissances, leur activité ou leurs ressources dans un but autre que de partager des bénéfices »⁵⁹⁶.

Le Maroc a connu une explosion du nombre d'associations en dépit d'un reflux durant 29 ans « d'années de plomb » (1973-2002). Actuellement, plusieurs formes d'associations, juridiquement constituées peuvent être identifiées:

Les associations déclarées

On les appelle aussi associations simplement déclarées qui relèvent de la loi de 1958 tel qu'elle a été modifiée.

Les associations à dispositions particulières

Au nombre de quatre, elles bénéficient de dispositions dérogatoires ou complémentaires. Il s'agit :

- des unions et fédérations d'associations ;
- des associations reconnues d'utilité publique (ARUP);
- des associations étrangères ;
- des groupes de combat et milices.

Les partis politiques et associations à caractère politique, qui relevaient de la même loi ont eu par la suite leur propre loi (voir supra). Les associations de protection du consommateur se sont vues obligées d'adopter un statut modèle si elles veulent acquérir le statut d'ARUP.

D'autres catégories d'associations existent au Maroc, nous rappelons ici leur existence sans les traiter. Il s'agit par exemple :

- des ONG gouvernementales «GONGOs, ou governmental NGOs» créées directement par l'Etat comme les associations à caractère religieux, ou indirectement par les notables et personnalités du cercle du pouvoir ou proches des autorités gouvernementales (associations régionales) ou pour organiser certaines activités : œuvres sociales de ministères, associations sportives régionales, orphelinats, associations de protection des enfants ou de protection contre certaines maladies, les « amicales » devant supplanter les syndicats et associations citoyennes et progressistes de (lycéens, fonctionnaires, marocains émigrés...), etc.
- d'autres associations ont des textes spécifiques comme les fondations, les syndicats professionnels, les associations syndicales de propriétaires urbains, les associations pour l'éducation et les sports, les associations professionnelles des établissements bancaires et de crédit et les associations de microcrédit. Quant aux associations des usagers des eaux agricoles (AUEA), elles ont été conçues et créées pour alléger les activités de distribution d'eau et de recouvrement des créances des Offices de mise en valeur agricole ORMVA.

On ne dispose pas d'un chiffre officiel crédible basé sur un recensement national sur le nombre d'associations. Des déclarations de responsables gouvernementaux, des enquêtes ou des sondages permettent d'avoir un chiffre représentatif. Ainsi, en 1996, dans une étude interne, le ministère de l'intérieur a estimé le nombre d'associations à 8 000. Près de 10 ans après on a estimé⁵⁹⁷ le nombre à 38 500 dont 2500 associations de marocains à l'étranger⁵⁹⁸. Ces chiffres expliquent, le rôle de la répression des années 1973-1999 dans le reflux du mouvement associatif⁵⁹⁹. En

595 TI : NIS méthodologie. Questionnaire sur la société civile avril 2013

596 Dahir du 24 mai 1914 Bulletin officiel n° du 12 juin 1914, p. 431

597 Cf. Interview de Mme Nouzha Skali, ministre du développement social, de la famille et de la solidarité. Assabah n° 2558 du 30.6.2008.

598 Voir déclaration du Ministre chargé des MRE : le paysage associatif des marocains à l'étranger. Le Matin du 11 août 2009.

599 L'enquête du HCP indique que : « la majorité des associations en 2007 sont des structures jeunes, 8 associations sur 10 ont été créées entre 1997 et 2007 et quatre sur dix depuis le lancement de l'Initiative Nationale du Développement Humain en 2005. Plus globalement, l'âge médian des associations au Maroc était

mars 2013, Moulay Ismaïl ALAOUI⁶⁰⁰, a déclaré le 21.3.2013, que le nombre d'associations est de 50 000. De façon beaucoup plus précise et scientifique et pour pallier ce manque d'informations, le haut commissariat au Plan (HCP) a réalisé en 2009, une enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif (ISBL). L'enquête s'est basée sur des données relatives à 2007 et 2008, l'échantillon de 7 274 associations a été tiré à partir d'une base contenant 51.637 unités. Après traitements statistiques, le HCP conclut que le nombre d'associations réellement en activité en 2007 était de 44.771 associations. Il en ressort donc « un taux de 145 associations pour 100.000 habitants (contre 1749 en France⁶⁰¹ en 2005 et 508 au Canada⁶⁰² en 2003) »⁶⁰³. Selon la même étude « le secteur associatif a pu attirer plus de 15 millions d'adhésions dont la quasi totalité (98,6%) est constituée de personnes physiques et dont le tiers est de sexe féminin ».

Aujourd'hui le nombre d'ARUP ne dépasse pas 206 associations. Hormis leurs champs d'intervention, elles ont une importance particulière pour les citoyens et autres associations, depuis que le Code de procédure pénale autorise les ARUP à se constituer partie civile⁶⁰⁴.

INDICATEUR N°12.1.1 RESSOURCES (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles un environnement favorable à la société civile ?

Note : 75

Le cadre légal est celui de la loi de 1958 et ses divers amendements, la nouvelle constitution a renforcé les principes de liberté et de participation mais doit être déclinée en nouveaux textes et amendements.

La constitution de juillet 2011, consacre le principe de la liberté d'association et proclame les libertés publiques relatives aux syndicats⁶⁰⁵ dans son article 8, celles des partis politiques dans son article 9 et réserve l'article 12 aux associations⁶⁰⁶.

Quant au texte d'organisation, il remonte au lendemain de l'indépendance et s'inscrit dans le code des libertés publiques⁶⁰⁷ de 1958. C'est le dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958 relatif au droit d'association⁶⁰⁸ qui va connaître deux modifications importantes en 1973 et 2002. Actuellement c'est le dahir (loi) n°75-00 modifiant et complétant le Dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958 qui régit le droit d'association⁶⁰⁹.

Le dahir de 1958 ne soumettait la constitution des associations à aucune formalité ni déclaration. Les associations qui désiraient avoir la personnalité juridique devaient procéder à leur déclaration préalable conformément à l'article 5 dudit dahir. La déclaration est faite auprès de l'autorité locale qui en délivre récépissé (simple formalité administrative constatant le dépôt du dossier en la forme).

La modification intervenue en 2002 fait suite aux pressions de la société civile et de la remontée du mouvement de lutte pour les libertés. Ainsi, le texte a été révisé par la loi⁶¹⁰ n° 75-00 promulguée le 23 juillet 2002 pour éliminer les reculs instaurés en 1973, en matière de déclaration, de dissolution, de sanctions et de reconnaissance de l'utilité

de 4 ans en 2007 ».

600 Ex ministre et ex secrétaire général du parti du progrès et du socialisme (PPS) qui a été nommé en 2013 coordinateur du dialogue avec la société civile, organisé par le ministère des relations avec le parlement et la société civile.

601 Note dans le texte du HCP : « Les associations en France : Poids, profils et évolutions – novembre 2007 » par Viviane Tchernonog CNRS 'Centre d'Economie de la Sorbonne. L'étude NIS de TI France indique 1100 000 associations, soit une association pour 60 habitants

602 Note dans le texte du HCP « Force vitale de la collectivité : Faits saillants de l'enquête auprès des organisations à but non lucratif et bénévoles, 2003. Statistique Canada.

603 HCP : « Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (ISBL) (Exercice 2007 Principaux résultats décembre 2011 » cf. http://www.hcp.ma/downloads/Enquete-nationale-aupres-des-institutions-sans-but-lucratif_t13862.html

604 Il faut toutefois que l'association ait au moins cinq années d'existence à la date des faits et que l'action publique ait été engagée par le ministère public ou par constitution de partie civile de la victime.

605 Article 8 : « Les organisations syndicales des salariés, les chambres professionnelles et les organisations professionnelles des employeurs contribuent à la défense et à la promotion des droits et des intérêts socioéconomiques des catégories qu'elles représentent. Leur constitution et l'exercice de leurs activités, dans le respect de la Constitution et de la loi, sont libres. Les structures et le fonctionnement de ces organisations doivent être conformes aux principes démocratiques. Les pouvoirs publics œuvrent à la promotion de la négociation collective et à l'encouragement de la conclusion de conventions collectives de travail dans les conditions prévues par la loi. La loi détermine les règles relatives notamment à la constitution des organisations syndicales, aux activités et aux critères d'octroi du soutien financier de l'État, ainsi qu'aux modalités de contrôle de leur financement.

606 Article 12 Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles ne peuvent être suspendues ou dissoutes par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice. Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi. L'organisation et le fonctionnement des associations et des organisations non gouvernementales doivent être conformes aux principes démocratiques.

607 Les deux autres textes relatifs aux libertés publiques sont : le dahir n°1-58-377 relatif aux rassemblements publics et le dahir n° 1-58-378 formant code de la presse.

608 Bulletin Officiel du 27 novembre 1958, page 190 et rectificatif Bulletin Officiel du 9 janvier 1959, p. 65.

609 Publié au Bulletin Officiel (B.O) n° 5048 du 17 octobre 2002 du Dahir n° 02-200 du 23 juillet 2002.

610 Loi n° 75-00 promulguée par dahir n° 1-02-206 du 23 juillet 2002, Bulletin Officiel du 17 octobre 2002, p. 1062.

publique. Le premier pas de la réforme de 2002 est la délivrance obligatoire et sur le champ d'un récépissé provisoire pour tout dépôt de déclaration d'association. La procédure depuis 2002 est la suivante :

- dépôt de la déclaration au siège de l'autorité administrative locale directement ou par un huissier de justice ;
- remise, sur-le-champ, par ladite autorité du récépissé provisoire cacheté et daté
- le récépissé définitif est délivré obligatoirement dans un délai maximum de soixante jours, après vérification de conformité; à défaut l'association peut exercer son activité statutaire (article 5, deuxième alinéa tel modifié en 2002).

De plus, si depuis 1973, les associations pouvaient être dissoutes sur simple décision administrative, à partir de 2002 toute possibilité de dissolution d'une association sans décision judiciaire est éliminée.

Deux autres modifications sont à noter : en 2003, par circulaire N° 7/2003 (du 27 Juin 2003)⁶¹¹, le premier ministre Driss Jettou annonçait une nouvelle politique du partenariat, « en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de la prise en charge de services d'intérêt collectif. » Cette circulaire était un prélude à l'initiative nationale de développement humain (INDH) qui marquera le lancement par le Roi de cette politique de nombreux petits projets d'activités génératrices de revenus (AGR) en partenariat avec des ONG de développement d'où une nouvelle vague de créations d'associations pro gouvernementales.

La deuxième modification concerne le versement du casier judiciaire de chaque fondateur et membre dirigeant dans le dossier de création d'une association. Cette pièce longtemps décriée par les associations,⁶¹² est remplacée par la CIN.

S'agissant du coût, on peut dire qu'il est négligeable, dans la mesure où il n'y a que l'apposition de timbres sur chaque feuille des statuts et la certification des copies. Avant 2006, le casier judiciaire de chaque fondateur, pièce constitutive du dossier de l'association, générait des déplacements pour certains fondateurs car il est délivré uniquement par les tribunaux du lieu de naissance.

Concernant les ONG non officiellement enregistrées, on peut dire que la loi de 1958 ne les interdisait pas mais, en l'absence de personnalité juridique, elles ne pouvaient entreprendre certaines activités (passer des contrats, ester en justice etc.). Depuis 1973, l'interdiction était clairement exprimée par l'article 5 de la loi. Bien plus, la sanction de tout défaut de déclaration préalable est beaucoup plus sévère : entre 3 mois et 2 ans de prison ferme et une amende de 10 000,00 à 50 000,00 dirhams. Cependant, en dépit des progrès de la loi de 2002, la reconduction de l'article 5 maintient l'obligation de déclaration et sa sanction en cas de non déclaration. En effet, l'article 8 de la loi de 2002 dispose que « Sont punies d'une amende de 1200 à 5000 dirhams, les personnes qui, après la constitution d'une association, entreprennent l'une des actions visées à l'article 6 sans respecter les formalités prévues à l'article 5 ». C'est-à-dire que l'association ne sera punie que si elle entreprend les activités relatives au recours à la justice et à la gestion des fonds, meubles et locaux mentionnées⁶¹³ dans l'article 6. On se demande quel type d'association puisse fonctionner en se privant de toutes ces activités.

Les associations sont reconnues d'utilité publique par décret après enquête préalable sur les objectifs et moyens d'action de ces associations menée sous la houlette du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG).

S'agissant de la liberté de critique et de plaider, la loi en consacrant la liberté ne traite pas de restrictions. Les associations non gouvernementales ont libre cours pour décider de leurs activités, proclamer leurs avis, leurs études et réflexions et pour communiquer leur prise de position sur les sujets et thèmes qui les intéressent.

Sur le plan fiscal, il n'y a pas de traitement fiscal spécifique pour les associations, ce qui dénote de l'absence d'une vision globale à la hauteur de la dynamique de la société civile et des synergies que les ONG libèrent dans l'économie nationale en termes d'emplois, de conditions générales de la production, de soutien à la reddition des comptes, au contrôle citoyen, à la gouvernance et de renforcement de la participation à la vie politique, sociale et économique en général. Les associations sont tout simplement, soumises à la fiscalité comme tout contribuable⁶¹⁴. Cependant, pour le fisc, deux critères de base du régime fiscal associatif⁶¹⁵, permettent de prévoir des dérogations.

611 http://www.social.gov.ma/MdsfsFichiers/pdf/Circulaire_PM_Etat_ONG.pdf

612 Chaque membre fondateur de l'association doit verser dans le dossier à déposer aux autorités locales, son casier judiciaire. Le recours au lieu de naissance, pour avoir cette pièce, représentait une difficulté majeure pour ceux qui ont changé de résidence après leur naissance.

613 Cet article cite: ester en justice, acquérir et gérer les subventions et aides publiques ou privées nationales ou étrangères, les droits d'adhésion et cotisations, les matériels, locaux et immeubles.

614 La loi 24-86 relative à l'impôt sur les sociétés, dispose que : « Les sociétés, les associations, établissements publics et autres personnes morales et fonds passibles de l'impôt sur les sociétés sont appelés « sociétés » dans le texte de la présente loi ». Cette disposition a été reprise par l'article 2 du code général des impôts actuellement en vigueur.

615 Il s'agit de: la non « lucrativité » des activités prévues statutairement et exercées effectivement et du désintéressement des membres de l'association, en particulier les membres responsables.

S'agissant de l'importance des dépenses fiscales, il est difficile de disposer de chiffres fiables et significatifs notamment du fait que la mouvance associative qui comprend les GONGO's qui accaparent la quasi-totalité des aides de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises privées et du fait que l'accès aux ARUP est très limité (206 ARUP au 20.10.2013).

Pour ce qui est du financement, la loi 75-00 modifiant et complétant le Dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958 réglementant le droit d'association prévoit les sources de financement suivantes :

- Les droits d'adhésion
- Les cotisations.
- Les subventions publiques : auparavant, réservées quasi exclusivement aux ARUP, deviennent, en vertu de l'article 6 de la loi 75-00, accessibles aux associations simplement déclarées.
- L'aide du secteur privé : auparavant, interdites, sauf autorisation, elle devient en vertu de l'article 6 de la loi 75-00 possible pour les associations simplement déclarées, en particulier pour les ARUP, car dans ce cas les dons en argent ou en nature sont fiscalement déductibles.
- L'appel à la générosité publique : est réservé aux ARUP sans autorisation préalable, selon l'article 9 de la loi 75-00 alors que les autres associations doivent disposer d'une autorisation du SGG.

La reconnaissance d'utilité publique ouvre le droit à des facilités et à des obligations. Pour le recours à la générosité publique, alors que les associations simplement déclarées doivent obtenir une autorisation du SGG, les ARUP se contentent de faire une déclaration au secrétaire-général du gouvernement dans les 15 jours qui précèdent la manifestation. Par contre les ARUP, doivent obligatoirement tenir une comptabilité plus stricte fixée par voie réglementaire incluant la fourniture d'un rapport annuel certifié par un expert comptable au secrétariat-général du gouvernement (article 9 alinéas 5 et 6 de la loi de 2002).

Pour ce qui est des aides étrangères, les associations bénéficiaires doivent en faire déclaration au SGG dans les trente jours suivant la date de l'obtention de l'aide. L'article 32 de la loi prévoit, en cas d'infraction à cette prescription la dissolution judiciaire.

INDICATEUR N°12.1.2 RESSOURCES (PRATIQUE)

■ Les ONG disposent-elles des ressources suffisantes pour fonctionner et agir efficacement ?

Note : 25

Le financement des activités est un problème majeur de fonctionnement des associations, particulièrement dans les pays en transition où les défis sont nombreux et importants et où les ressources internes des associations sont extrêmement insuffisantes. En effet, pendant longtemps et notamment depuis 1973, le financement des activités était le talon d'Achille des associations. Elles devaient tirer leurs ressources des droits d'adhésion et des cotisations de leurs membres. Les subventions publiques étaient rares et sélectifs et celles du privé, étaient très contrôlées et soumises à autorisation.

On pourrait penser qu'après la réforme de 2002, la situation s'est beaucoup améliorée. En témoigne le tableau brossé par l'enquête du HCP, qui illustre bien la situation des associations en 2009. Cette enquête a estimé le montant total de fonds drainés par les associations à 8,8 milliards de dirham (1.06 milliards de dollars US) mais au vu du nombre d'associations, elle conclut que « ces ressources financières restent faibles. En effet, une association sur cinq fonctionne avec un budget annuel de moins de 5.000 DH, une sur trois avec moins de 10.000 DH et seules 5,4% disposent d'un budget de plus de 500.000 DH annuellement. Les associations dont le budget dépasse un million de dirhams ne représentent que 2,5% des associations mais concentrent 63% des ressources du tissu associatif ». Dans ces conditions, il est normal que l'enquête constate que « plus de la moitié des associations ne possèdent pas de local pour exercer leurs activités. Pour le reste, 29,6% sont hébergées à titre gratuit (principalement par des institutions publiques ou privés dans 58% des cas ou au domicile de l'un des membres dans 29% des cas), 11% sont locataires et 8,4% propriétaires de leurs locaux (...), moins d'une sur cinq dispose d'un ordinateur et même lorsqu'elles en disposent, le nombre d'ordinateurs ne dépasse pas deux, dans plus de 72% des cas. »⁶¹⁶.

Par ailleurs, l'absence d'une instance de coordination, d'une stratégie nationale et d'un plan d'action pour rationaliser

616 Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (ISBL) (Exercice 2007) - Principaux résultats (version française).

les efforts publics de soutien à la société civile, actuellement dispersés et sans passerelles d'harmonisation et de cohérence, limite les possibilités de synergie et de performance. Pour avoir une idée sur l'effort public, nous avons analysé les subventions accordées par le ministère du développement social, de la famille et de la solidarité qui est l'un des plus généreux en matière d'octroi d'aide aux associations et ceux de l'initiative nationale de développement humain (INDH). Le budget global du ministère pour 2011 qui s'élève à 585 000 000,00 dirhams (DH), représente 0,24% du budget général de l'Etat⁶¹⁷. Sur ce faible budget, le ministère a accordé 49 363 338,04 DH à un ensemble de près de 298 associations, soit 8%. Cependant, si l'aide moyenne annuelle par association se monte à 165 649 DH, la concentration des aides est importante. Nous relevons des aides dépassant 3 000 000 DH et la majorité des cas reçoivent entre 10 000,00 et 49 000,00 DH. Quant à l'INDH qui intervient en matière de lutte contre la précarité et l'exclusion, le volume global des crédits délégués au profit des sous ordonnateurs territoriaux, au titre de l'année 2010, en vue de mettre en œuvre leurs projets a atteint 2.057.781.703,77 DH. Il s'agit essentiellement de soutiens aux porteurs de microprojets et de très petits projets en milieu rural comme les pistes. Des associations sont associées à ces projets ou bénéficient de certaines interventions. A titre d'exemple, l'INDH a, dans le cadre de la mise en œuvre du programme intégré de mise à niveau sociale qui prévoit la réalisation de 234 projets d'un investissement global de 527 millions de DH, construit une maison des associations avec une enveloppe budgétaire de 2 millions de dirhams. La Maison, offre une structure associative d'accueil, pour 63 pc des 106 associations locales ne disposant pas de sièges »⁶¹⁸.

Sur le plan des ressources et de l'encadrement humains, les données de l'enquête du HCP « montrent que 95,9% des associations sont gérées uniquement par un bureau exécutif, 1,1% par un conseil d'administration et 3% ont à la fois un conseil d'administration et un bureau exécutif ». L'enquête montre aussi que si près de 80% des associations sont de petites structures, elles contribuent cependant « pour 27,6% dans l'emploi généré par le tissu associatif ». S'agissant de la qualité des ressources humaines, force est de souligner que l'engagement est souvent une décision d'altruisme et de militantisme et de ce fait, on trouve toutes les qualifications. De nombreuses associations comptent parmi leurs membres actifs des penseurs, des professeurs d'université, des parlementaires ou anciens ministres etc. Il en est de même pour le personnel permanent.

Il faut noter toutefois qu'avec le développement du militantisme, le recours à la procédure de mise à disposition dont bénéficiaient les syndicats s'est développé dans le milieu associatif. Plusieurs ministères, dont celui de l'éducation nationale accordent ce statut aux fonctionnaires et associations qui le demandent. L'enquête révèle à cet effet, que : « En 2007, 2,4% des associations ont bénéficié des services de 5.582 employés mis à leur disposition, principalement par l'Administration Publique (94,3%) ». Toutefois, il n'en reste pas moins que le gros du travail revient aux bénévoles. En témoigne l'enquête du HCP pour laquelle le secteur associatif aura « bénéficié des services de près de 352.000 bénévoles (réguliers et irréguliers) et de 5.582 personnes mises à sa disposition ».

En dehors des petites associations de développement local, fortement dépendantes de programmes de l'Etat, comme celui de l'INDH, on ne connaît pas d'associations qui dépendent d'un seul donateur. Les conseils d'administration et les assemblées générales des membres des associations moyennes ou grandes suivent la situation financière. De plus, l'Etat ainsi que les surenchères politiques de certains partis et courants politiques, accusent souvent les associations indépendantes et critiques d'être à la solde de l'étranger.

En fait, s'il y a progrès certain, avec l'augmentation vertigineuse du nombre d'associations et la sélectivité croissante dans les financements publics, on peut dire que la situation ne s'est point améliorée. Par ailleurs, le recours des associations à des activités lucratives transforme leur nature et les amène à celui de sociétés privées. En général, après le dépôt du dossier et obtention du récépissé provisoire, les associations entament leurs activités en attendant la réception du reçu définitif. Il apparaît donc difficile de refuser le dépôt de la déclaration. Pourtant, en pratique, les autorités invoquent parfois la protection de la sécurité publique, la lutte contre le terrorisme ou encore le respect de l'intégrité du territoire pour refuser le dépôt de la déclaration.

617 Loi de finances 2011.

618 SM le Roi inaugure une Maison des associations à M'diq 17/02/2010. http://www.indh.gov.ma/fr%5Cactiv_royale92.asp

INDICATEUR N°12.1.3 INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux ONG de travailler sans subir d'immixtions de l'Etat ?

Note : 50

Sur le plan légal, les citoyens ont le droit de créer des associations quelque soit le domaine et la thématique d'intervention. Le droit des associations qui relève d'une conception libérale est basé sur le principe de la liberté contractuelle. Les associations promouvant la bonne gouvernance et luttant contre la corruption, comme toute association, sont ouvertes à tous les citoyens sans considération de leurs opinions politiques ou appartenance religieuse.

Les motifs d'intervention de l'Etat sont nombreux et ne sont pas limités à la sécurité nationale et à l'ordre public. De plus, l'absence de précisions détaillées et l'emploi de termes vagues et/ou généraux (bonne mœurs, atteinte à l'ordre public...), poussent les juristes à souligner les larges possibilités d'interprétation et le renforcement exagéré du pouvoir discrétionnaire de l'administration. En effet, comme pour ce qui est de la liberté de la presse et d'expression, l'article 3 de la loi sur les associations stipule que la cause ou l'objet de l'association ne doit pas être illicite ou « contraire aux bonnes mœurs » ni « porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, au régime monarchique ou faire appel à la discrimination ».

Il n'est pas nécessaire d'avoir la nationalité marocaine pour pouvoir fonder ou être membre ou dirigeant d'une association. Toutefois la loi consacre le titre V (articles 21 à 28) aux associations étrangères. Quatre critères relatifs au siège et à la nationalité sont à la base de cette distinction :

- Association ayant son siège à l'étranger ;
- Association établie au Maroc mais dirigée par des étrangers ;
- Association dirigée par des étrangers ou dont la moitié des membres sont étrangers.

L'administration dispose dans ce cas de 3 mois, à partir du dernier reçu, pour s'opposer à la constitution de l'association étrangère ou aux modifications opérées dans ses statuts ou ses dirigeants. De même, elle ne peut ester en justice ou exercer les activités de gestion de fonds qu'à l'expiration de ce délai de 3 mois.

La loi ne prévoit aucune disposition permettant à l'Etat ou représentants du gouvernement d'assister aux réunions et/ou assemblées des ONG. La seule possibilité pour une présence éventuelle est sa mention dans les statuts. Ce qui est le cas des GONGOs et des fondations. De même la loi ne contient pas de prescription permettant aux ONG de bénéficier de dispositions protégeant le secret des affaires et /ou la vie privée.

INDICATEUR N°12.1.4 INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Les ONG peuvent-elles effectivement exister et fonctionner en toute indépendance vis-à-vis de l'Etat ?

Note : 25

L'intervention de l'Etat pour encadrer ou limiter l'indépendance des associations se manifeste par l'interprétation tendancieuse des textes de lois ou carrément par la violation ou la non application de la loi. Elle agit en amont et en aval net à différents niveaux: administratif (déclaration, ARUP), judiciaire (justice non indépendante), financière (subventions, financement) et comptable (contrôle).

En amont, le premier maillon de la procédure a toujours été le point de départ des hostilités aux associations « dérangeantes » politiquement ou choisissant un domaine où l'Etat ne veut pas voir d'actions de la société civile. Les cas où les autorités locales ont refusé de délivrer le récépissé provisoire de dépôt de dossier lors de la déclaration sont nombreux et variés et bafouent le régime déclaratif prescrit par la loi. Toutes les associations nationales et internationales de défense des droits humains ont relevé ces pratiques partout dans les provinces du pays et ont protesté ou émis des classements honteux du Maroc⁶¹⁹.

Transparency Maroc, en 1995 s'est vu refusé de disposer du reçu provisoire et par conséquent de travailler de 1996 à 2004 en tant qu'association non déclarée. C'est le cas type du refus par l'Etat de voir la société civile s'activer

619 Cf. à titre d'exemple les rapports annuels des ONG marocaines : AMDH, OMDH, IMDH, ou internationales : Amnesty, HRW.

en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption ou dans des domaines politiquement sensibles. L'association est apolitique, englobe en son sein des membres de différents horizons politiques, économiques ou philosophiques, mais pour l'Etat qui a lancé via les seuls départements de l'Intérieur et de la Justice une campagne d'assainissement, c'est un domaine de souveraineté. D'ailleurs, plusieurs responsables, y compris des ministres de l'époque ont révélé des vérités prouvant une politique de « domptage » des hommes d'affaires et de règlements de comptes opérés par l'ex ministre de l'Intérieur.

Tableau illustratif de cas de refus de délivrer le reçu provisoire

Nom de l'association	Domaine d'activité	Lieu
L'Association nationale des diplômés chômeurs au Maroc	Chômage	Rabat
Réseau Amazigh pour la citoyenneté	Culture	Rabat
Association Aguelmam pour le développement et la culture	Culture	Ifrane
Association des Populations des Montagnes du Monde	Développement local	Sefrou
Association Tawiza pour la culture et le développement	Développement local	Nador
L'Instance nationale pour la protection des biens publics au Maroc (INPBPM)	Protection des Biens Publics	Rabat
Al-Ma'rifa, association éducative	Education	Sidi Slimane
Al-Michkat -	Culture	Kénitra
Es-Sobh	Education	Sidi Kassem
Éducation Jeunesse	Education et sport	Salé
Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et des migrants (GADEM)	Antiracisme Protection migrants	Rabat

Source : <http://www.hrw.org/fr/news/2009/10/06/maroc-la-libert-dassociation-mise-mal>

Un autre exemple de refus à cause des positions politiques des fondateurs est celui de l'association d'« Al Adl wal Ihsane » qui a obtenu gain de cause devant le tribunal administratif mais sur le terrain cela n'apporte aucun résultat (depuis 1987)⁶²⁰.

De même, la question de la gouvernance des associations a poussé l'Etat à intervenir par le biais de la certification des associations par le ministère du développement social, de la famille et de la solidarité. Cette solution a été repoussée par la société civile, ce qui a poussé le ministère à l'alléger en présentant une nouvelle approche basée sur la qualification des associations. En 2008, le ministère a essayé de créer un conseil national des associations qui regrouperait près de 2 000 associations, avec pour mission de veiller à « déterminer les mécanismes et à prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer les missions principales des associations »⁶²¹. Le ministère affirme que 1.600 associations, ont déjà répondu aux critères de qualification déterminés par le ministère en passant avec succès les phases d'adhésion, de sélection, de diagnostic et de qualification⁶²². Jalouses de leur indépendance, les associations, non seulement les grandes et crédibles d'entre elles, n'ont pas adhéré massivement. Tout en reconnaissant l'initiative louable, des activistes de la société civile ont estimé que « Le Conseil va créer deux types d'associations. Les premières, faisant partie du Conseil, sont officielles, tandis que les autres, qui n'en font pas partie, sont considérées à l'extérieur du système »⁶²³.

Cette sensibilité à l'égard de l'indépendance va se manifester à plusieurs reprises au risque d'être considérée comme excessive par certaines associations de la société civile. Ainsi, certaines associations ont répondu favorablement à la constitution par le ministère des relations avec le Parlement et la société civile, d'une commission nationale du dialogue national sur la société civile et les nouveaux rôles constitutionnels. L'approche du ministère et la méthode de sélection des partenaires ont été jugées autoritaires. L'initiative gouvernementale est intervenue à un moment où la question des financements externes faisait l'objet de sous-entendus et allégations à peine voilées quant à la crédibilité du travail des ONG sans précision ni distinction, notamment à l'égard des ONG démocratiques faisant appel au financement externe, par certains ministres dont celui des relations avec le Parlement et la société civile.

Ainsi, 42 grandes associations⁶²⁴, qualifiées notamment de démocratiques et d'influents ont préféré le boycott de

620 Fathallah Arsalane, "Nous voulons créer un parti politique dans la légalité" MAROC HEBDO INTERNATIONAL N° 1007 - Du 11 au 17 janvier <http://www.maroc-hebdo.press.ma/index.php/component/content/article/56-numero-precedent/5383-fathallah-arsalane-nous-voulons-creer-un-parti-politique-dans-la-legalite>

621 Cf. la déclaration de la ministre Mme Nouzha Skalli au journal le Matin : « Conseil national des associations des acteurs de la société civile inquiets pour leur indépendance » le matin du 22.07.2008.

622 idem

623 idem.

624 Plus de 500 autres associations ont signé l'appel selon le comité de suivi. Cf. <http://www.tanmia.ma/fr/thematiques/renforcement-de-capacites-associatives/2346-dynamique-des-associations-signataires-de-l%E2%80%99appel-de-rabat-conf%C3%A9rence-de-presse-du-14-mai-2013>

la commission, lancé la Déclaration et l'Appel de Rabat⁶²⁵ le 11 avril 2013 et organisé un débat national parallèle de la société civile.⁶²⁶

INDICATEUR N°12.2.1 TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ Les ONG fonctionnent-elles de manière transparente ?

Note : 50

On peut dire qu'au Maroc, la transparence et la gouvernance des associations sont des exigences tant des membres que des partenaires et des pouvoirs publics qui opèrent par de multiples contrôles. La pratique associative qui remonte à l'indépendance, a cumulé 60 ans d'expérience et produit une littérature associative organisationnelle bien assimilée et largement diffusée pour ce qui est des grands principes et thèmes de transparence et de gouvernance. C'est le volet pratique: normes nouvelles, ingénierie des projets, aspects financiers et fiscaux qui demandent des efforts de formation pour les employés du monde associatif afin de renforcer leurs capacités.

En général, il est habituel et courant de voir les grandes associations suivre les règles fondamentales de gouvernance et de transparence. Concrètement:

- Les Présidents ou Secrétaires Généraux: présentent au nom du bureau et du conseil d'administration (CA), le Rapport annuel à l'AG.
- Les Trésoriers: présentent des comptes lors de l'AG.
- Rapports moral et financier, composition du CA sont remis aux membres et souvent rendus publics et mis sur les sites web bien que rien ne les oblige à les présenter au public. Bien plus, même les rapports d'audit et des commissaires aux comptes de plusieurs associations sont disponibles sur Internet.

Bien sûr l'inobservation de ces pratiques est fréquente, vu le nombre élevé d'associations et notamment lorsqu'on sait que la loi a permis la création d'association par deux personnes et que des enquêtes comme celles du HCP ou de l'INDH montrent que plusieurs associations n'ont pas de siège ou souffrent du manque de personnel ou de formation⁶²⁷.

INDICATEUR N°12.2.2 RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Les ONG rendent elles compte et répondent-elles de leurs actes vis-à-vis de leurs adhérents ?

Note : 50

Les Conseils d'Administration (CA ou conseils nationaux)⁶²⁸ sont élus par l'Assemblée Générale (AG) et élisent à leur tour un bureau exécutif. Dès lors, ils veillent au respect du Projet associatif et des statuts, observent la mise en œuvre de la stratégie de l'organisation par le Bureau et relèvent les écarts pour proposer des corrections. Le CA peut se réunir plusieurs fois par an et établir un procès-verbal à la suite de chaque réunion. Les décisions sont prises de façon collégiale à la majorité en comptant un membre, une voix.

En général, dans les associations qui se respectent et qui veillent à la régularité, l'AG ordinaire est convoquée, une fois par an, par le Président. Les modalités de conduite des travaux et du vote sont établies dans le Statut⁶²⁹. La liste des adhérents est mise à jour avant chaque assemblée générale. Un procès verbal et un communiqué à l'opinion publique sont établis à la suite de la réunion de l'AG. Cependant, à l'instar des traditions et pratiques politiques et syndicales, certaines associations ont adopté le modèle des leaders indétrônables. La vitalité du contrôle par les CA est visible et palpable, à travers les ONG qui fonctionnent avec performance mais aussi à travers les protestations qui sortent des arènes des AG et réunions normales des CA pour s'exposer dans la presse ou ester en justice. Il n'en reste pas moins que dans les petites ONG ou celles qui n'ont pas une activité continue, ou celles constituant de véritables façades pour la corruption, l'absence de contrôle ou le contrôle complaisant sont monnaie courante. La presse fait l'écho de plusieurs cas de dilapidation et de détournement de fonds dont certains ont été jugés par les tribunaux (cf. infra).

625 Appel disponible sur les sites web de la plupart des associations. Cf. à titre d'exemple <http://pcm.ma/2779-declaration-et-appel-de-rabat-des-associations-democratiques>; <http://www.e-joussour.net/node/10918>

626 Bouteina BENNANI « Dialogue Civil parallèle sur la Société civile au Maroc : Lancement des Assises Régionales » in l'Opinion du 22.6.2013

627 Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (ISBL) (Exercice 2007) - Principaux résultats (version française)

628 Les statuts stipulent leur nombre, la durée des mandats et leur mode de renouvellement.

629 Quorum, vote, candidature individuelle ou par liste etc. sont consignés dans le statut.

Le cas qui mérite d'être cité (pour les nombreux dysfonctionnements qu'il permet de relever) est celui des détournements de fonds par le bureau de l'association des parents et amis d'enfants handicapés de Casablanca (Apaei) dont le procès s'est étalé de 2003 à 2006 en première instance⁶³⁰, pour voir une confirmation en appel⁶³¹, sept ans après en octobre 2013. Le cas récent est celui de l'usage de faux par une association qui a remis de faux diplômes à des personnes et associations bénéficiaires dans le cadre d'un partenariat association/ secteur privé/ mairie, financé en partie par l'Initiative Nationale de développement humain (INDH)⁶³².

INDICATEUR N°12.2.3 INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-t-il des dispositifs visant à assurer l'Intégrité des ONG ?

Note : 75

Consciente des problèmes d'intégrité et de la nécessité de gérer les risques, la société civile marocaine agit sur deux plans : l'institutionnalisation de mécanismes d'autorégulation et d'auto évaluation, de les rendre évidents et de faciliter le contrôle de leur mise en œuvre pratique. Pour sa part, l'Etat a adopté des mécanismes légaux et des mesures de prévention libres.

En dehors de la responsabilité statutaire du bureau et du CA, pour assurer une veille déontologique et un suivi des projets et du fonctionnement, les associations recourent à l'auto-évaluation par des membres experts en la matière ou des commissions ad hoc et quand elles ont les moyens, notamment financiers, elles recourent à des cabinets externes. D'autre part, cette veille est souvent liée à des prescriptions légales des bailleurs, ce qui constitue aussi, quoique de façon indirecte, un cadre légal complémentaire. Les associations adoptent aussi des chartes déontologiques et des prescriptions internes relatives aux conflits d'intérêts. Elles sont suivies en interne par les membres de l'association. Une charte unique a été adoptée par 500 associations ayant participé au processus de qualification élaboré par le ministère de la solidarité et de la famille⁶³³.

La législation relative aux associations prescrit plusieurs dispositions d'autorégulation ou de règles qui amènent les associations à concevoir des mécanismes propres d'autorégulation. Ainsi, la qualification est une disposition prise par le ministère de la solidarité, de la famille et de la solidarité qui vise à renforcer les capacités des associations afin d'en faire des acteurs de développement et favoriser leur adhésion au processus de leur mise à niveau, notamment sur le plan éthique. Ce même ministère en partenariat avec l'Agence de Développement Social (ADS) et le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) ont développé en concertation avec plusieurs autres départements, le programme Takwia qui a pour objet le renforcement des capacités des associations de développement local.

Les différents contrôles exercés par les pouvoirs publics contribuent à l'instauration de mécanismes internes d'intégrité :

- déclaration et rapport au SGG dans les trente jours de l'obtention de l'aide étrangère par les associations et rapport annuel certifié par un expert comptable,
- documents comptables et fiscaux,
- présentation du budget et des documents comptables aux ministères qui accordent des subventions. Ces ministères disposent de leurs inspections générales et lancent des audits externes pour s'assurer de l'utilisation des fonds publics accordés aux associations.
- soumission au contrôle de la Cour des comptes,
- possibilités de recours à la justice en nullité d'actes ou pour dissolution.

INDICATEUR N°12.2.4 INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ L'Intégrité des ONG est-elle effectivement assurée ?

630 Association des enfants inadaptés de Casablanca Aberration judiciaire! L'Economiste Édition N° 2194 du 17/01/2006- See more at: <http://www.leconomiste.com/article/association-des-enfants-inadaptés-de-casablancaberration-judiciaire#sthash.rvW32vZM.dpuf>

631 6 mois de prison avec sursis à l'encontre du président de l'Association des parents et amis d'enfants inadaptés de Casablanca. <http://www.almaghribia.ma/paper/Article.asp?idr=18&idrs=18&id=172998>

632 Des bénéficiaires de l'INDH révèlent un scandale de formation sanctionné par la remise de faux diplômes <http://www.hespress.com/regions/184181.html>

633 cf. charte. <http://entraide.ma/article/menuview/52>.

Note : 50

Les dispositifs d'autorégulation sont efficaces et applicables dans les grandes associations crédibles. De même le respect des codes de conduite est contrôlé et évalué⁶³⁴. En témoigne, le fait que les scandales jusqu'alors connus et les procès devant les tribunaux ne concernant que les associations déjà suspectes ou de petites associations dans certaines contrées isolées.

La question du conflit d'intérêt reste cependant préoccupante tant qu'une loi spécifique en la matière n'est pas disponible et tant que la vulgarisation rencontre des problèmes du fait de l'existence de larges cas de conflit d'intérêt dans les sphères politiques et du secteur public.

La lenteur de la justice⁶³⁵ dans les cas présentés devant la justice ne facilite pas la pratique de l'intégrité. L'impunité et le clientélisme politique, sont également un facteur limitant du fait de la protection de certains dirigeants d'associations, dès lors qu'elles sont assimilées à des GONGO's notamment celles gérant des fonds importants ou créées sous la pression d'un programme gouvernemental. A cet effet, il est à constater que la quasi-totalité des cas de dilapidation, corruption, conflits internes relatifs à la gouvernance⁶³⁶ ou autres, relevés dans la presse, les rapports d'inspection ou passés devant les tribunaux concernent des associations où il y a un enjeu financier important sur la base de fonds publics, d'octroi de services sociaux ou sportifs, et aussi d'associations mêlées à des enjeux politiques ou électoraux.

INDICATEUR N°12.3.1 CAPACITÉ À METTRE EN CAUSE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

■ La Société civile parvient-elle à agir de sorte que le gouvernement rende compte et réponde de ses actes et décisions?

Note : 75

La société civile, à travers ses associations les plus représentatives et les plus dynamiques manie adroitement, sa force de proposition à ses plaidoyers étayés, pour présenter ses avis aux pouvoirs publics ou pour contester des décisions ou des politiques publiques. Parfois elle est obligée de hausser le ton par recours aux manifestations de rue. De leur côté, l'Etat, certains penseurs et plusieurs responsables reconnaissent que la société civile est un acteur qui doit avoir sa place et participer aux côtés des pouvoirs publics⁶³⁷.

Déjà en 2002, la révision de la loi sur les associations, du code de la presse, la ratification de la convention des Nations Unies contre la Corruption, la nouvelle loi sur la famille remplaçant l'ex Moudawana, sont les fruits d'une part de la pression de la société civile, de la pertinence de ses propositions et de ses plaidoyers et d'autre part de la compréhension et de l'adhésion du gouvernement dans le sillage des ouvertures créées par l'alternance consensuelle. Pour ce qui est des droits de la femme et de l'enfant, le gouvernement recourt souvent à l'expertise des associations œuvrant dans ces domaines⁶³⁸.

Avec la situation générée par le printemps arabe, l'Etat a été obligé d'abandonner la langue de bois et la sourde oreille pour accorder une écoute à la société civile et essayer de récupérer des associations. Ainsi, la constitution de 1996 a été abrogée pour laisser place à un nouveau texte qui regorge de grands principes levés dans les mémorandums et manifestes de la société civile. En 2012, pour crédibiliser le chantier de la réforme de la justice (longtemps annoncé par l'Etat sans aucune suite), le ministère de la justice et des libertés a constitué un comité mixte ministère/société civile pour mener la réflexion et proposer un projet de réforme avec des propositions et recommandations. Même chose pour la refonte du code de la presse. Le cas déjà cité du dialogue sur la société civile est un autre scénario différent où on a vu une commission mixte ministère des relations avec le parlement et des associations de la société civile travailler sur la base d'assises régionales. A l'opposé, nous avons les 500 associations ayant refusé la

634 Dans la petite ville de Deboud (province de Taourirt au Nord est du Maroc), le gouverneur a bloqué le paiement d'une subvention de l'Entraide nationale à une association de bienfaisance « fantôme » qui n'a ni siège ni lieu d'hébergement des bénéficiaires. In « Assabah » n° 1584 du 11.5.2005

635 Des minotiers ont été inculpés pour détournement de fonds associatifs et faux et usage de faux. Cette affaire remonte à 1991. L'instruction de l'affaire devant la Cour Spéciale de Justice est achevée le 29 décembre 2000. Le verdict a été prononcé en avril 2003. Cf. l'Economiste N° 1568 du 24/07/2003

636 Déclaration de membres du bureau de la ligue marocaine du diabète concernant l'AG extraordinaire. In Al Ittihad Ichiraki du 09.04.2006.

637 Lors de la tenue du 5ème congrès du Forum civil démocratique marocain en juin 2013, l'ex ministre et président du Forum M. A Saaf a déclaré que : « l'Etat ne peut être fort que s'il y a une société civile forte » cf. http://www.cerss-ma.org/newfcdm/index.php?option=com_content&view=article&id=195:2013-07-17-14-50-03&catid=60:le-5-congres-en-media&Itemid=93

638 L'avis de l'Association démocratique des femmes du Maroc sur les discriminations à l'égard des femmes a été sollicité à travers des études préalables à la préparation de la législation pénale et la pénalisation du harcèlement sexuel. Cité par Michèle Zirari in « la liberté d'association au Maroc » pour le Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'homme. 21.8.2009.

« mainmise » du ministère, créer le « Dialogue Civil parallèle sur la Société civile au Maroc » avec lancement de ses propres Assises Régionales.

En matière de droits humains, plusieurs cas de violations ont été portés à la connaissance de l'opinion publique et leurs circonstances et responsables mis en lumière et présentés à la presse grâce à l'action de la société civile. Les cas les plus médiatisés concernaient les événements de Sidi Ifni, de Laâyoune et de Taza qui ont été suivis par la constitution de commissions d'enquêtes parlementaires⁶³⁹.

Pour ce qui est de la corruption, l'Instance Nationale de Protection des Biens Publics au Maroc (section Marrakech) a révélé des cas de détournement de fonds publics et TM, grâce à son statut d'ARUP a été partie civile devant le tribunal de Marrakech. En effet, seules les associations reconnues d'utilité publique peuvent prétendre ester aux tribunaux en tant que partie civile dans un procès mettant en cause des inculpés pour atteinte aux biens publics.

INDICATEUR N°12.3.2 PROMOTION DES RÉFORMES POLITIQUES

■ Les ONG sont-elles activement engagées dans la promotion de réformes permettant de lutter contre la corruption?

Note : 50

En matière de lutte contre la corruption, les pouvoirs publics, quoique souvent de façon non officielle, sollicitent l'avis de TM sur quelques textes.

Lors des concertations sur la nouvelle constitution, TM a présenté son avis sur le volet gouvernance et transparence en présentant sa vision du Système National d'Intégrité à instaurer dans le pays. Il en est de même pour la recherche d'avis sur le projet de texte sur le droit d'accès à l'information ou sur la nouvelle Instance de probité et de Lutte contre la Corruption devant remplacer l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC).

A part le gouvernement, d'autres institutions gouvernementales sollicitent la contribution de la société civile, comme l'ICPC⁶⁴⁰, l'institution du Médiateur, le Conseil national des Droits de l'Homme.

639 Manifestations de populations réprimées et ayant entraînés plusieurs victimes. <http://www.parlement.ma/fe/commissionss.php>

640 Pour l'ICPC cf. Rapport d'activités 2009 Partie III ; <http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/dbf251004350ad529d0adf7f15e993f5/Rapport%2520annuel%25202009.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dbf251004350ad529d0adf7f15e993f5>

Pour l'Institution du Médiateur cf. Les différentes activités sont relatées dans les lettres d'informations périodiques <http://www.mediateur.ma/index.php/fr/publication/lettre-dinformation>

Pour le CNDH cf. l'édition électronique périodique <http://www.ccdh.org.ma/ar/rubriques/twthyq/Inshr-llktrwny-llmjls>

ENTREPRISES
43 / 100

RÉSUMÉ

En consacrant l'option libérale, le Maroc a donné une base constitutionnelle à l'exercice indépendant des activités commerciales, garantit le droit de propriété et la liberté d'entreprendre et assuré un environnement favorable à l'émergence et au développement de l'entreprise privée. Cependant, le jeu de la concurrence, la gouvernance et la lutte contre la corruption sont encore limités. Les contraintes et handicaps vont de certaines réglementations inadéquates pour le développement du climat des affaires, à l'omniprésence de l'économie de rente (privilèges) et de la corruption, notamment dans la passation de marchés publics. Le conseil économique, social et environnemental et le Conseil de la Concurrence sont limités par leurs textes de création, notamment l'absence d'indépendance, de pouvoir d'auto-saisine et le rôle purement consultatif. L'obligation redditionnelle garantie par la loi est multiple. Elle concerne, la tenue du registre de commerce par le tribunal de commerce, les droits des actionnaires sont définis par le Dahir portant Loi 1-93-212, telle qu'amendée par la Loi 23-01 du Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières 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 ». De même, 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.

NOTE GLOBAL DU PILIER: 43 / 100			
	Indicateur	Cadre légal	Practice
Capacité 63/ 100	Ressources	75	75
	Indépendance	50	50
Gouvernance 46/100	Transparence	75	50
	Redevabilité	50	25
	Mécanismes d'Intégrité	50	25
Rôle 25/100	Engagement dans la lutte contre la corruption	25	
	Soutien apporté à la société civile	25	

INDICATEUR N°13.1.1 RESSOURCES (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises privées un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?

Note : 75

Le processus de création a longtemps été un parcours de combattant pénible du fait de la multiplicité des textes, des autorisations et des intervenants publics. Il était aussi parsemé de petite et grande corruption. Depuis 1995, la charte des investissements⁶⁴¹ ou loi cadre N°18-95 du 8 novembre 1995, régit l'investissement au Maroc. Cette loi, vieille de 20 ans, est aujourd'hui dépassée. Pourtant, son article premier prévoyait de «fixer l'action de l'Etat pour les dix années à venir» (soit 1995-2005). En 2002, la création des Centres Régionaux d'Investissements (CRI), placés sous la responsabilité des walis des 16 régions, a amélioré le circuit et les délais de création d'entreprise allégeant l'onéreux parcours de combattant des investisseurs⁶⁴². Cependant, l'évolution de ces lois et leurs différents amendements n'ont pas permis au Maroc de quitter les rangs déshonorants à trois chiffres, au plan compétitivité, qu'à partir de 2012 (cf. développements infra).

Selon les dispositions de la charte des investissements, on compte deux types d'investissements : ceux réalisés dans le cadre du régime conventionnel et ceux réalisés en dehors de ce régime. Les premiers prennent beaucoup de temps du fait de la préparation et de la signature d'une convention Etat/Entreprise à créer (ou extension) d'une part et des aides à accorder par l'Etat en second lieu. De ce fait, il n'y a pas un délai fixé par la loi mais des délais sont fixés pour différentes procédures. Quant aux créations en dehors de ce régime, elles prennent beaucoup moins de temps. Ainsi, dans le cadre de la loi de finances de 2013, le gouvernement s'est engagé à simplifier 35 mesures et démarches administratives à fin juin de la même année. Ainsi, il a été prévu les délais suivants :

- Enregistrement des sociétés : 1 heure au lieu d'une journée,
- Obtention du certificat négatif : 1 heure au lieu de 24 heures,
- Inscription au registre de commerce : 1 heure au lieu d'une journée.

De ce fait, le Maroc a gagné plus de 30 places dans le classement Doing Business en 2013 par rapports aux années antérieures⁶⁴³.

Le principal saut qualitatif a été enregistré par la promulgation du décret portant Règlement Général des Constructions⁶⁴⁴ en août 2013, alors qu'il a été prévu depuis 21 ans⁶⁴⁵ par le décret de 1992. Les arrêtés d'application de ce texte qui ont été adoptés le 6.1.2014, mettent en application les trois principales nouveautés, à savoir la création d'un guichet unique, la fixation de délais et la dématérialisation via Internet de la note d'information. Ainsi, les délais pour l'obtention de permis ou autorisations de construire vont de 5 jours (petits projets) à 10 jours (projets spécifiques), alors qu'ils pouvaient dépasser une année auparavant. La dématérialisation via Internet permet la production de la note d'information dans un délai de 48 heures contre 7 à 10 auparavant.

Le droit de propriété est garanti par la loi, et notamment par la Constitution qui lui consacre deux articles⁶⁴⁶. L'article 35 qui proclame la garantie du droit de propriété et de la libre entreprise et l'article 71 qui énonce que les droits réels et les régimes des propriétés immobilières publique, privée et collective relèvent du domaine de la loi.

S'agissant du droit de propriété intellectuel, la loi marocaine contient plusieurs dispositions visant sa garantie et ce depuis l'indépendance (code de la fonction publique de 1958, code pénal de 1962...). La création d'une entité dédiée à la question du droit d'auteur a été faite par le Décret n° 2-64-406 du 8 mars 1965 portant création du Bureau marocain du droit d'auteur (1965). Puis la loi n° 13-99 a porté création de l'Office marocain de la propriété industrielle et

641 Dahir n° 1-95-23 du 8 novembre 1995 portant promulgation de la loi cadre n° 18-95 formant charte de l'investissement. BO n° 4336 du 6-12-1995

642 La lettre royale du 9 janvier 2002 a instauré la création, sous la responsabilité des walis, des Centres régionaux d'investissement pour se charger de deux missions essentielles : l'aide à la création d'entreprises et l'aide aux investisseurs.

643 Cf. Doing Business Rapport 2013

644 Décret n° 2-13-424 du 13 Rejeb 1434 (24 mai 2013) approuvant le règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements ainsi que des textes pris pour leur application. Bulletin officiel n° 6174 du 23 Ramadan 1434 (1er-8-2013).

645 Autorisations de lotir et permis de construire : Prévu depuis 21 ans, le « Règlement général de construction » enfin adopté. L'Opinion du 15/8/2013. http://www.lopinion.ma/def.asp?codelangue=23&id_info=34192.

646 ARTICLE 35 : « Le droit de propriété est garanti. La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social de la Nation le nécessitent. Il ne peut être procédé à l'expropriation que dans les cas et les formes prévus par la loi. L'Etat garantit la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. Il œuvre à la réalisation d'un développement humain et durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures. L'Etat veille à garantir l'égalité des chances pour tous et une protection spécifique pour les catégories sociales défavorisées. »

ARTICLE 71 « Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution (...) les droits réels et les régimes des propriétés immobilières publique, privée et collective. »

commerciale (OMPIC)⁶⁴⁷. De même le Maroc est signataire de plusieurs traités multilatéraux administrés par l'OMPIC, ainsi que l'UPOV, l'OMC et l'ONU ainsi que des traités régionaux (pays UMA) et bilatéraux (notamment depuis la signature des traités de l'ALEA), traitant de la garantie de la propriété intellectuelle⁶⁴⁸. Récemment⁶⁴⁹, un projet de loi, complétant la loi relative aux droits d'auteur et droits voisins, a été présenté à la Chambre des Représentants. Il vise notamment, la transformation du Bureau marocain du droit d'auteur en un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et à l'harmonisation des dispositions de la loi avec les nouvelles variétés d'œuvres et les nouvelles générations d'artistes et de créateurs.

INDICATEUR N°13.1.2 RESSOURCES (PRATIQUE)

■ **Les entreprises privées bénéficient-elles effectivement d'un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?**

Note : 75

Les démarches ont été simplifiées au maximum⁶⁵⁰. Cependant, en pratique une difficulté majeure pour les nouvelles entreprises et notamment les TPME, les PME et les start-up (ou jeunes pousses) reste la domiciliation. En pratique, l'absence de solutions de domiciliation auprès des chambres de commerce ou des mairies et l'obligation de payer un loyer non déclaré⁶⁵¹ aux domiciliataires fait perdre beaucoup de temps aux créateurs de PME et aux jeunes s'engageant dans des startups.

En pratique, les créations de sociétés en dehors du régime de convention ci-dessus mentionné, prennent entre 12 à 15 jours et portent sur 11 démarches dont neuf auprès de l'administration et deux auprès du privé (fiduciaire et achat de timbres fiscaux)⁶⁵². Selon nos calculs, le coût financier de création varie selon l'importance des travaux du business plan et selon les fiduciaires. Pour une PME dont l'activité est courante (pas de produits ni de secteurs innovant, demandant à la fiduciaire des recherches et documentations), on doit compter en général entre 4000 et 8000 dirhams (482 à 964 dollars US) dont 2000 à 4000 dirhams d'honoraires de la fiduciaire.

Sur le plan international, le Maroc doit améliorer encore plus sa situation. En effet, la bureaucratie et les maux affectant la fonction publique continuent à miner ces efforts. C'est le cas des retards, absences, mauvais accueils, lenteurs diverses (pannes de matériels, pause déjeuner et autres subterfuges⁶⁵³.)

Les différents classements du Maroc selon l'indice facilité des affaires (Doing Business) ont évolué ainsi qu'il suit :

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Rang	130	128	114	94	97

Source : rapports de Doing Business

INDICATEUR N°13.1.3 INDÉPENDANCE (CADRE LÉGAL)

■ **La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises la possibilité de fonctionner de manière indépendante ?**

Note : 50

Le cadre légal qui garantit la liberté d'entreprendre, ne permet aux responsables de l'administration d'intervenir dans la création et le fonctionnement des entreprises privées que dans les limites prévues expressément par la loi et la réglementation en vigueur. Leurs interventions rentrent dans le cadre de la veille pour le respect des dispositions de la loi et de la réglementation.

Toutefois, la liberté d'investir est un fait qui n'a pas été consacré par la loi. Cette lacune a été signalée par plusieurs

647 Promulguée par Dahir n° 1-00-71 du 9 kaada 1420 15 (février 2000).

648 Cf. liste des lois, règlements et traités, le lien suivant pour plus de détail : <http://www.wipo.int/wipolex/fr/profile.jsp?code=MA>

649 Pour tenir compte des évolutions internes et externes et pour lutter plus efficacement contre les piratages et autres violations, ce projet qui a été présenté mardi 10 décembre 2013 a été adopté par le Parlement le 10 février 2014.

650 L'enregistrement au registre de commerce qui prenait plusieurs jours ne compte plus que quelques minutes ou moins d'une heure en cas d'affluence.

651 Ou d'autres contreparties.

652 Il s'agit d'un rapprochement entre procédures et suivi par nous même d'une vingtaine de créations auprès d'un fiduciaire de Rabat, durant le mois de novembre 2013.

653 Constats lors de notre enquête et suivi de création d'entreprises au mois de décembre 2013.

rapports d'experts⁶⁵⁴ et n'a finalement été comblée qu'avec la nouvelle Constitution⁶⁵⁵. Par ailleurs, bien que la liberté d'entreprendre ne soit limitée que par la loi, cette dernière est basée sur des considérations jugées très vagues⁶⁵⁶ par plusieurs observateurs.

Certaines activités, comme l'exploitation minière ou le transport, sont sujettes à la production d'agrément ou d'autorisations relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration, ce qui ouvre la voie à des abus. De plus, la charte des investissements ne distingue plus l'autorisation pour la réalisation de l'investissement de celle pour l'octroi d'avantages⁶⁵⁷.

Il faut souligner aussi que l'indépendance devrait être renforcée par l'adoption de droits de recours. Or, la charte des investissements ne prévoit pas les recours possibles en cas de refus.

INDICATEUR N°13.1.4 INDÉPENDANCE (PRATIQUE)

■ Les entreprises peuvent-elles effectivement fonctionner de manière indépendante ?

Note : 50

Le système économique marocain est libéral. Cependant, l'Etat est souvent intervenu dans le fonctionnement de secteurs ou branches dans le cadre des plans de développement, de régionalisation ou de programmes particuliers. C'est le cas des plans sucrier, laitier adoptés dans le cadre des plans de développement, de celui des prix administrés et de mesures favorisant le développement de la régionalisation. La question de l'indépendance du secteur privé est donc essentiellement politique.

Certes, l'entreprise privée est indépendante dans ses choix et orientations, notamment à l'échelle micro-économique, cependant le secteur privé, en tant qu'acteur économique et socio-politique, rentre dans le cadre de choix globaux et stratégiques et à ce titre, il n'est pas totalement indépendant dans ses choix. Ainsi, des secteurs peuvent être encouragés ou au contraire laissés pour compte. De même, l'entreprise peut être grande ou petite et de ce fait, subir plus ou moins les dysfonctionnements bureaucratiques. Les abus de la bureaucratie peuvent donc influencer le fonctionnement de certaines entreprises, notamment celles qui vivaient de commandes publiques.

Par ailleurs, l'Etat marocain s'est illustré en 1996, lors de la campagne dite d'assainissement, par des méthodes d'utilisation des pouvoirs coercitifs pour des règlements de compte et pour dompter les esprits indépendantistes du secteur privé⁶⁵⁸. Plusieurs entrepreneurs ont été poursuivis et jugés par le biais de procès non équitables. L'économie nationale en a souffert ainsi que l'attrait des capitaux étrangers. Actuellement, de telles manières sont inconcevables mais les entreprises qui relèvent de « l'économie de rente » et le secteur immobilier, connaissent beaucoup plus d'abus bureaucratiques du fait de passer droit ou bien (c'est le cas des grandes entreprises de « l'économie de rente » ou lorsque les propriétaires sont des personnes influentes), outrepassent l'administration, violent les lois et la réglementation fiscale et jouissent d'impunités.

Il y a aussi des cas où des lois ou règlements défavorables aux entreprises mais favorisant les intérêts de l'administration ont été adoptés. C'est l'histoire du programme d'urgence pour l'enseignement et les menaces de faillite qu'il a occasionnées pour les entreprises de BTP. En 2009, les entrepreneurs du bâtiment étaient heureux de voir l'adoption d'un grand chantier de construction d'équipements scolaires sur 3 ans. Mais deux ans après l'échéance de 2012, plusieurs entreprises ayant pris part au programme d'urgence croulent sous le poids des retards de paiement de l'administration. Trois constats ont été relevés par un hebdomadaire économique⁶⁵⁹:

- « Les académies et les délégations du ministère de l'enseignement ont poussé les retards de paiement dans les marchés publics jusqu'à deux ans.
- Les entreprises de BTP mais aussi des architectes et des bureaux d'études en pâtissent dans le Souss-Massa-Draa, Meknès-Tafilalt et l'Oriental.

654 « Si le principe de la liberté d'investir a été mis en œuvre dans la pratique depuis longtemps, il n'a néanmoins jamais reçu une consécration législative : il n'est pas mentionné par la Charte de l'investissement qui semble pourtant être le support approprié. »

655 Constitution de juillet 2011, Article 35. « L'Etat garantit la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. »

656 - la Constitution de 1996 stipulait dans son article 15 : « La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social de la Nation en dictent la nécessité ». La CNUCED, l'OCDE et l'USAID dans plusieurs rapports et évaluations ont attiré l'attention sur ces considérations jugées vagues, pourtant les mêmes termes ont été repris dans l'article 35 de la Constitution de juillet 2011. ARTICLE 35 : « Le droit de propriété est garanti. La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social de la Nation le nécessitent. Il ne peut être procédé à l'expropriation que dans les cas et les formes prévus par la loi. L'Etat garantit la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. »

657 Examen de la politique de l'investissement Maroc page 24 CNUCED nations unies New York et Genève, 2008.

658 1996, l'année de la campagne d'assainissement. Par Omar DAHBI In Aujourd'hui.ma du 10-09-2004. http://www.aujourd'hui.ma/une/focus/1996-l-annee-de-la-campagne-d-assainissement-18030#_U_4kkWNWxoo

659 Quand l'Administration tue des entreprises Reda Harmak. La Vie éco www.lavieeco.com 2014-02-04.

- Le ministère justifie cette situation par une nouvelle procédure de gestion de la trésorerie des académies ».

Par contre, il n'y a pas de cas d'abus de pouvoir de l'administration en vue de s'approprier des actifs appartenant à des entreprises. Des protestations courantes sont enregistrées concernant le montant des indemnités servis en cas d'expropriation de terrains pour cause d'utilité publique, mais cela ne peut pas être considéré comme abus en vue d'appropriation d'actifs des entreprises. Sinon c'est une exception ou des cas isolés qui ne peuvent être représentatifs d'abus ou de pratiques administratives.

Par contre, l'excès de bureaucratie dans l'octroi des droits et autorisations est un véritable obstacle au bon fonctionnement de l'économie. Cette réalité est reconnue à la fois par les entreprises et les différents gouvernements et fait l'objet de plusieurs projets de réformes de l'administration. C'est le cas déjà évoqué de la création d'entreprise et des autorisations de construire. La création a vu les délais passer de plusieurs mois à 12 jours. Quant aux autorisations de lotir et permis de construire, ils représentaient pendant longtemps, l'exemple type des abus de différentes administrations. Pour pallier aux répercussions négatives sur le climat des affaires, une nouvelle loi⁶⁶⁰ vient d'être promulguée en vue d'améliorer la procédure et de reconforter le citoyen dans ses relations avec l'administration notamment par l'uniformisation des procédures et la création d'un guichet unique des autorisations. Cette loi vise à sauvegarder la croissance du secteur immobilier qui a été très dynamique ces dernières années en dépit des conséquences économiques de la crise mondiale de 2009. Cependant, il est encore tôt pour relever des cas d'excès, puisque la nouvelle loi raccourcissant les délais et le nombre d'intermédiaires administratifs et renforçant les garanties accordées au citoyen n'a été promulguée qu'au mois d'août 2013 pour entrer en vigueur à fin février 2014.

L'économie subit les effets négatifs des interventions publiques qui faussent les règles de fonctionnement du marché. Il s'agit d'abord des rentes et autres privilèges qui touchent des secteurs aussi variés que le transport, les carrières de sable, de marbre, de Ghassoul⁶⁶¹ et même la pêche maritime et les mines.

Le secteur du transport en commun (autocars et taxis essentiellement) fait l'objet d'octroi massif d'agrément. C'est un système de privilèges qui nuit gravement audit secteur. Le titulaire de l'agrément est un rentier qui, souvent « loue l'agrément », ne produit aucun service et ne fournit aucun effort à un exploitant. Parfois on relève trois parties pour l'exploitation d'un taxi: le titulaire de l'agrément (généralement étranger au secteur : fonctionnaires, sportifs, artistes, veuves, etc.), le propriétaire du véhicule et l'exploitant réel dit chauffeur. On compterait près de 10.000 agréments de transport public de voyageurs rien qu'à Casablanca⁶⁶².

L'opposition à cette situation se renforce de plus en plus, mais la suppression des privilèges se fait très lentement. On a enregistré en 2003 la suppression des agréments en matière de transport de marchandises, mais depuis les tergiversations des gouvernements sont manifestes, ce qui renforce les hypothèses des analystes qui lient assise du pouvoir/clientélisme et économie de rente⁶⁶³.

Le volet social, notamment en matière de prix subventionnés est aussi une opportunité pour l'apparition de monopoles et autres privilèges octroyés par l'administration et handicapant l'épanouissement du secteur privé. Le Conseil de la Concurrence qui est une instance consultative a rendu plusieurs avis et effectué plusieurs études dont ceux relatifs aux filières de la farine de blé tendre, du sucre et des produits pétroliers⁶⁶⁴. A titre d'exemple, la filière farine de blé tendre est selon le Conseil « régie par une multitude de textes et d'intervenants qui forment un corpus juridique complexe rendant l'appréhension du système difficile même pour les intervenants dans la filière ». Le conseil conclut à des « possibilités de rente au niveau de la minoterie et au niveau de la distribution », ce qui décourage l'investissement et ne favorise pas la concurrence et la recherche de la compétitivité. Le coût de l'économie de rente est élevé dans l'économie nationale et constitue l'un des principaux obstacles au développement.

Depuis la création des tribunaux administratifs, les entreprises peuvent aisément saisir la justice pour se plaindre du comportement de l'administration ou de fonctionnaires. Plusieurs cas d'entreprises ayant obtenu gain de cause sont révélés par la presse.

660 Le dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, prévoyait depuis 21 an un règlement général de construction qui n'a jamais vu le jour. Ce n'est que le 1-8-2013 qu'il a vu le jour par décret publié au BO n°6174. Décret n° 2-13-424 du 24 mai 2013 approuvant le règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements ainsi que des textes pris pour leur application.

661 Argile minérale naturelle aux vertus cosmétiques extraite dans les montagnes de l'Atlas marocain.

662 Economie de rente : Agréments : un système toujours aussi archaïque. Finances news Hebdo du 31 Mars 2011 cf. lien suivant : http://www.financenews.press.ma/portail/?tmpl=component&print=1&option=com_content&id=5506.

663 Cf. le périodique de Transparency Maroc : Transparency news n° 14 de Janvier 2013. Lien web suivant : <http://www.transparencymaroc.ma/uploads/publications/Fr/194.pdf>. cf. également M'hammed Alaoui Yazidi Le système de rente au Maroc... la gangrène et ses métastases 2 juin 2013. <https://fr.lakome.info/index.php/chroniques/872-le-systeme-de-rente-au-maroc-la-gangrene-et-ses-metastases>.

664 Conseil de la Concurrence : « Etude sur les produits subventionnés dans le cadre du système de compensation » lien Internet suivant : http://conseil-concurrence.ma/?wpfb_dl=123

INDICATEUR N°13.2.1 TRANSPARENCE (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence des activités des entreprises ?

Note : 75

Bien que le premier texte de loi remonte à la période coloniale et que plusieurs codes de lois aient prescrit pour les entreprises, l'adoption de comptabilité, puis recommandé, l'utilisation d'un plan comptable minimum inspiré du Plan Comptable Français de 1957 (à adapter à leurs besoins spécifiques), l'absence de normes communes et de principes rigoureusement définies a marqué négativement la tenue de comptabilité et suscité des méfiances à l'égard du système d'informations financières et comptables. Au lendemain du plan d'ajustement structurel édicté par la Banque Mondiale en 1983, une évolution vers l'harmonisation avec les pratiques comptables universelles a entraîné une série de réformes dont celle de la comptabilité. Cette tendance s'est renforcée depuis le Marrakech Round, avec l'adhésion du Maroc à l'OMC et la signature de plusieurs accords de libre échange⁶⁶⁵. Ainsi, depuis la publication du dahir du 25 Décembre 1992 par la loi 9-88 et le Code général de normalisation comptable (CGNC) émis par le Conseil National de Comptabilité, la normalisation comptable a été mise en place et visait à donner une image fidèle de la situation de l'entreprise. La comptabilité est désormais tenue (en la forme et au fond) en conformité avec la réglementation comptable, notamment les prescriptions de la loi relative aux obligations comptables des commerçants⁶⁶⁶ à laquelle se réfère aussi le code de commerce. Le Maroc a choisi pour le CGNC le modèle de la quatrième Directive de l'UE. La loi comptable marocaine s'est également inspirée des normes comptables internationales : IAS (International Accounting Standards) et des IFRS (Normes Internationales d'Information Financière ou International Financial Reporting Standards). Ces normes ont été adaptées aux spécificités de l'économie marocaine pour donner naissance à :

- Un plan comptable marocain ;
- Un état de synthèse marocain ;
- Une organisation de la comptabilité ;
- Un cadre juridique de référence ;

Le champ d'application de la Norme Générale Comptable est très vaste puisqu'il concerne a priori la majorité des agents économiques. L'année 2007 marque un véritable tournant⁶⁶⁷, le Conseil national de la Comptabilité décide la transposition, aux Etablissements de Crédit, des normes IAS et IFRS à l'effet d'améliorer le reporting comptable et de l'aligner sur le niveau international et ce en adoptant quatre plans comptables :

- Plan comptable de Bank Al-Maghrib (Banque centrale),
- Plan comptable des Sociétés Mutualistes,
- Plan comptable des Caisses de Retraite,
- Plan comptable des Sociétés de Bourse.

S'agissant de la nouvelle constitution, il faut souligner que l'accent mis sur la bonne gouvernance, l'accès à l'information, la transparence, la probité, la lutte contre la corruption, l'éthique de responsabilité et la participation sociale, produira des effets positifs sur la passation des marchés publics et sur la transparence des entreprises privées⁶⁶⁸.

Par ailleurs, la loi marocaine permet à l'Etat et aux autorités boursières d'exiger des entreprises privées le recours à des cabinets d'audit comptables indépendants. En effet, la Loi 17/95 SA requiert que les sociétés faisant appel public à l'épargne aient deux commissaires aux comptes externes provenant de compagnies différentes. Les banques doivent chaque année soumettre leur comptabilité à une certification par deux cabinets d'experts comptables différents. La banque centrale établit un rapport annuel sur le contrôle des banques. A l'effet de garantir la qualité de l'information financière et le respect des normes, trois institutions⁶⁶⁹ veillent au contrôle et exercent une tutelle sur les établissements de crédit, les assurances et les entreprises faisant appel public à l'épargne.

665 Accord Du Cycle D'uruguay Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994

http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/marrakesh_decl_f.htm

666 1992 : Adoption de la loi (Obligations Comptables des Commerçants) les entreprises doivent appliquer le nouveau plan comptable ou Code Général de Normalisation Comptable (CGNC) à compter de l'exercice 1994. Dahir n° 1-92-138 (30 jomada II 1413) portant promulgation de la loi n° 9-88 relative aux obligations comptables des commerçants (B.O. 30 décembre 1992). Elle va connaître deux principales modifications par la loi n° 44-03 promulguée par le dahir n° 1-05-211 du 14 février 2006 ; B.O. n° 5404 du 16 mars 2006 et par le dahir n° 1-05-211 du 14 février 2006 ; B.O. n° 5404 du 16 mars 2006. Donc, c'est pour la première fois, que le Maroc se dote, d'un droit comptable, qui entra en application à partir de 1994.

667 Adoption aussi du Plan comptable des partis politiques.

668 Constitution marocaine de 2011 Titre XII De la bonne Gouvernance. BO 5964 Bis du 30-7-2011.

669 Il s'agit de : Bank Al-Maghrib (BAM), la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale (DAPS) du ministère de l'économie et des finances, et le Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières (CDVM).

INDICATEUR N°13.2.2 TRANSPARENCE (PRATIQUE)

■ Les entreprises fonctionnent-elles effectivement de manière transparente ?

Note : 50

Les informations disponibles durant la dernière décennie ne montrent pas de cas significatifs de non respect des normes comptables. De même à travers la presse, on ne relève pas de cas où les organes de contrôle et les actionnaires, notamment minoritaires, ont contesté les pratiques comptables. Il faut remonter à 2002 pour relever dans un rapport de la Banque Mondiale que « Il apparaît que le cadre institutionnel est plus avancé au niveau bancaire que pour les autres secteurs. De manière générale, on constate que les mécanismes institutionnels, bien qu'existants, ne sont pas systématiquement appliqués ». Les données de la plupart des entreprises ne sont disponibles qu'au niveau des tribunaux de commerce ou par envoi aux actionnaires 15 jours avant les AG. Elles sont consultables sur leurs sites web pour les entreprises importantes et au niveau de la presse écrite au mois de juin comme le prescrit la loi des SA.

Pour ce qui est des banques, la lecture du dernier rapport 2012 de Bank Al Maghrib (Banque centrale), permet de relever l'observation des normes de bonne gouvernance, de transparence et autres règles de Bâle II et que les établissements de crédit ont connu un raffermissement de leurs ratios prudentiels⁶⁷⁰. Certains observateurs avertis affirment que « La situation prudentielle des banques généralistes commerciales sont satisfaisantes, ce qui garantit leur capacité à s'adapter aux nouvelles normes imposées par les dispositifs de Bâle II qui entrera en vigueur dès 2007 »⁶⁷¹. Par ailleurs, les états financiers sont vérifiés par des tiers indépendants. Les informations relatives à l'actionnariat des entreprises sont rendues publiques⁶⁷².

Les grandes entreprises parrainent et publient des rapports consacrés aux questions touchant à l'environnement, au développement durable et à la responsabilité sociale. Leurs rapports d'activité annuels consacrent des chapitres à ces sujets⁶⁷³.

INDICATEUR N°13.2.3 RESPONSABILITÉ (CADRE LÉGAL)

■ Existe-il des dispositions légales régissant la gouvernance des entreprises privées ?

■ Quelle est la portée et la précision des dispositions légales régissant la gouvernance des entreprises privées ?

Note : 50

La portée et la précision des dispositions légales régissant la gouvernance des entreprises privées peut être approchée à travers les procédures et obligations légales ainsi qu'à travers les organes chargés du suivi de la redevabilité.

Depuis 1993 le cadre juridique et réglementaire est caractérisé par :

- Un droit boursier conforme aux standards internationaux.
- Un droit des sociétés, et des SARL plus particulièrement, qui a fait l'objet de nombreux amendements à l'effet de tenir compte à la fois des évolutions de normes et des difficultés rencontrées dans la pratique.
- L'indépendance des autorités monétaires qui s'est renforcée suite à la réforme des statuts de la banque centrale.
- Le cadre de la politique de la concurrence a été fixé et le Conseil de la Concurrence est devenu actif.

Quant aux institutions qui veillent au respect de la redevabilité, elles comprennent :

- le Ministère des Finances, administration de tutelle du marché des capitaux,
- le Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières (CDVM), chargé de l'enregistrement, la divulgation et la transparence de l'information,
- la Bourse des Valeurs de Casablanca (BVC) et

670 Bank Al Maghrib : « Rapport annuel sur le contrôle, l'activité et les résultats des établissements de crédit » Exercice 2012. http://www.bkam.ma/wps/portal/net/kcxm/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKL94o3NXAGSZnFe8QbebvqR2KluSDEfD3yc1P1g_S99QP0C3JDI8odHRUBbP1rDQ!!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0Zn-QUFzQUVnNEIVRS82X0pfNTBE.

671 cf. ambafrance : « Le secteur bancaire au Maroc » MINEFI – DGTPPE Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001 . Actualisation au 17 janvier 2006 page 1. <http://doc.abhato.net.ma/doc/IMG/pdf/129748.pdf>.

672 Cf. à titre d'exemple le tour de table de la SONASID. Lien Internet : <http://www.sonasid.ma/Profil/Gouvernance#.U0SYHlfdxjM>.

673 Cf. à titre d'exemple Lydec : Rapport d'activités 2011 développement durable pp. 48 à http://www.suez-environnement.fr/wp-content/uploads/2013/02/Lydec_rapport_activite_2011_fr.pdf

- le dépositaire central Maroclear.

Sur le plan des obligations éthiques, le CDVM et la CGEM (Confédération Générale des Entreprises du Maroc) ont adopté plusieurs chartes relatives au respect des principes de bonne gouvernance⁶⁷⁴.

INDICATEUR N°13.2.4 RESPONSABILITÉ (PRATIQUE)

■ Les règles relatives à la gouvernance des entreprises sont-elles effectivement respectées ?

Note : 25

La gouvernance des entreprises, encore une notion vague chez beaucoup d'entrepreneurs⁶⁷⁵ à la fin des années 90 a réalisé des progrès. Des chapitres consacrés à la gouvernance (bonnes pratiques, RSE, environnement, normes OCDE, Bâle II et autres informations financières ...) apparaissent désormais chaque année dans les rapports d'activités des entreprises privées.

De même, le CDVM rend compte chaque année⁶⁷⁶ de son observation du respect des règles par les sociétés faisant appel à l'épargne publique. En effet, il est chargé du visa d'opérations financières diverses : Augmentation de capital, Offres publiques, Emission de TCN, Programme de rachat, Visas des notes d'informations en plus de l'octroi d'Agréments des fonds OPCVM. En général les observations du CDVM concluent au respect des normes. Ainsi, à titre d'exemples⁶⁷⁷, son rapport au titre de l'exercice 2013 affirme que « le respect des délais des publications financières des émetteurs effectuées en 2013 fait état d'un seul retard enregistré au titre de la publication des états financiers du second semestre 2012 ». Il ajoute que « sur un total de 76 sociétés, le CDVM a noté 4 dépassements de délai de transmission des rapports déontologiques ».

Le Conseil de la Concurrence donne des avis consultatifs ou entreprend des études sur les prix pratiqués, la concurrentiabilité, le respect de la législation⁶⁷⁸.

Cependant, la gouvernance, dans les faits, n'est palpable qu'à la double condition : d'abord une veille systématique sur la transparence de la gestion et une possibilité de reporting externe, notamment à travers des enquêtes dédiées. Or, en 2004, l'enquête sur la bonne gouvernance⁶⁷⁹ menée par la CGEM a connu plusieurs limites⁶⁸⁰ dont le taux de réponse qui n'a pas dépassé le taux de 45%. Par ailleurs, l'importance des entreprises familiales et des PME où la gouvernance laisse à désirer, notamment à cause de la tolérance familiale et autres copinages, limite la portée des efforts et textes sur la gouvernance.

L'exploitation des comptes rendus du CDVM et des réponses de l'échantillon retenu par l'étude de la CGEM permet de dire qu'au niveau interne à l'entreprise, un niveau acceptable de respect des règles de redevabilité est constaté⁶⁸¹. Par contre, l'actualité révèle des cas de violation des règles entre entreprises, notamment pour ce qui est de la libre concurrence, entre professions et surtout en matière de marchés publics et de fiscalité. Le cas d'illustration qui montre la possibilité de nuisance à l'égard de tous ces partenaires est celui du marché de fausses factures. Articles de presse et témoignages d'experts comptables confirment l'existence de ce marché offrant aux managers et aux comptables de quoi maquiller leurs comptes⁶⁸².

674 CDVM, SBVC, SDB : Les règles déontologiques L'Economiste édition N°254 du 14/11/1996. <http://www.leconomiste.com/article/cdvm-sbvc-sdb-les-regles-deontologiques>

675 Cf. étude de la CGEM dont ci-après références.

676 Cf. à titre d'exemple le rapport pour l'exercice 2012 du CDVM. Lien : <http://www.cdvm.gov.ma/publication/rapport-annuel>.

677 Rapport annuel 2013 du CDVM pages 50 et 52. http://www.cdvm.gov.ma/sites/default/files/RA_2013_fr.pdf

678 <http://conseil-concurrence.ma/>

679 « L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de 40 entreprises faisant appel public à l'épargne, en majorité cotées en bourse. » CGEM : la gouvernance d'entreprise au Maroc. Rapport final page 22. Lien : <http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-social/etat-politique/gouvernance/la-gouvernance-d-entreprises-au-maroc-rapport-final>

680 « ... malgré l'appui de la lettre adressée par la CGEM, les précautions prises, et les nombreuses relances, il n'a pas été possible d'avoir les réponses à l'ensemble des questionnaires. Le taux de réponses a été globalement de 45%. » op.cit page 23.

681 <http://www.cdvm.gov.ma/publications/rapport-annuel-du-cdvm-au-titre-de-lannee-2013>

682 Le florissant trafic des fausses factures. Cf. le quotidien L'Economiste Édition N° 3302 du 21/06/2010

<http://www.leconomiste.com/article/le-florissant-traffic-des-fausses-factures#sthash.MetCtBNe.dpuf>

INDICATEUR N°13.2.5 DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (CADRE LÉGAL)

■ La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'intégrité des dirigeants et des salariés des Entreprises ?

Note : 50

Les différentes lois relatives aux sociétés, au commerce et à la comptabilité contiennent des dispositions en matière d'intégrité des dirigeants⁶⁸³. Quant aux codes de conduite, ils sont généralement détaillés.

Ainsi, en deux ans, deux textes et un organe de gouvernance ont été créés (publication en mars 2008 du Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise et en décembre 2008 du Code de gouvernance spécifique aux PME et aux entreprises familiales, puis création de l'Institut marocain des administrateurs (IMA) en Juin 2009).

Le CDVM est chargé de contrôler si les sociétés cotées disposent ou non de codes déontologiques, suivent les prescriptions de sa circulaire en matière de forme et contenu du rapport déontologique et s'ils ont nommé un déontologue pour assurer le lien avec le CDVM⁶⁸⁴.

Cependant, les règles relatives aux comportements des individus, aux questions de conflits d'intérêts, à la corruption active et passive, aux bonnes pratiques commerciales, aux cadeaux et invitations, font encore défaut. Quant aux lanceurs d'alerte et dénonciateurs d'actes de corruption, le texte actuellement en vigueur ne garantit pas une protection adéquate⁶⁸⁵.

INDICATEUR N°13.2.6 DISPOSITIFS VISANT À GARANTIR L'INTÉGRITÉ (PRATIQUE)

■ L'intégrité des dirigeants et des salariés des Entreprises est-elle effectivement assurée ?

Note : 25

A la lecture des rapports d'activités et comptes rendus de différentes entreprises privées, les codes de conduite sont censés être appliqués et respectés. En l'absence d'une loi pertinente de protection des témoins et whistleblowers, seuls l'éclatement de scandales et les enquêtes d'intégrité rendent compte de la réalité des applications (12 milliards dollars US).

Les affaires de corruption mettant en cause des entreprises sont fréquentes, notamment pour ce qui est des marchés publics qui représentent un véritable enjeu. En 2007, la part de la commande publique dans le PIB marocain a été de 16% pour une valeur de 100 milliards de MAD (12 dollars US)⁶⁸⁶.

L'observation de la réalité et de la pratique des entreprises privées, du secteur public, des ministères et des tribunaux, montre qu'en plus des insuffisances des textes, la non application de l'esprit de la loi ou l'intimidation de l'opinion publique et des lanceurs d'alerte à travers de multiples mesures disciplinaires et poursuites pénales jouent dans le sens de dissuader les dénonciateurs d'actes de corruption, les experts et les témoins. Parmi les nombreux cas traités relevés, nous citerons deux cas éloquentes qui ont dominé l'actualité ces deux dernières années et ont abouti devant la justice: le limogeage et la poursuite de deux fonctionnaires du ministère des finances pour divulgation de secrets professionnels, alors qu'il n'y a aucune preuve de leur responsabilité dans la divulgation. Par ailleurs, la révélation à la presse concerne un échange de primes « indues » entre le ministre des finances et le trésorier général du Royaume. Après plusieurs reports, et en dépit d'un grand mouvement de solidarité avec les deux ingénieurs, l'un des fonctionnaires a été innocenté et le deuxième a écopé de deux mois de prison avec sursis et 2000 MAD d'amende. L'autre cas d'espèce qui montre le rôle très limité de la justice dans la protection des victimes de la corruption et le soutien

683 Loi n°06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence, loi sur la société anonyme (loi n°17-95) (SA), loi sur la société à responsabilité limitée (loi n° 5-96) (SARL) etc.).

684 «Les sociétés cotées sont tenues au plus tard dans les trois mois suivant la date d'introduction en bourse, de transmettre un code déontologique contenant les principes de gestion et d'utilisation de l'information au sein de la société, surtout par les initiés» permanents et occasionnels. » in : rapport annuel 2012 du CDVM page 61. Lien Internet : <http://www.cdvm.gov.ma/publications/rapport-annuel-du-cdvm-au-titre-de-lannee-2012>

685 idem

686 « En nombre de transactions, 11.614 marchés ont été passés au niveau de l'État en 2007 et 10.143 marchés en 2005 –dont respectivement 88.8% 4 et 88.9% par appel d'offres ouvert » In, « OCDE : Renforcer l'intégrité. Dans les marchés publics. Etude d'apprentissage mutuel. Elodie Beth-Aniko Hrubis». page 4 Doc.non daté <http://www.oecd.org/governance/ethics/41548926.pdf>

des initiatives d'investissement est celui d'un flagrant délit de corruption qui a fait l'objet d'un jugement étrange⁶⁸⁷. La victime qui n'a pas pu avoir une autorisation de construire a été soutenue par une ONG de défense des biens publics, la gendarmerie royale et le ministère public. Un guet apens a été tendu au fonctionnaire corrompu qui a empêché le montant de la corruption et a été arrêté en flagrant délit. Le juge a infligé une amende de 1000 MAD au fonctionnaire et saisi le montant de 10 000 MAD de la corruption au profit du trésor public. La victime doit donc retourner au même service pour redemander l'autorisation et elle a perdu son argent mis à la disposition de la justice pour prouver la corruption !

INDICATEUR N°13.3.1⁶⁸⁸ ENGAGEMENT DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (PRATIQUE)

■ Les Entreprises incitent-elles activement l'administration à agir contre la corruption ?

Note : 25

Administration et entreprises collaborent souvent à des programmes de bonne gouvernance. En 2007, une instance mixte publique/privée dite « Commission Nationale Gouvernance d'Entreprise » a été mise en place⁶⁸⁹. Elle a pour mission « de codifier les bonnes pratiques de Gouvernance d'Entreprise au niveau national et d'en véhiculer les principes et les valeurs ». Pilotée conjointement par la CGEM et le Ministère des affaires générales du gouvernement (MAGG), elle réunit les acteurs clés concernés par la gouvernance (Bank Al Maghrib, le CDVM, la Bourse des Valeurs de Casablanca, le Groupement Professionnel des Banques du Maroc, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, le Ministère de la Justice, l'Agence Nationale des PME, l'Ordre des Experts Comptables, le Centre des Jeunes Dirigeants, la Fédération Marocaine des Chambres de Commerce d'Industrie et des Services).

Le syndicat patronal le plus représentatif, en l'occurrence, la CGEM a très tôt appelé publiquement l'administration à combattre la corruption et à développer l'intégrité et l'éthique dans les affaires⁶⁹⁰. De même des études intéressantes ont été menées par la CGEM dans le sens de la lutte contre la corruption et pour le développement de la transparence et l'intégrité dans la gestion. Un exemple est donné déjà en 2009 par l'étude intitulée : « Lutte contre la corruption : Matrice des Risques Marchés: Secteur de l'électricité » sur les zones à risques menée par la commission de lutte contre la corruption de la CGEM présidée dans le temps par un militant de TM.⁶⁹¹

S'agissant du pacte global mondial, on relève 20 signataires au niveau de la liste des participants. Dans ce lot, il y a des entreprises mais aussi des fédérations d'entreprises comme l'APEBI (Association professionnelle des Entreprises de Bureautique et d'Informatique représentant la Fédération Marocaine des Technologies de l'Information des Télécommunications et de l'Offshoring).

INDICATEUR N°13.3.2 SOUTIEN APPORTÉ À LA SOCIÉTÉ CIVILE

■ Les entreprises soutiennent-elles la société civile dans son combat contre la corruption?

Note : 25

Les initiatives associant des entreprises et la société civile pour combattre la corruption ne manquent pas. La collaboration de l'association marocaine de lutte contre la corruption-Transparency Maroc avec la CGEM a permis de mener plusieurs activités⁶⁹². Des entreprises privées soutiennent les associations en contribuant au financement de leurs activités, notamment lorsqu'il s'agit d'associations professionnelles, d'associations œuvrant pour le développement local, la protection de l'environnement ou la lutte contre certaines maladies. Pour encourager cette contribution,

687 Cf. jugement in : <http://www.zoompresse.com/news4102.html>. cf. également déclaration du Réseau Marocain de Protection des Biens Publics in : <http://www.hadatcom.com/index.php/2012-10-02-17-13-04/4185-2014-02-01-11-19-13>

688 Il est conseillé de n'utiliser cet indicateur que si la corruption constitue un problème majeur pour le pays concerné.

689 <http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-15/investissement-entreprise/promotion-de-la-bonne-gouvernance-d-entreprise.html>.

690 http://9iacc.org/papers/day1/ws5/dnld/d1ws5_mmeftah.pdf.

691 Cf. le lien suivant pour avoir les détails de l'étude <http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/Lutte%20contre%20la%20corruption%20Matrice%20des%20Risques%20March%C3%A9s%20Secteur%200.pdf>

692 Prévention de la corruption La CGEM et Transparency International renforcent leur coopération Le Matin du 30 janvier 2014 -http://www.lematin.ma/journal/2014/prevention-de-la-corruption_la-cgem-et-transparency-international-renforcent-leur-cooperation/195937.html.

l'Etat permet aux entreprises privées de déduire les subventions accordées aux ARUP de leurs assiettes fiscale. L'enquête du HCP n'a malheureusement pas distingué la contribution ou les relations avec le secteur privé. Ainsi, nous apprenons que 29,6% des associations sont hébergées à titre gratuit « principalement par des institutions publiques ou privés dans 58% des cas ou au domicile de l'un des membres dans 29% des cas ». De même, le HCP déclare que les associations bénéficient de personnel « mis à leur disposition par des institutions publiques ou privées » mais il ne cite que des chiffres concernant le public : 7, 24% des associations ont bénéficié des services de 5.582 employés mis à leur disposition, principalement par l'Administration Publique (94,3%). Cependant, il n'en reste pas moins que « près de 8 associations sur 10 déclarent trouver des difficultés à accéder au financement »⁶⁹³.

Les commissions d'intégrité, d'éthique ou de gouvernance, ont souvent cherché des hommes qualifiés et des compétences en la matière en choisissant des hommes d'affaires connus pour leur intégrité, des personnalités du monde associatif ou de managers de TM en tant que membres ou présidents⁶⁹⁴.

En janvier 2014 la CGEM a reçu la présidente de TI, Mme Hugnette Labelle dans le cadre d'une rencontre CGEM/TM sur les moyens de renforcer la coopération entre le patronat et Transparency Maroc, en matière de lutte contre la corruption.⁶⁹⁵

693 Enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif. HCP 2007 http://www.hcp.ma/downloads/Enquete-nationale-aupres-des-institutions-sans-but-lucratif_t13862.html pages 15 et 16.

694 <http://www.cgem.ma/upload/commission/commissions.pdf>

695 Article : « CGEM: Tapis rouge pour la présidente de Transparency » Par Le360 le 30/01/2014
<http://www.le360.ma/fr/economie/cgem-tapis-rouge-pour-la-presidente-de-transparency-9229>

VII. CONCLUSION

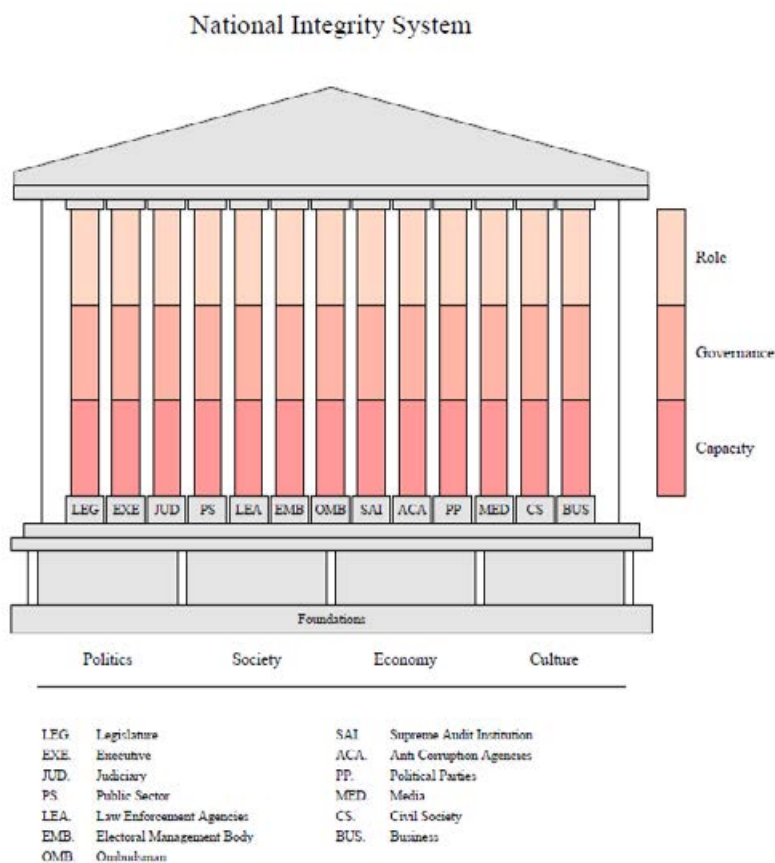
La promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption a été d'abord une préoccupation des citoyens et des partis politiques de l'opposition. Régime politique et entreprises privées cherchaient par tous les moyens à développer une classe d'entrepreneurs nationaux étroitement liée à l'Etat. Les biens publics, le secteur public constituaient des vaches à traire. Cette option ne pouvait avoir de chance de réussir qu'en reléguant aux calendes grecs, l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et la promotion de la transparence. Avec la mondialisation rampante, les nouveaux liens d'intérêt et l'option d'ouverture consacrée dans le pays, une évolution lente se dessine. La lenteur vient des résistances dues à la longue tradition absolutiste dans le pouvoir, l'administration et l'entreprise privée. Cette relation est dialectique et pose la difficile question de : 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 ne connaissent pas une véritable séparation des pouvoirs et restent encore dépendants du pouvoir royal. Dans cet environnement peu favorable dans la pratique et face à une masse importante de populations souffrant d'analphabétisme, de déficit de participation, d'intégration et de manque d'accès à l'information, les instances de contrôle et de gouvernance, souvent de nature consultative ou en manque d'indépendance sont inefficaces. De plus la protection des whistleblowers n'est pas assez efficace pour créer une synergie watchdogs/whistleblowers. Le système multi partisan est fragmenté, manipulable et connaît de graves problèmes de gouvernance et de projet de société. Dans ce contexte, la faiblesse des deux piliers de base de la démocratie à savoir les partis politiques et le parlement affecte de manière sérieuse la mise en place de la démocratie et de la redevabilité des gouvernants. Dans ces conditions aussi, les associations, les médias et les citoyens intègres se voient attribuer un rôle très lourd par rapport à leurs capacités. Néanmoins, en dépit de la rareté d'ONG et de médias indépendants des pouvoirs politique et économique, la lutte citoyenne et de la société civile contre la corruption et l'absolutisme soutient une tendance ascendante pour la transparence et les libertés.

ANNEXES

ANNEXE I : À PROPOS DE L'ÉVALUATION DU SNI

Un Système National d'Intégrité (SNI) est composé des principales institutions jouant un rôle dans la lutte contre la corruption dans un pays donné. Lorsque ces institutions fonctionnent correctement, elles constituent un Système National d'Intégrité sain et solide, capable de lutter efficacement contre la corruption, dans le cadre d'un combat plus vaste contre toutes les formes d'abus de pouvoir, de malversations et de détournements. A l'inverse, lorsque ces institutions ne bénéficient pas d'un cadre légal adapté et que leur personnel ne fait pas preuve d'un comportement responsable, la corruption peut prospérer, avec toutes les conséquences négatives en termes de partage inégal des fruits de la croissance, de développement durable et de cohésion sociale que cela suppose. Le renforcement du SNI permet également d'améliorer la gouvernance et, en définitive, de construire une société globalement plus juste.

Le concept de SNI a été développé et promu par Transparency International (TI) dans le cadre de sa démarche globale de lutte contre la corruption.⁶⁹⁶ S'il n'existe aucun modèle absolu de système institutionnel permettant de lutter efficacement contre la corruption, un consensus se développe peu à peu au niveau international autour des moyens les plus adaptés pour combattre la corruption et promouvoir l'intégrité. L'établissement du SNI repose sur une évaluation du cadre légal et de l'efficacité réelle de l'ensemble des institutions liées au système national de lutte contre la corruption. Le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, les principales institutions publiques de surveillance (i.e. Cour des Comptes et Institutions chargées d'assurer le respect de la loi), ainsi que les médias, la société civile et les entreprises, en tant que principales forces sociales exerçant une action dans le domaine de la gouvernance, constituent ces institutions, ou 'piliers'.



Le SNI est fondé sur une approche globale de la lutte contre la corruption. L'analyse ne prend pas seulement en compte une large variété d'institutions mais aussi les relations entre ces institutions. Ce faisant, le SNI fait l'hypothèse que le manque d'intégrité d'une seule institution se répercutera sur l'ensemble du système d'intégrité. En conséquence, l'évaluation conduite au titre du SNI ne cherche pas à dresser un diagnostic approfondi de chacun des piliers considérés mais plutôt à analyser la globalité des institutions concernées ainsi que les relations entre ces institutions.

696 Des détails supplémentaires sur le SNI sont disponibles dans le "TI Source Book" 1997 et 2000 et dans le TI Anti-Corruption Handbook, disponibles sur le site de TI (www.transparency.org/nis)

■ Méthodologie

Le méthodologie SNI de TI porte sur 13 « piliers » ou institutions censées constituer le système d'intégrité du pays.

GOVERNEMENT	SECTEUR PUBLIC	HORS SECTEUR PUBLIC
Pouvoir législatif	Administration publique	Partis politiques
Pouvoir exécutif	Services chargés de faire respecter la loi	Médias
Pouvoir judiciaire	Autorités électorales	Société civile
	Médiateur	Entreprises
	Institutions supérieures de contrôle	
	Services anticorruption	

Chacune de ces 13 institutions est évaluée dans trois de ses dimensions, qui, ensemble, sont déterminantes de la capacité de prévention de la corruption. La première dimension concerne la capacité générale. Elle est définie en termes de ressources disponibles et de statut juridique de l'institution, qui sont à la base de son efficacité. La deuxième dimension renvoie aux réglementations en matière de gouvernance et de fonctionnement de l'institution. La transparence, la volonté de rendre compte, le niveau d'intégrité et la politique d'intégrité d'une institution y sont avant tout examinés, ces points étant tous essentiels pour prévenir la corruption au sein de l'institution. Enfin, la troisième dimension concerne la mesure dans laquelle l'institution remplit le rôle qui lui a été confié au sein du système de lutte contre la corruption, par exemple en exerçant une surveillance effective sur le gouvernement (pour le pouvoir législatif) ou en engageant des poursuites (pour les organes d'application de la loi). Ensemble, ces trois dimensions couvrent la capacité de l'institution à agir (capacité), son efficacité interne (gouvernance) ainsi que son efficacité externe (rôle) au regard de sa mission de lutte contre la corruption.

Chaque dimension est évaluée au moyen d'indicateurs communs. L'évaluation examine aussi bien le cadre légal de chaque pilier que la réalité de la pratique institutionnelle, mettant ainsi en évidence les écarts entre les dispositions légales et la pratique sur le terrain.

DIMENSION	INDICATEURS (LOI, PRATIQUE)
Capacité	Ressources Indépendance
Gouvernance	Transparence Obligation de rendre des comptes Intégrité
Rôle au sein du système de gouvernance	Entre 1 et 3 indicateurs,

L'évaluation du SNI est un outil de recherche qualitatif s'appuyant sur une combinaison de recherches documentaires et d'entretiens approfondis. Un processus final de validation externe et de consultation des principales parties prenantes permet de s'assurer, avant la publication, de la pertinence et l'exactitude optimales des résultats.

L'évaluation est guidée par un ensemble de « fiches de notation des indicateurs » mises au point par le Secrétariat de TI. Les fiches comprennent une « question d'évaluation » pour chaque indicateur, laquelle est étayée par quelques « questions cadres », assorties de lignes directrices pour les notes minimales, moyennes et maximales, par exemple:

PILIER	le pouvoir législatif
INDICATEUR	Capacité – Indépendance (loi)
QUESTION D'ÉVALUATION	La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du pouvoir législatif?
QUESTIONS CADRES	Le pouvoir législatif peut-il être dissout ? Si oui, dans quelles circonstances ? Le pouvoir législatif peut-il décider lui-même de se réunir en dehors des séances ordinaires si les circonstances l'exigent ? Le pouvoir législatif décide-t-il de son propre ordre du jour ? Décide-t-il de la désignation/ de l'élection du président du parlement et des désignations aux commissions ? Peut-il fixer son propre calendrier ? Peut-il désigner son propre personnel technique ? La police doit-elle disposer d'une autorisation spéciale pour accéder au pouvoir législatif ?
NOTE MINIMALE (0)	Il n'existe aucune loi visant à garantir l'indépendance du pouvoir législatif.
NOTE MOYENNE (50)	Bien qu'il existe un certain nombre de lois/dispositions réglementaires, celles-ci ne couvrent pas tous les aspects de l'indépendance du pouvoir législatif et/ou certaines dispositions comportent des lacunes.
NOTE MAXIMALE (100)	Il existe une législation exhaustive visant à garantir l'indépendance du pouvoir législatif.

Au total, l'évaluation comprend plus de 150 indicateurs et environ 12 indicateurs par pilier. Les « questions cadres » pour chaque indicateur ont été élaborées en examinant les meilleures pratiques internationales et en recourant aux outils actuels d'évaluation pour chaque pilier, ainsi qu'en utilisant l'expérience propre à TI et en interviewant des experts internationaux sur l'institution concernée.

ANNEXE II : COMMISSION CONSULTATIVE ÉTUDE SNI

Noms et Prénoms	Partie prenante	Qualité	Adresse e-mail
MINISTERES			
BOUSTA Moha	Ministère de l'Economie et des Finances	Inspecteur des Fiances à l'IGF	Bousta@igf.finances.gov.ma
CHATRI Hassan	Ministère de Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration	Haut Cadre du ministère	h.chatric@mmsp.gov.ma
INSTANCES DE GOUVERNANCE			
ELBASRI Amine	ICPC	Haut Cadre	elbasri@icpc.ma
DAKKA Badreddine	Institution du Médiateur	DALHA	dakka.badreddine@gmail.com
SOCIETE CIVILE			
ELOUAHLI Noureddine	Club des Magistrats	Président du bureau du club régional Rabat	nor.elouahli@gmail.com
LEMDASNI Youssef	Coordination Maghrébine des Organisations des Droits Humains « CMODH »	Haut Cadre du CNESTEN, membre bureau OLIE	y.lamdasi@yahoo.fr
PARTIS POLITIQUES			
BENHIDA Abderrahmane	PADS	CADRE	abenhida2@hotmail.com
CHAFAI Mustapha	PSU	CADRE	radiabas@yahoo.fr
DEROUICHE Mohamed	USFP	CADRE Enseignement	medderouiche@gmail.com
SYNDICATS			
EL BAGHDADI Abdelfettah	CDT	CADRE DE BANQUE	elbaghdadi2012@hotmail.fr
PARLEMENTAIRES			
BENYACOUB Abdellatif	PJD	Parlementaire	benyacoubabd@yahoo.fr
SEBAI Ahmed	APMCC	Parlementaire	ahmedsebai2004@yahoo.fr
SECTEUR PRIVE			
ZEGHALI Ali	CGEM	Consultant, Directeur de bureau d'études	mcrm.dg@gmail.com
MEDIAS			
JEHABLI Ali	Syndicat National de la Presse Marocaine (SNPM)	Journaliste	azizdahi@gmail.com
EL AOUNI Mohamed	Organisation pour les Libertés d'Information et d'Expression (OLIE)	Président de l'association OLIE, Journaliste	elaounimoh@gmail.com
TM			
MESSAOUDI Aziz	TM	Trésorier TM, Cadre du Ministère de l'Economie et des Finances	azizmess3@yahoo.fr
OUCHEN Yasser	TM	Coordinateur du Projet	y.ouchen@transparencymaroc.ma
CHERCHEURS SNI			
BENDOUROU Omar		Professeur universitaire	omarbendourou@yahoo.fr
NGADI Abdellatif	TM	Consultant, chercheur	abdellatif.ngadi@gmail.com

Auteurs de l'étude : M. Abdellatif NGADI
M. Omar BENDOUROU

Siège: 24, bd Khouribga, 3^{ème} étage,
Casablanca, Maroc.
Tél: 212 05 22 54 26 99
siège@transparencymaroc.ma

Rabat : 28, rue Oum Errabia,
Agdal, Rabat, Maroc.
Tél : 212 05 37 77 80 01
contact@transparencymaroc.ma

www.transparencymaroc.ma
facebook.com/transparency.maroc