

**ÉLÉMENTS DE DROIT PUBLIC  
MAROCAIN**

**Collection «Logiques Juridiques»**

dirigée par Gérard MARCOU

Déjà parus :

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES JURISTES DEMOCRATES, Les Droits de l'Homme : universalité et renouveau, 1789-1989, 1990.

BOUTET D., Vers l'Etat de Droit, 1991.

SIMON J. P., L'Esprit des règles: réseaux et réglementation aux Etats-Unis, 1991.

ROBERT P. (sous la direction de), Les Politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche, 1991.

ROBERT P. (sous la direction de), Entre l'ordre et la liberté, la détention provisoire, deux siècles de débats, 1992.

LASCOMBE M., Droit constitutionnel de la Vème République, 1992.

HAMON F., ROUSSEAU D., (sous la direction de), Les institutions en question, 1992.

LOMBARD F., Les jurés. Justice représentative et représentations de la justice, 1993.

BROVELLI G., et NOGUES H., *La tutelle au majeur protégé, la loi de 68 et sa mise en œuvre*, 1994.

NIORT J.-F., VANNIER G. (sous la direction de), *Michel Villey et le droit naturel en question*, 1994.

COUTURIER I., *La diversification en agriculture*, 1994.

© Éditions L'Harmattan, 1994

ISBN : 2-7384-2425-2

ABDELLAH BOUDAHRAIN

**ÉLÉMENTS DE DROIT PUBLIC  
MAROCAIN**

Éditions L'Harmattan  
5-7, rue de l'École-Polytechnique  
75005 PARIS

## DU MÊME AUTEUR

- 1 - *Labour law in Morocco*, International Encyclopaedia for labour law and industrial Relations, Editor en chef Prof. Dr. R. Blanpain, Kluwer, The NETHERLANDS, Décembre 1982, 138 p.
- 2 - *The Arab Labour Organisation*, International Encyclopaedia for Labour law and industrial Relations, Editor en chef Prof. Dr. R. Blanpain, Kluwer, The NETHERLANDS, Octobre 1983, 84 p.
- 3 - *Droit Social Marocain* (Droit du travail et sécurité sociale), Sochepress-Université, Casablanca, 1984, 2<sup>ème</sup> édition 1986, 140 p.
- 4 - *Contentieux fiscal au Maroc*, Edemar, Casablanca, 1984, 140 p.
- 5 - *Nouvel ordre Social International et Migrations* (Dans le cadre du Monde Arabe et de l'espace Euro-arabe), L'Harmattan, Paris, 1985, 109 p.
- 6 - *Droit Maritime Marocain*, SECEA, Casablanca, 1986, 230 p.
- 7 - *Les voies de recours en matière civile* (Droit et Sociologie judiciaire). SECEA, Casablanca, 1986, 240 p.
- 8 - *Manuel de procédure civile* (Droit judiciaire privé), Casablanca, 246 p. 1986.
- 9 - *Les voies d'exécution au Maroc*, Les éditions Toubkal, Casablanca, 1988, 155 p.
- 10 - *La sécurité sociale au Maroc* (étude comparative et prospective avec les systèmes africains, arabes et européens), Forum du Livre, Casablanca, Octobre 1989, 262 p.
- 11 - *Un droit nucléaire en devenir* (vision éthique et prospective au Maroc et au Maghreb). Casablanca, Février 1991, 140 p..

## PREFACE

1- On qualifie souvent le Maroc de pays des contrastes en mettant en relief un amalgame de données quantitatives et qualitatives qui semblent caractériser son originalité. Une telle qualification ne lui est pourtant pas exclusive. D'autres pays d'Afrique ou d'Amérique peuvent également s'en prévaloir.

Pour se limiter au niveau de ses institutions fondamentales, on relève néanmoins plusieurs traits spécifiques déterminés à la fois par la tradition, découlant de sa civilisation et de sa culture arabo-musulmane et africaine, et par la modernité en raison de l'impact de la colonisation et d'une domination persistante de l'ordre occidental régnant sur le monde actuel. Mais il y a lieu de tenir également compte des réalités de la société marocaine qui dépassent cette distinction quelque peu simpliste, ce qui enrichit encore plus l'analyse du système politique, entendu dans son sens large.

2 - Autrement dit, la présente contribution ne peut s'en tenir à une exégèse des textes au risque de rester en dehors de ces réalités.

L'observateur avisé et objectif ne peut éluder aisément les multiples problèmes de développement auxquels est confronté le pays, les mentalités et les comportements imprimant tout ordre normatif, une évolution différente selon les époques et les hommes.

On s'interrogera aussi sur les opportunités auxquelles nous convient les tendances récentes dans le monde et qui sont axées principalement sur les libéralismes politique et économique. L'Afrique, par exemple, après l'ex Europe de l'Est et l'ex-Union Soviétique, connaît des bouleversements importants que le Maroc est obligé de prendre en considération. Cet État ne peut donc se complaire dans un splendide isolement qui n'est plus de mise dans un monde de plus en plus interdépendant.

Quoi qu'il en soit, l'être humain et toute société humaine aspirent légitimement à un devenir meilleur. Aussi tout système de gouvernement ne peut-il demeurer statique et sclérosé, son amélioration progressive doit être imbue de la dynamique d'une éthique humaine et sociale toujours renouvelée. C'est l'espoir en un tel devenir qui permet d'éviter des déviations contraires aux droits et intérêts légitimes des peuples et des êtres humains ou citoyens.

L'ambition de la présente étude est toutefois bien modeste. Il est surtout question d'informer un public plus ou moins averti des institutions politiques et publiques marocaines, tout en essayant de réfléchir sur la portée de leurs limites et, dans certains cas, sur les possibilités de dépasser les contradictions négatives du système actuel.

*L'auteur.*  
(Casablanca., Juillet 1993)



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### Notion de droit constitutionnel et détermination du champ de l'étude

Limité traditionnellement au droit qui s'applique aux institutions politiques, en l'occurrence celles concernant les gouvernants et leur autorité, les chefs et leur pouvoir, on tend de plus en plus à concevoir le "droit constitutionnel" en tant que discipline qui embrasse l'étude du pouvoir considéré dans son ensemble. Aussi n'est-il pas question de traiter seulement le régime et les institutions politiques proprement dits, mais élargir le débat aux normes et pratiques régissant d'autres aspects non négligeables du pouvoir.

Ce ne serait donc pas une hérésie que de se pencher, outre sur les sources du droit constitutionnel (1ère partie) et la forme de gouvernement (2ème partie), sur le cadre dans lequel s'exprime l'autorité publique, à savoir l'État et son organisation (3ème partie), voire sur la citoyenneté et l'administration de la justice (4ème partie). On ne peut, en effet, oublier que le pouvoir existe et agit en rapports constants avec les citoyens, sinon doit être à leur service. Des problèmes fondamentaux spécifiques seront examinés en dernier lieu (5ème partie).

On abordera, en définitive, quelques éléments essentiels du droit public marocain, pour répondre notamment au souci d'informer les personnes intéressées par les études comparatives de droit constitutionnel ainsi que tous ceux qui souhaitent connaître les grandes lignes du droit public d'un pays en mal de développement et pauvre qui cherche une voie sûre pour sortir d'une situation aussi complexe que désastreuse.

Un bref éclairage à cet égard ne sera pas inutile, d'où l'examen préalable, dans l'introduction générale, de l'histoire constitutionnelle (A), d'un aperçu assez succinct de la forme de gouvernement (B), des données géographiques (C) et des données démographiques du Maroc (D).

#### *A - HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE*

Il s'agit de rappeler brièvement l'évolution des institutions politiques marocaines depuis que les Idrissides (788-954) ont tenté d'unifier le Maroc et de constituer la première ébauche de gouvernement central, au lieu de

décrire et d'analyser chacune de ces institutions<sup>1</sup>. On distinguera à cet effet quatre grandes étapes, celles de la monarchie traditionnelle et du protectorat franco-espagnol (I), les tentatives d'institutionnalisation du pouvoir (II), la mise en place et l'évolution de la monarchie constitutionnelle (III) et les expériences constitutionnelles récentes (IV).

## I - LA MONARCHIE TRADITIONNELLE

### 1 - La monarchie traditionnelle

Depuis le VIII<sup>ème</sup> siècle de l'ère chrétienne jusqu'à la fin du protectorat en 1956, l'assise religieuse du pouvoir est restée le trait dominant. Les apports du Khalife et du Sultanat expliqueront l'importance maintenue de la tradition en la matière. Toutefois, dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, quelques années avant le protectorat français instauré par le Traité de Fès du 30 mars 1912, la pénétration des idées européennes (ou occidentales) va entraîner la modernisation du système politique marocain, sans néanmoins que soient reniées ses origines ancestrales.

### 2 - Apport du khalifat

Le prophète Sidna Mohammed a été chargé non seulement de révéler la parole divine (Le Coran), mais encore de diriger la Communauté des musulmans (UMMA). Après lui, le successeur, ou "khalife", doit suivre la voie ainsi tracée sans qu'il y ait séparation entre le spirituel et le temporel. De fait, le khalife est "Amir al mouminine" (Commandeur des croyants), à qui les musulmans doivent obéissance. Cette obéissance a pour limite principale que le Khalife œuvre pour l'intérêt général de la Communauté. Dans la pratique, cependant, l'absolutisme Khalifal est plus ou moins éclairé selon les successeurs du prophète.

Cet apport, constant au Maroc, ne sera que très peu aménagé par une vision occidentale du pouvoir. Il n'en demeure pas moins qu'avec la naissance de l'État marocain sous les Idrissides, le khalife va céder la place au Sultan.

### 3 - Apport du Sultanat

Après la rupture des liens politiques et institutionnels avec le khalifat au XI<sup>ème</sup> siècle, qui se trouvait au moyen-orient, le Sultan a remplacé le khalife en tant que successeur du prophète pour le Maroc. Le Sultan est, lui aussi, considéré comme chef spirituel et temporel. Il est le représentant de Dieu

---

<sup>1</sup> Ce qui a été déjà fait avec des développements inégaux dans les ouvrages sur le droit constitutionnel et les institutions politiques cités en bibliographie.

(Allah) sur terre ; mais il est néanmoins investi du Sultanat au moyen d'un mandat de la Communauté. Cette investiture s'exprime matériellement par une allégeance ou "baïa" au Sultan.

Un contrat est ainsi conclu entre ce dernier et la population qui lui a consenti une délégation du pouvoir. Il s'ensuit que cette même population peut mettre un terme audit contrat <sup>1</sup>.

En outre, le Sultan ne peut désigner lui-même son successeur, il lui faut pour cela l'accord de la Communauté <sup>2</sup>.

En d'autres termes, la personnalité du Sultan était distincte de l'État marocain.

On distingue, par ailleurs, le "Bled Makhzen" (sous administration sultanale) où la population a consenti à la délégation du pouvoir et le "Bled Siba", partie du pays où de la population n'a pas adhéré au contrat <sup>3</sup>. En définitive, les pouvoirs du sultan étaient en théorie limités, ils découlaient de l'étendue de la délégation de pouvoir par la Communauté (UMMA).

Tout dépendait, en réalité, de la personnalité du Sultan et des moyens qu'il avait à sa disposition pour maintenir et développer ses prérogatives. Or celles-ci déclinerent dangereusement avec l'instauration du protectorat français dans la zone sud du Maroc et espagnol dans la zone nord, avec une zone internationale à Tanger.

#### **4 - Apport des idées occidentales**

A l'aube du protectorat, un premier essai de Constitution a été esquissé par un projet de même nom datant du 11 octobre 1908. Dans la forme, ce texte (92 articles) est défectueux parce qu'il n'a aucun rapport avec la Constitution au sens propre, même s'il réserva une place non négligeable au Sultan et s'il créa un parlement bicaméral (conseil consultatif et conseil des notables) très dépendant de ce dernier. De plus, ce texte n'a jamais été adopté car le système politique marocain allait être mis en équation durant le protectorat (1912-1956). En effet, si le protectorat a jeté les bases d'une structure étatique moderne, il n'a pas apporté des aménagements constitutionnels appréciables au niveau de la gestion de la chose publique par les Marocains eux-mêmes. Il y eut plutôt un contrôle direct de l'administration du protectorat et surtout un partage de la souveraineté au détriment du Sultan et du Makhzen (administration marocaine).

- 
1. C'est ainsi que lors de l'investiture de Moulay Hassan comme héritier du Trône en juillet 1957 (l'actuel Roi Hassan II), l'accent fut mis sur l'initiative populaire de l'investiture. Ce n'est en réalité que lorsque les Oulémas (docteurs de la loi musulmane) eurent agréé l'élu sur lequel s'était porté le choix du Sultan vivant (Mohammed V) que l'on pût parler d'héritier présomptif.
  2. Le Sultan alaouite Moulay Abdelaziz s'est vu, par exemple, retirer les pouvoirs de souveraineté spirituelle et gouvernementale en signant l'Acte d'Algésiras (1906). Auparavant la légitimité des actes du même Sultan fut discutée lorsqu'il institua de nouveaux impôts.
  3. "Siba" veut dire en état de rébellion contre le pouvoir central.

Il fallut attendre le 2 mars 1956, avec la reconnaissance officielle par la France de l'indépendance du Maroc, pour que ce pays ait commencé à se doter d'institutions politiques nouvelles, sous l'influence des normes occidentales en la matière.

## II - LES TENTATIVES D'INSTITUTIONNALISATION DU POUVOIR

Une longue période sépare l'indépendance recouvrée en 1956 et la première Constitution dont s'est doté le pays en 1962. Ainsi, le Maroc a connu trois étapes préliminaires qui devaient le conduire à l'institution de la monarchie constitutionnelle.

### 5 - Charte royale du 8 mai 1958

Deux jours après son retour d'exil, Mohammed V devait annoncer dans son discours du trône du 18 novembre 1956, qu'il fallait doter le Maroc d'une monarchie constitutionnelle. C'est ce qu'il exprima plus tard, dans la proclamation royale du 8 mai 1958, en acceptant de renoncer à l'absolutisme royal d'avant le protectorat. Il s'agit évidemment d'une concession majeure, faisant suite aux doléances sinon aux revendications de ceux qui faisaient partie du mouvement national et avaient lutté ardemment pour son retour d'exil. C'est d'ailleurs dans cette Charte que fut annoncée la création d'une "assemblée nationale consultative" <sup>1</sup>, qui devait l'aider à instituer un régime politique "démocratique compatible avec l'esprit libéral de l'Islam". Mohamed V mettait ainsi l'accent sur le fondement essentiel de la monarchie depuis ses débuts, avec toutefois une aspiration à sa modernisation. La seconde étape a été axée sur la création d'un Conseil constitutionnel.

### 6 - Conseil constitutionnel

Toujours dans l'optique de la réalisation d'une monarchie constitutionnelle, un dahir n°1-60-317 du 3 novembre 1960 a créé un "Conseil constitutionnel" <sup>2</sup> chargé essentiellement d'élaborer le texte de la future Constitution et de la soumettre à l'approbation du Souverain avant le 31 décembre 1962 (article 1er). Ce n'est qu'après l'accord de celui-ci qui peut demander au Conseil de le modifier, ou même de la refaire complètement,

- 
1. Ce n'était pas là une nouveauté puisqu'un "conseil national consultatif" a été déjà créé par dahir n°1-56-173 du 3 août 1956 dont l'activité dura jusqu'en mai 1959.
  2. Le Conseil comprend 78 membres qui ont été nommés par un autre dahir n° 1-60-317 du 3-11-1960, complété le 12-1-1961. Il siège à Rabat et dispose d'un secrétaire général permanent nommé par le dahir précité, alors que le président et les deux vice-présidents sont élus par le Conseil lui-même. Les séances du Conseil ne sont pas publiques ; des commissions peuvent, d'autre part, être créées.

que le peuple marocain sera appelé à se prononcer par voie de référendum (article 8).

Par une telle procédure, le chef de l'État exerce un contrôle direct non négligeable et lui permet de façonner un texte selon ses objectifs primordiaux <sup>1</sup>.

De toute façon, le Conseil constitutionnel n'a pas pu accomplir la tâche qui lui était assignée, en raison de la démission de certains de ses membres <sup>2</sup>. C'est, en outre, avec l'accession au Trône du Roi Hassan II que devait être entamée la troisième étape.

## **7 - Loi fondamentale de 1962**

En effet, le successeur de Mohamed V réaffirme son intention de réaliser les buts que s'était assigné son auguste père en dotant le pays d'une Constitution. Mais en raison de l'expérience négative du Conseil constitutionnel, il opte d'abord pour une "loi fondamentale" promulguée par dahir n° 1-61-187 du 8 juin 1961. Ce texte précise qu'il n'a qu'un caractère provisoire "jusqu'à la promulgation et la mise en vigueur de la Constitution".

A l'instar de la Charte royale de 1958, la Loi fondamentale prévoit des dispositions relatives aux droits et aux devoirs des Marocains, tout en évoquant simplement les grandes lignes de l'organisation politique du Royaume. On retrouvera la plupart de ces normes dans la Constitution du 7 décembre 1962 <sup>3</sup> et les deux autres textes similaires qui suivront.

## **III - MISE EN PLACE ET ÉVOLUTION DE LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE**

Après une période transitoire de quelques mois et comme déjà promis par Mohamed V, le Maroc s'est doté d'abord de la première Constitution dans le sens occidental du terme, qui sera suivie par deux autres en date des 31 juillet 1970 et 10 mars 1972.

## **8 - Référendum Constitutionnel de 1962**

C'est notamment le dahir n° 1-62-310 du 4 novembre 1962 qui organise le référendum constitutionnel et indique clairement que la Constitution ne sera pas préparée par une Assemblée constituante comme le voulaient les partis politiques. Ce texte fondamental a été, d'après le discours royal du 18

---

1. Cet organe diffère donc de celui qu'a remplacé la chambre constitutionnelle de la Cour suprême et qui est chargé essentiellement du contrôle de la constitutionnalité des lois, d'après la Constitution du 4-9-1992. Voir infra n°s 120 et ss.

2. A savoir les représentants du Mouvement populaire (M.P) et ceux du Parti Démocratique et Constitutionnel (P.D.C). La première réunion du conseil a lieu le 7-11-1960, et le bureau est élu le 18-1-1961.

3. Promulguée le 14-12-1962.

novembre 1962, "conçu et établi personnellement" par le Souverain ; mais sera néanmoins soumis à la ratification populaire.

On retient, d'autre part, que si l'Union Nationale des Forces Populaires (U.N.F.P.), principal parti de l'opposition, exprime son désaccord à la fois sur la procédure et sur le fond du projet constitutionnel, elle ne recommande pas un vote négatif<sup>1</sup>.

De toute façon, le 7 décembre 1962 le projet de Constitution a été approuvé par 97,7 % de "oui" pour un pourcentage de votants établi à 84,20 % des inscrits<sup>2</sup>.

## 9 - Période transitoire

Conformément à l'article 109 de la Constitution, un certain délai est prévu avant le fonctionnement effectif du régime institué. Le parlement doit être mis en place de cinq à dix mois à compter de la promulgation, soit entre le 10 mai et le 9 octobre 1963, et les autres institutions un an au plus tard, soit avant le 19 décembre 1963. Ainsi, l'élection de la chambre des représentants est intervenue le 17 mai 1963, ce qui donna la composition suivantes : 71 élus pour le F.D.I.C., 40 élus pour l'Istiqlal, 27 élus pour l'U.N.F.P. et 6 élus pour les indépendants<sup>3</sup>. Les élections communales ont consacré la prééminence du parti gouvernemental (F.D.I.C.) le 28 juillet 1963, soit 90,16 %.

A signaler cependant qu'un tel résultat est réalisé dans des circonstances difficiles pour l'UNFP puisque le 13 juillet 1963 la plupart de ses membres dirigeants ont été incarcérés sous l'accusation d'un "complot tendant à renverser le régime monarchique". Ce parti s'en prévalut pour décider le boycott des élections communales. La même décision a été également prise par l'Istiqlal. La non-participation au vote est donc devenue le mot d'ordre de l'opposition<sup>4</sup>. La troisième consultation électorale concernant les chambres professionnelles (de commerce et d'industrie, d'agriculture, d'artisanat) se déroula dans la même ambiance que pour les élections communales et aboutit à une configuration politique analogue<sup>5</sup>. Il n'en ira pas autrement en

---

1. L'Istiqlal, le Mouvement Populaire et les Libéraux du F.D.I.C (Front de Défense des Institutions Constitutionnelles) recommandent, quant à eux, le vote du projet. L'U.N.F.P. comme le P.D.I. (Parti Démocratique de l'Indépendance) prônent seulement l'abstention.

2. Les chiffres officiels indiquent : 4 654 955 inscrits, 3 919 737 votants, 3 847 015 suffrages exprimés, 72 722 bulletins nuls, 3 733 816 oui et 113 199 non.

3. Avec l'apport des 6 indépendants, on peut considérer que le FIDC détient 77 voix, soit plus de la majorité absolue.

4. La répartition des sièges pourvus donna le pourcentage suivant : FDIC : 90,16 % ; UNFP : 1,18 % ; Istiqlal 6,45 % ; sans étiquette 2,18 % ; UMT: 0,03 %.

5. La répartition des 281 sièges des chambres de commerce et d'industrie s'établit, en pourcentage, comme suit : FDIC : 71 % ; Istiqlal : 17 % ; UNFP : 5 % ; Neutres : 7 %. Celles des 312 sièges des chambres d'agriculture s'établit, en pourcentage, ainsi FDIC : 93 % ; Istiqlal : 5 % ; Neutres : 2 % UNFP : 0. Enfin, la répartition des 312 sièges des chambres d'artisanat s'établit, en pourcentage, comme suit : FDIC : 71 % ; Istiqlal : 18 % ; Neutres : 11 % ; UNFP : 0.

ce qui concerne les élections aux assemblées préfectorales et provinciales <sup>1</sup> et les élections de la chambre des conseillers, le boycott de l'opposition a été maintenu <sup>2</sup>.

Après les résultats de ces élections, fort contestés par l'opposition, et jusqu'à l'installation du parlement : "les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en place des institutions constitutionnelles et au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises par Sa Majesté le Roi" (article 110 de la Constitution). C'est donc le Souverain qui continue à prendre les dahirs (textes législatifs) ; les décrets (textes réglementaires) sont pris en vertu de la délégation de pouvoir, consentie en 1961, au directeur du cabinet royal de l'époque (Reda Guédira).

C'est encore l'article 110 qui sert de fondement juridique aux textes législatifs et réglementaires destinés à préparer la mise en place des nouvelles institutions, notamment aux dahirs organiques. On note enfin que les décrets pris pour l'application de ces textes sont signés par le Roi lui-même en sa qualité de président du conseil.

En d'autres termes, durant cette période, aucune limite, même d'ordre formel, n'est apportée aux pouvoirs du Souverain.

## **10 - Première expérience constitutionnelle**

La prépondérance du rôle du Roi ne sera nullement entamée par l'installation du parlement, le 18 novembre 1963, quelques jours après la désignation du premier gouvernement du régime de monarchie constitutionnelle (13 novembre 1963).

### **10 bis - Principales caractéristiques du régime établi en 1962**

La Constitution du 7 décembre 1962 est, en la forme, conforme aux lois du genre. Elle est bien rédigée, assez claire et bien charpentée. Elle se compose d'un bref préambule qui proclame quelques principes généraux de portée politique et 110 articles divisés en 12 titres.

On y relève, d'une part, le souci de se conformer à la tradition institutionnelle marocaine, fondée sur la monarchie, avec une certaine tendance à "réglementer" les pouvoirs du Roi mais sans pour autant les altérer. La Constitution de 1962 met l'accent sur un pouvoir exécutif qui se veut fort et stable, tout en étant responsable devant le Roi et le parlement.

D'où l'existence d'un parallélisme entre ce texte et la Constitution française d'octobre 1958.

---

1. La répartition des 316 sièges s'établit, en pourcentage, comme suit : FDIC 94 % ; Istiqlal : 4 % ; Neutres : 2 % ; UNEP : 0.

2. Concernant la deuxième chambre du premier parlement marocain, la consultation électorale du 13 octobre 1963 donna, pour 120 sièges à pourvoir, les résultats suivants : FDIC : 102 ; Istiqlal : 9 ; UNFP : 6 ; Neutres : 4 ; USTL (Union des Syndicats de Travailleurs Libres) : 2 ; UGTM (Union générale des Travailleurs Marocains) : 3.

Quant au pouvoir législatif, s'il est exercé en principe par un parlement bicaméral (chambre de représentants et chambre des conseillers), ses limites de droit et de fait découlent aussi bien du rôle effectif joué par le Souverain que de sa composition pro-gouvernementale. Cela n'empêche pas une opposition, aussi minoritaire soit-elle, de l'utiliser en tant que tribune publique pour exprimer ses revendications et ses positions bafouées avant et durant le fonctionnement des nouvelles institutions présentées comme démocratiques et / ou libérales par les tenants du régime.

Dans de telles conditions, aggravées par des manifestations populaires en mars 1965 à Casablanca (Capitale économique du pays), le Roi s'est résolu à mettre fin à cette première expérience en usant de ses pouvoirs extraordinaires <sup>1</sup>.

## **10 -Ter - Raisons de l'échec de la première expérience constitutionnelle**

Plusieurs causes peuvent et ont été avancées. Les unes sont inhérentes aux contradictions contenues dans la Constitution elle-même.

En cherchant à codifier formellement les pouvoirs du Roi et à instituer un régime parlementaire (plus ou moins) représentatif, avec un exécutif assez présent, on ne pouvait s'attendre à des rapports harmonieux entre les pouvoirs, alors qu'on a souhaité en principe leur collaboration.

Le mauvais fonctionnement du régime s'est même accentué par une pratique déformante des mécanismes institués. Chacun des principaux acteurs du jeu politique se faisait une idée différente, sinon confuse, de ses prérogatives et de ses devoirs, en voulant contre vents et marée l'imposer aux autres. Les concessions ont été rares. Dans ce contexte, les forces politiques organisées (partis politiques et syndicats), en l'occurrence celles de l'opposition, utilisaient la rue (ou les forces diffuses) pour tenter de démontrer l'appui populaire, mais sans pouvoir les maîtriser ou les canaliser dans le cadre des objectifs qu'elles s'étaient assignés. Ces buts pouvaient être discutables car des arrière-pensées ou des visées opportunistes et à court terme n'étaient pas absentes.

De même, les détenteurs du pouvoir eux-mêmes, qui misaient sur la docilité des forces en présence et de la population, ont été surpris et dépassés par les multiples débordements du cadre du jeu politique qu'ils ont voulu stables. Leur réaction ne pouvait être qu'à la mesure de leur déception.

Elle s'exprima d'abord par la répression des événements de mars 1965, puis par la proclamation de l'état d'exception en juin 1965 ; ce qui mit un terme définitif à la Constitution de 1962. Cette période dura jusqu'au 31 juillet 1970, date de la promulgation de la deuxième Constitution du pays.

---

1. Par le recours à l'article 35 relatif à l'état d'exception. Voir infra n° 297 et ss.

## **11 - Seconde expérience constitutionnelle**

Avec l'état d'exception, c'était le retour à l'exercice de tous les pouvoirs par le Souverain, avec au surplus une tendance prononcée à mettre un terme à toutes sortes de velléités ou d'expressions politiques, de quelque bord qu'elles viennent. Cette attitude était justifiée par les circonstances ayant entraîné l'état d'exception. Mais le temps passant, la direction du pays par le Roi seul devait apparaître comme une voie sinon sans issue, du moins reniant les engagements précédemment pris pour l'institutionnalisation du système politique. Aussi, après les cinq années que dura l'état d'exception, alors que les motifs sur lesquels était fondée cette décision n'existaient plus depuis longtemps, le Souverain a daigné engager le pays dans une deuxième expérience constitutionnelle.

Il ne s'agissait donc pas de revenir aux institutions politiques mises en place par la Constitution de 1962 ; mais en constatant leur inefficacité selon l'optique que l'on se faisait de leur utilisation, il était apparu plus approprié de les remodeler en rapport avec le plein exercice des pouvoirs par le Roi durant l'état d'exception. Ainsi, la Constitution du 31 juillet 1970<sup>1</sup> mit en exergue le renforcement des pouvoirs du Souverain. C'est lui qui exerce maintenant le pouvoir réglementaire qu'il peut déléguer au Premier ministre. Il lui est loisible d'intervenir directement, en outre, dans le domaine législatif et ce, dans le cadre de ses prérogatives ordinaires. De ce fait, le pouvoir exécutif n'est plus, même formellement, de l'apanage du gouvernement ; le Premier ministre est simplement chargé de coordonner les activités des ministres, alors que c'était lui qui exerçait le pouvoir réglementaire d'après la Constitution de 1962.

Quant au parlement, la Constitution de 1970 remplace le système bicaméral par le système monocaméral (chambre des représentants), ce qui entraîne son affaiblissement.

Enfin, la révision constitutionnelle ne peut être effectuée que sur l'initiative du Roi seul. Devant une telle régression, la deuxième expérience ne pouvait recueillir l'assentiment des partis politiques, sans compter que la tentative du coup d'État militaire du 10 juillet 1971 en sonna irrémédiablement le glas. Il était tout à fait normal que devant le putsch sanglant de Skhirat, le Roi cherchât à renouer le dialogue avec des forces moins dangereuses pour le Trône et, partant, à accéder à l'amendement de la Constitution de 1970, notamment en ses dispositions les plus souvent décriées.

## **12 - Constitution du 10 mars 1972**

L'intervention militaire est apparue somme toute salutaire pour les différents acteurs politiques du pays car elle a facilité leur rapprochement et

---

1. Adoptée par référendum avec 4 424 393 "oui" ; cf. Dahir n° 1-70-177 du 31-7-1970 portant promulgation de la Constitution.

surtout l'acceptation d'un compromis qui débouche sur la promulgation de la Constitution du 10 mars 1972, après un référendum confirmatif.

Cette troisième loi fondamentale du Royaume, qui abroge celle de 1970, comprend 103 articles regroupés en 12 titres. Tout le monde s'accorde pour observer qu'elle se situe à mi-chemin entre les deux précédentes Constitutions. Si elle représente un progrès par rapport à celle de 1970, elle reste bien en retrait de celle de 1962.

Le Roi concède le pouvoir réglementaire au Premier ministre comme en 1962, mais il maintient le monocaméralisme instauré en 1970. La nouvelle Constitution tente, en outre, de réaménager avec moins de rigueur qu'autrefois les rapports entre le Roi et la Chambre des représentants, particulièrement au niveau de la procédure législative. Le domaine de la loi est formellement élargi et l'initiative de la révision est également reconnue au parlement au même titre qu'au Souverain.

Quoi qu'il en soit, le système mis en place ne devait fonctionner qu'à partir de 1977 après les premières élections législatives sous l'empire de cette nouvelle Constitution. Jusqu'à cette date, c'est le Roi qui prenait, en vertu de l'article 102, les mesures nécessaires à la conduite des affaires de l'État. C'est, notamment, l'union retrouvée autour du Souverain à l'occasion de l'affaire du Sahara (Marche verte, 1975) et le sentiment diffus d'édifier un "Maroc nouveau" qui ont apparemment permis le déblocage politique.

Une nouvelle étape a enfin débuté avec la révision de la Constitution, le 4 septembre 1992 <sup>1</sup>.

#### IV - LES EXPÉRIENCES POLITIQUES RÉCENTES

##### **13 - Données générales**

Après l'échec de la première expérience constitutionnelle et l'état d'exception qui s'ensuivit, il fallait attendre le 3 juin 1977 pour qu'aient lieu les premières élections législatives en vue de l'installation du premier parlement dans le cadre de la Constitution de 1972. Juste après, en 1978, allait naître le Rassemblement National des Indépendants (RNI) parti majoritaire à la Chambre des représentants et dont le président est le Premier ministre du gouvernement bien avant la période électorale (Ahmed Osman) <sup>2</sup>.

##### **13 bis - L'expérience politique de 1977 à 1983**

Avec ces élections, on retombait dans une configuration politique semblable à celle qui existait durant l'expérience de 1963 à 1965. Une

---

1. Voir infra nos 14 quater et 37 bis.

2. Ce parti remplaçait, après les élections, le FDIC.

majorité progouvernementale pas très confortable et une opposition minorisée et faible constituait l'assemblée législative de 1977 à 1983 <sup>1</sup>. De ce fait, l'Istiqlal va entrer au gouvernement et les partis de la gauche (surtout l'USFP) vont se servir de la tribune parlementaire et même de la rue ; ce qui entraîna les émeutes de Casablanca en juin 1981.

Si on aurait dû s'attendre à la proclamation d'un deuxième état d'exception, puisque ces événements étaient comparables à ceux (mars 1965, toujours à Casablanca) qui avaient - partiellement - justifié la mise en veilleuse des institutions constitutionnelles de 1962, le Roi souhaitant peut-être ne pas recommencer la même expérience de 1965 à 1970, s'est contenté de faire régner l'ordre par la force et de faire incarcérer les membres dirigeants de l'USFP et ceux de sa centrale syndicale, la Confédération démocratique du travail (C.D.T.), considérés comme les principaux responsables des événements de juin 1981. Aussi non seulement la Chambre des représentants continuait à siéger, mais le mandat des députés a été même prorogé de deux ans (de 1981 à 1983) à la suite du référendum du 30 mai 1980 relatif à la révision de certaines dispositions de la Constitution <sup>2</sup>. Il faut dire que la situation a bien changé depuis les années soixantes. En plus de la maturité politique acquise par les dirigeants du pays, n'oublions pas que l'affaire du Sahara n'est pas encore résolue. L'union du Roi et du peuple autour de cette affaire, maintenue contre vents et marée, ne pouvait souffrir de quelques manifestations conjoncturelles, quoique celles-ci pouvaient exprimer l'aggravation du mal-développement aux niveaux politique, économique et social. D'où la poursuite de l'expérience constitutionnelle après la fin du mandat parlementaire en 1983.

### 13 Ter - L'expérience constitutionnelle d'octobre 1984- 1991

Le souci du Roi d'avoir toujours l'appui des forces politiques organisées l'a même amené à faire une interprétation à dessein de l'article 3, alinéa 1er de la Constitution de 1972 selon lequel : "Les partis politiques, les organisations syndicales, les conseils communaux et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des

1. Les résultats des élections législatives de 1977 furent les suivants :

	Indé- pendants FDIC*	MP	MPDC	Istiqlal	USFP	PPS	UNFP
Voix	2254297	625 786	102 358	1090960	738 541	116 470	
%	44,68	12,40	2,02	21,80	14,63	2,30	
sièges	81	29	2	45	16	1	
%	46,02	16,47		26,13	9,11		

\*Dans le FDIC de l'époque étaient inclus le MP et le MPDC. Pour les appellations complètes des partis, voir la liste des abréviations. cf. Lamalif (mensuel paraissant à Casablanca), n° 144/1983, p.23.

2. A savoir les articles 21, 43 et 95 que nous examinerons par ailleurs.

citoyens". Ainsi, en se référant à ces dispositions, le Souverain décide, à la veille des élections législatives de 1984, de faire écarter les "sans partis", appelés communément aussi les "neutres". Une telle décision peut paraître contestable dans la mesure où l'article 3, al. 1er reprenait les mêmes termes de l'article 3 des Constitutions de 1962 et de 1970 sans que les "neutres" ou les "indépendants" aient été interdits à se présenter aux élections législatives <sup>1</sup>. Toutefois, tirant certainement les enseignements des événements de juin 1981, le pouvoir cherche à favoriser l'encadrement des Marocains soit par des partis ou par des associations régionales et professionnelles dociles, afin de lutter sinon d'empêcher l'expression souvent violente des forces inorganisées qui prennent au dépourvu l'ensemble de la classe politique. De fait, l'interprétation royale de l'article 3, alinéa 1er a permis la naissance, juste avant les élections législatives du 14 septembre 1984, d'un nouveau parti, "l'Union Constitutionnelle, (U.C.), qui se révélera par la suite comme la première composante de la majorité parlementaire progouvernementale, d'autant plus qu'il sera présidé, à l'instar du R.N.I, par le Premier ministre (Maati Bouabid), qui dut démissionner après les élections précitées ou, si l'on veut, après la constitution de son parti.

Il va sans dire que l'opposition, représentée par l'USFP, l'Istiqlal et le PPS, n'hésitera pas à alléguer la falsification du scrutin direct du 14 septembre 1984, qui concernait les 2/3 de la Chambre des représentants ; ce qu'elle avait aussi fait lors des élections du 3 juin 1977.

On notera même le recul de l'Istiqlal, bien que l'U.S.F.P. et le PPS gagnaient quelques sièges par rapport à 1977 <sup>2</sup>. Ce sont, en tout cas, les partis affichant leur appartenance à la majorité gouvernementale qui recueillirent le plus de voix, avec l'aide de l'administration <sup>3</sup>. Il faut dire que

1. On notera pourtant que, lors des élections législatives du 25-6-1993, il a été permis aux "sans appartenance politique" (SAP) de se présenter, ce qui n'a pas été du goût de la plupart des partis politiques, dont deux d'entre eux seulement ont été élus. Mais il a été clairement indiqué que ces derniers doivent se joindre à l'un des groupes parlementaires, composés de partis politiques, ce qui les implique dans l'une de ces formations.

2.

Partis politiques	Scrutin de 3-6-77	Scrutin du 14-9-84 *
Istiqlal	46	23
USFP	15	34
PPS	1	2

\* Il n'est pas tenu compte des résultats du scrutin à l'étranger. Cf., Youssef Tadlaoui : "Les étapes de la falsification du scrutin du 14-9-1984, pp., 6-8 - Mohamed Najib Bensbia: "Implications politiques d'un scrutin", pp. 10-13. Al Asas (mensuel paraissant à Salé), n° 64/1984.

3. Selon les résultats officiels, la répartition des sièges est la suivante :

Formations politiques	Scrutin direct	Indirect	Total des sièges
U.C.	56	27	83
R.N.I.	39	22	61
M.P.	31	16	47
Istiqlal	24	19	43

l'USFP et surtout le P.P.S. sont devenus moins virulents pour ne pas dire contraints ou tentés de jouer le jeu politique. A un certain moment le R.N.I., pourtant faisant partie de la majorité, se considérait comme en situation d'opposition, une opposition canalisée et soi-disant intelligente.

Il s'ensuit que les gouvernements qui ont été par la suite formés et présidés toujours par le Premier ministre Azzeddine Laraki, après le départ de M. Bouabid, comportent un dosage respectif au poids des partis de la majorité (U.C., R.N.I., M.P., P.N.D.). La gauche (U.S.F.P., P.P.S., O.A.D.P.) à laquelle est maintenant lié l'Istiqlal fait partie d'une opposition somme toute respectueuse des règles du jeu politique. Seule l'U.N.F.P. reste à l'écart puisqu'elle n'a participé à aucun des deux scrutins de 1977 et de 1984.

A signaler enfin que les représentants, qui composent le parlement, ont, à l'instar de leurs prédécesseurs durant la période 1977-1983, bénéficié eux aussi de la prorogation de leur mandat pour une durée de deux ans, afin de permettre au référendum devant être organisé par l'O.N.U., au sujet du Sahara de se dérouler dans de bonnes conditions. C'est du moins la raison officielle avancée par le Souverain qui a proposé cette prorogation. De ce fait, on ne devrait s'attendre à de nouvelles élections législatives qu'en 1992 au plus tôt. De toute façon, ces deux expériences n'ont pas tout à fait contribué à une démocratisation réelle de la vie politique, alors que le pays a été obligé de suivre les prescriptions de libéralisation de son économie d'après le programme d'ajustement structurel (P.A.S.) imposé par le Fonds Monétaire International (F.M.I.) et la Banque mondiale et ce, à partir des années 1983-1984.

#### 14 Évaluation des expériences récentes

Qu'il s'agisse de l'expérience de 1977 à 1983 ou celle qui s'est achevée en 1992, le bilan global est largement négatif, aussi bien en ce qui concerne le parlement que les rapports de celui-ci avec le gouvernement <sup>1</sup>.

USFP.	35	4	39
PND	15	9	24
P.P.S.	02	0	02
O.A.D.P.	01	0	01
P.U.S.N.	01	0	01
U.M.T.	0	05	05
M.P.D.C.	0	0	0
P.A.	0	0	0
P.D.I.	0	0	0
Totaux	204	102	306

1. Le bilan de l'ancienne expérience (1977-1983) a fait notamment l'objet d'un important colloque, très animé, organisé par la Faculté de Droit de Rabat et qui a vu la participation et la confrontation des différents courants politiques. Cf. les deux ouvrages collectifs cités en bibliographie "L'expérience parlementaire" et "La pratique législative". Éditions Toubkal. Casablanca 1985.

Les mêmes observations et critiques valent d'ailleurs pour les deux expériences car les mœurs politiques n'ont guère changé et la situation est devenue de plus en plus intenable, alors que sous d'autres cieux, en Afrique même, un fort courant de démocratisation plus ouverte et franche est perceptible <sup>1</sup>.

#### **14 bis - Manque de crédibilité du parlement**

Parmi les constatations les plus fréquemment soulignées, on note que l'opinion publique marque son désintérêt quasi total pour une Chambre des représentants dont la crédibilité est presque nulle. Les députés se reconnaissent eux-mêmes comme incompetents, inefficaces, absents, vénaux, alors que le parlement coûte excessivement cher pour le pays <sup>2</sup>.

Outre le laxisme de ses membres, le parlement n'est guère souvent saisi sur des questions de sa compétence. Il est devenu plutôt un "lieu de spectacle", qui n'attire que les quelques rares médias partisans. Ceux-ci continuent à défendre le point de vue de leur parti en dehors de l'enceinte de la Chambre des représentants.

Avec leurs penchants pour la défense de leurs intérêts égoïstes et à court terme, de leur intervention auprès des ministres de leur parti et les autres, les députés contribuent grandement à leur marginalisation de la vie politique, surtout en ce qui concerne des décisions importantes pour l'avenir du pays.

Le parlement sert seulement de "caisse de résonance" pour les partis de la majorité ou de l'opposition <sup>3</sup>.

On ne peut s'attendre, dans ce cas, à ce que le gouvernement n'exécède pas ses propres prérogatives.

---

Une enquête à ce sujet a été également faite par Zakya Daoud : " Le procès du parlement", Lamalif, n° 122/1981, pp., 9-21. Voir aussi, dans ce même numéro : Mohamed Jibril : "Les partis politique et le parlement", pp. 22-28.

Quant à celui de l'expérience d'octobre 1984 à octobre 1991, il a été tenté par la presse de l'U.C. (Voir Rissalat Al Oumma, quotidien du 26-10-1991, p. 5), qui se contente d'une présentation quantitative des textes adoptés et des questions orales soulevées durant cette période et sur lesquels on reviendra lors de développements opportuns.

1. Certes avec des crises bien compréhensibles. Cf, not. pour l'Afrique subsaharienne, A. Bourgi et Ch. Castéran : "Le printemps de l'Afrique". Hachette. Paris 1991., 186 p.

2. Chaque représentant perçoit régulièrement près de 14 000 dirhams (dh) par mois ; ce qui est supérieur aux indemnités reçues par les parlementaires d'autres pays, même économiquement plus développés. 1 dollar U.S. vaut, en février 1993, 9,169 dh à l'achat et 9,24 dh à la vente.

3. C'est ce qui peut expliquer le désintérêt des citoyens pour les élections en général. Al Bayane, quotidien du P.P.S, a, notamment dans son édition du 29-11-1993, fait état de cette situation en publiant "Libre opinion" tendant à vouloir "combattre l'abstention".

## 14 - Ter - Déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif

Conforté par une majorité parlementaire de "beni oui-oui", l'exécutif ne craint nullement d'être contrôlé, au moyen d'une motion de censure. Lorsque cela est arrivé une seule fois, tout récemment <sup>1</sup>, ce moyen de contrôle n'avait aucune chance d'atteindre son but. L'opposition qui l'a présenté ne s'attendait certainement pas à renverser le gouvernement, mais seulement d'essayer de montrer à l'opinion publique qu'elle existe apparemment. Elle a eu d'ailleurs recours à l'arbitrage royal pour obtenir gain de cause au sujet de la question soulevée <sup>2</sup>.

Ainsi, l'exécutif ne craint pas seulement d'être contrôlé, mais devant le développement du clientélisme, il adopte même des attitudes autoritaires envers le législatif. Le parlement n'est donc ni plus ni moins qu'une "chambre d'enregistrement".

Avec des députés, en majorité ignorants ou analphabètes, on ne peut s'attendre, d'autre part, à des débats sereins et fructueux, même lorsqu'il s'agit des questions orales <sup>3</sup>. C'est plutôt le monologue gouvernemental qui est instauré. Cela se révèle nettement au niveau du bilan législatif de la Chambre des représentants. Loin de prendre des initiatives <sup>4</sup> et bien que ridiculisé par l'exécutif, le parlement adopte presque tous les projets de loi que celui-ci lui soumet <sup>5</sup>.

On ne peut, en définitive, affirmer que la Chambre des représentants serve à grand-chose sinon à ce qu'elle existe en tant qu'institution constitutionnelle pour donner l'illusion d'un apprentissage de la démocratie. Le gouvernement n'est lui-même constitué que par des ministres serviteurs ou hauts fonctionnaires, pour la plupart heureux d'être là et de bénéficier d'un nombre de privilèges.

Il peut donc être difficilement admis que le législatif et l'exécutif servent l'intérêt de "tous les citoyens" si on peut qualifier ceux-ci véritablement en tant que tels. Le pouvoir est ailleurs entre les mains du Roi seul ; les mécanismes institutionnels se contentant de fonctionner tant mal que bien.

Les questions considérées comme primordiales (sécurité interne, défense de l'intégrité du pays, politique extérieure) sont réglées par le Souverain, avec l'aide d'une petite équipe constituant le cabinet royal et certains

---

1. En 1989, lorsque l'opposition l'a déposé au sujet de la politique gouvernementale de privatisation d'une partie des entreprises publiques. Voir aussi infra n° 103.

2. Idem., note précédente.

3. Dans ce cas, ces questions expriment les intérêts individualistes ou de certains groupements privilégiés.

4. Durant la période 1977-1983, les propositions de loi déposées n'ont été que 94, pour 14 seulement retenues. Durant la période 1984-1991, seules 9 propositions de loi ont été adoptées, ce qui accentue encore la marginalisation des parlementaires. Cf., en ce qui concerne les propositions de lois présentées par l'Istiqlal et l'USFP, Al Ittihad Al Ichtiraqui, édition du 6-4-1992, p. 8.

5. Durant la même période précitée (1977-1983), les projets de loi soumis par le gouvernement ont été de 153, dont 131 ont été adoptés. Pour la période 1984-1991, 180 projets de loi ont été adoptés dont 75 conventions internationales et 105 textes législatifs.

ministres conjoncturellement nécessaires <sup>1</sup> jusqu'à nouvel ordre. L'armée elle-même, après le putsch de Skhirat de juillet 1971 et la tentative isolée de renverser le régime, le 16 août 1972, est au service de son commandant suprême ; le Roi <sup>2</sup>.

#### **14 quater - Le système politique marocain à la croisée des chemins**

L'année 1992, particulièrement au cours de son deuxième semestre, a connu d'importants changements ou du moins une activité politique intense. Comme à l'accoutumée, l'initiative en revient au Roi dont les discours ont d'abord annoncé un référendum consacré, le 4 septembre 1992, à la révision de la Constitution de 1972 puis, le 16 octobre de la même année, les élections communales. Les élections professionnelles se sont déroulées le 5 février 1993 pour les chambres d'agriculture et le 12 février 1993 pour les chambres de commerce, d'industrie et d'artisanat. Quant aux élections législatives, elles ont été fixées pour le 30 avril pour avoir eu lieu le 25 juin de la même année.

De fait, le non-déroulement du référendum onusien sur le Sahara ne constitue plus un empêchement majeur pour que la vie politique demeure figée.

Si on aura certainement l'occasion de revenir sur ces développements récents tout au long de la présente étude <sup>3</sup>, il y a lieu de souligner la détermination sans équivoque du Souverain à engager un processus démocratique sans précédent. Ceci est d'autant plus remarquable que tous les discours royaux mettent l'accent à la fois sur les questions de conviction, de responsabilité, de transparence et surtout sur la prévalence d'une "éthique politique" devant servir de fondement aux différentes normes et pratiques en la matière <sup>4</sup>.

C'est également durant le mois d'août 1992 qu'un gouvernement a été constitué de technocrates ou de personnes non partisans et dont la mission est strictement temporaire <sup>5</sup> puisqu'un nouveau gouvernement sera nécessairement constitué après les élections législatives, compte tenu de la

---

1. Notamment celui de l'intérieur dont les attributions souples ne cessent de s'étendre et de grignoter celles des autres membres de l'exécutif.

2. Voir aussi infra nos 308 et 309.

3. Voir infra n° 37 bis.

4. Parmi ces discours, on signalera notamment ceux prononcés le 3 mars 1992 (fête du trône), le 9 juillet 1992 (fête de la jeunesse), le 6 novembre 1992 (17ème anniversaire de la Marche verte). D'autres discours non moins importants seront également cités lors de l'examen de questions spécifiques.

5. Cf. dahir n° 1-92-137 du 11-8-1992 portant nomination des membres du gouvernement. (BO n° 4164 du 19-8-1992, p. 351). Ce gouvernement compte 6 nouveaux ministres, un nouveau secrétaire d'État auprès du Premier ministre (affaires générales) et un sous-secrétaire d'État auprès du ministère de l'intérieur (protection de l'environnement). Il est présidé par M.Mohammed KARIM-LAMRANI (Premier ministre).

nouvelle configuration politique que donnera cette consultation <sup>1</sup>. Toutefois, si la mission du nouveau gouvernement est provisoire, elle n'en demeure pas moins en principe appréciable. C'est notamment ce qui ressort du discours royal d'investiture du 11 août 1992. Les directives et consignes royales aux membres du gouvernement Karim-Lamrani se ramènent essentiellement à :

- respecter les engagements du Maroc avec les organismes financiers internationaux ;
- se saisir des problèmes sociaux, économiques et de l'emploi ;
- veiller à ce que les élections se déroulent dans la paix, la liberté, la régularité et la transparence ;
- l'ouverture d'un dialogue franc avec les partenaires socio-économiques, les employeurs et les employés ;
- doter les collectivités locales de moyens financiers pour élargir leur champ d'action en matière d'équipements socio-éducatifs (écoles, dispensaires, routes, centres socio-sportifs) <sup>2</sup>.

On note aussi des signes annonciateurs, de délégation accrue de pouvoir à l'exécutif par le Roi. En effet, le Premier ministre exerce maintenant, sous la haute autorité du Souverain, les attributions du ministre de la défense nationale <sup>3</sup>. Le chef du gouvernement est également habilité à charger les ministres d'assurer l'intérim de leurs collègues absents ou empêchés <sup>4</sup>.

Il faudra cependant attendre la mise en place et le fonctionnement des institutions constitutionnelles fondamentales pour juger de la répartition et de la collaboration des pouvoirs exécutif et législatif <sup>5</sup>.

Pour le moment, depuis la révision de la Constitution de 1972, la Chambre des représentants, dans sa composition actuelle, ne siège plus. Aussi délégation de pouvoir est-elle donnée au Secrétaire général du gouvernement à l'effet de prendre "tous les actes concernant l'exécution du budget de la Chambre des représentants jusqu'à l'ouverture de la première session parlementaire qui suivra les prochaines élections législatives" <sup>6</sup>. Quoi qu'il en soit, les interventions successives du Roi, le déroulement du référendum constitutionnel du 4 septembre 1992, les élections communales du 16 octobre de la même année et celles prévues pendant le premier semestre de 1993 constitueront autant d'événements dynamisant la vie

---

1. Le changement du gouvernement aura probablement lieu vers octobre 1993 lors de l'installation du nouveau parlement.

2. Cf. discours royal du 11-8-1992 précité.

3. Cf. dahir n° 1-92-165 du 9-10-1992 portant délégation de pouvoir en matière d'administration de la défense nationale. (BO, n° 4173 du 21-10-1992, p. 428).

4. Cf. dahir n° 1-92-171 du 21-10-1992 habilitant le Premier ministre à charger les membres du gouvernement d'assurer l'intérim de leurs collègues absents ou empêchés (80, n° 4175 du 4-11-1992, p. 493).

5. Voir également infra n° s 102 et ss.

6. Cf. décret n° 2-92-783 du 9-10-1992 portant délégation de pouvoir au Secrétaire général du gouvernement (BO, n° 4175 du 4-11-1992, p. 493).

politique du pays. Cependant, le scepticisme reste de rigueur car les résultats des deux premières consultations populaires ont été largement critiqués ou dénoncés par les forces politiques faisant partie de l'opposition. Ces dernières n'ont pas manqué de souligner l'intervention de l'administration, malgré sa neutralité officiellement affichée et clamée, les fraudes et autres agissements immoraux du fait des conseillers communaux élus eux-mêmes<sup>1</sup>. L'argent "sale" y a joué un rôle assez déterminant, voire dévastateur ; aussi les observateurs comme les citoyens remettent-ils en cause la crédibilité non seulement de ces élections, mais également l'application saine et transparente des modifications intervenues dans les institutions constitutionnelles du Royaume.

D'ailleurs, le Roi lui-même n'a pas manqué de fustiger ces malversations puisqu'il considère "illicite de tenter de frauder ou que quelqu'un essaie de le faire dans l'exercice d'une responsabilité comme les élections". Le souci du Souverain de moraliser la vie politique et, partant, de jeter les bases d'une vie démocratique semble évident<sup>2</sup>. Mais que se passera-t-il durant les consultations professionnelles et populaires prévues en février et juin 1993. ?

Comment va évoluer cette situation ? Débouchera-t-on sur un bouleversement de l'échiquier politique dans les années ou les décennies à venir ? Et dans quel sens ? Seul l'avenir le dira !<sup>3</sup>.

Pour le moment, l'édifice constitutionnel bâti en 1992 se fonde sur des règles essentielles qui semblent se caractériser par leur pérennité, mais dont la substance est malléable selon les impératifs du pouvoir et les contraintes internes qu'il subit.

#### *B - LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'EXERCICE DU POUVOIR*

En raison du vent de la légalisation de la vie nationale et internationale ainsi que pour faire bonne mesure au regard d'un Occident dominant et désireux d'imposer un Ordre selon sa vision, le Maroc à l'instar d'autres pays pauvres, se prévaut, sur le plan des institutions politiques et publiques, de certains principes considérés comme la clef de voûte de son système de gouvernement. Parmi ces principes, on peut retenir ceux de l'État de droit (I), la séparation des pouvoirs (II), la souveraineté nationale (III), la monarchie constitutionnelle (IV) et la décentralisation dans le cadre d'un État unitaire (V).

---

1. On aura d'ailleurs l'occasion d'y revenir à ce sujet. Voir infra nos 17,18 et 92 ter.

2. Cf. discours royal du 6-11-1992.

3. On relèvera toutefois que les consultations populaires et professionnelles qui se sont déroulées, en février et juin 1993, ont été contestées par les mécontents, en l'occurrence les partis de l'opposition qui estiment avoir été encore lésés, malgré leurs gains somme toute relatifs. Ils continuent à mettre à la fois en cause les agents d'autorité et les partis de l'ancienne majorité.

## I - ÉTAT DE DROIT

### 15 - Vers la réalisation d'un plein État de droit ?

Il n'est pas surprenant de relever dans un texte récent relatif aux droits de l'homme <sup>1</sup>, qui a été adopté pour répondre à une campagne de dénigrement du Maroc de l'extérieur, la référence expresse à l'État de droit. D'après l'exposé des motifs du dahir n°1-90-12 du 20 avril 1990 relatif au conseil consultatif des droits de l'homme <sup>2</sup> : "L'une des exigences les plus importantes qu'implique ce dessein (faire du Maroc un État moderne épris de paix intérieure et de paix extérieure...) est la réalisation d'un plein État de droit". "Le Maroc est très largement avancé dans cette voie, par la création d'institutions représentatives procédant d'élections démocratiques, par des juridictions civiles, pénales, administratives et constitutionnelles au service de l'État, des collectivités, des groupements et des particuliers, par l'édiction des lois et de règlements destinés à assurer la justice et l'ordre".

Ainsi se trouvent, en quelque sorte, résumés plusieurs des points qui seront abordés tout au long de cette étude et, partant, au lieu de les examiner tour à tour dans ce cadre très limité, on se contentera d'aller vers l'essentiel. Or là aussi, il convient de revenir au premier paragraphe de l'exposé des motifs précités. Il y est expressément souligné que : "La volonté constante de feu Notre père Sa Majesté Mohammed V, que Dieu ait son âme, et de Notre Majesté a été de faire du Maroc un État moderne épris de paix intérieure et de paix extérieure, dans la fidélité à l'Islam et à la culture marocaine.

Cette volonté est aussi celle de la nation marocaine tout entière".

On peut donc retenir que l'accent est mis sur la volonté de parachever l'édification d'un État de droit moderne, à l'instar de celui dont se prévalent les pays dits avancés, mais sans pour autant renier les fondements originels du Maroc, à savoir l'Islam et la culture marocaine.

Il est clairement indiqué, pour l'étranger, qu'il n'est pas question d'imposer au Maroc une culture occidentale dominante et, par ricochet, une vision de la démocratie qui en découle.

### 16 - Quel État de droit ?

S'il est évident qu'il est impératif de tenir compte de l'Islam et de la culture marocaine <sup>3</sup>, on peut toujours s'interroger sur la réalisation effective d'un

1. Que nous étudierons plus loin, voir infra n° 222 et ss.

2. BO n° 4044, 2-5-1990, p. 306.

3. L'Islam est considéré en lui-même comme une civilisation, une culture, un mode de vie et une organisation de la cité. Aussi sa distinction avec la culture marocaine est-elle révélatrice de l'existence d'autres caractéristiques du système des valeurs prédominant au Maroc, qui intègre notamment des valeurs préexistantes à l'Islam étant donné que le pays est composé d'une population non négligeable d'origine berbère. Avec leur symbiose et

plein État de droit. La réalité (ou la pratique) dans laquelle se meuvent les différentes institutions politiques et publiques citées par l'exposé des motifs précités incite à la critique ou du moins à souligner les obstacles qui empêchent encore la réalisation de l'État de droit.

Il n'est pas exclu, en effet, que l'utilisation de ces institutions puisse être orientée dans un sens contraire aux intérêts de tous les citoyens, en privilégiant une minorité d'entre eux, parce que ces derniers ont les moyens d'exprimer leurs forces ou leurs pressions ou qu'ils constituent l'assise du pouvoir en place. Le risque de perversion de l'État de droit serait latent lorsque le droit sur lequel se fonde l'État ne vise qu'à maintenir l'ordre ou la sécurité sans qu'il y ait une véritable redistribution des richesses entre toutes les composantes de la population marocaine. On ne peut aussi concevoir une justice égale pour tous sans qu'il y ait un meilleur accès aux juridictions et à l'administration<sup>1</sup>.

Certes, la démocratie ne peut être instaurée dans un pays qu'en rapport avec son système de valeurs dominant, mais encore faut-il éviter tous les dérapages et les déviations qui briment l'aspiration légitime des populations à se gouverner elles-mêmes ou par l'intermédiaire de représentants responsables et consciencieux et ce, sans nullement remettre en cause les fondements du système politique qui sont l'héritage de douze siècles. C'est, en outre, cet État de droit et cette démocratie humaine et sociale qui faciliteront le développement du pays dans le bon sens, au lieu de la dénaturer par un dirigisme aveugle ou un libéralisme pernicieux.

## II - SÉPARATION DES POUVOIRS

Les facteurs culturels et les impératifs du développement ne permettent pas, d'autre part, de faire prévaloir une séparation des pouvoirs à la Montesquieu. Il s'agissait d'ailleurs pour ce penseur français d'une vue de l'esprit<sup>2</sup>, qui ne cadre pas avec la pratique de l'exercice du pouvoir. Aussi une lecture même rapide de la Constitution de 1992 permet-elle de souligner l'existence d'une collaboration plus apparente que réelle ainsi qu'une confusion des pouvoirs selon les règles établies pour le fonctionnement des institutions constitutionnelles.

---

l'impact indélébile de la religion, la culture marocaine a son originalité, comme c'est le cas pour d'autres cultures nationales. Voir aussi infra n° 314 et ss.

1. Cf. notre ouvrage : "Manuel de procédure civile (Droit judiciaire privé)". Casablanca 1986, 220p - A. Boudahrain "Réflexions pour un meilleur accès à la justice". Revue de droit et d'économie. Editée par la Faculté de Droit de Fès n° spécial sur : "La justice au Maroc", n° 6/1990, pp. 11 26.

2. Qu'il exprimait d'ailleurs dans son ouvrage : "L'esprit des lois".

## **17 - Une collaboration des pouvoirs étriquée**

Si sur le plan formel, la Constitution actuelle distingue le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, elle ne manque pas de préciser dans son titre V (articles 66 à 75) les rapports entre les pouvoirs, soit entre le Roi et la Chambre des représentants, soit entre cette dernière et le gouvernement. Sans entrer dans le détail des questions qui seront abordées par ailleurs, le pouvoir exécutif est en principe soumis au contrôle du pouvoir législatif. Quant au pouvoir judiciaire, il serait indépendant vis-à-vis des autres. Or, d'après l'expérience constitutionnelle actuelle, (avant 1993), on sait que l'autoritarisme de l'exécutif est favorisé par un parlement-chambre d'enregistrement. En outre, peut-on vraiment admettre une indépendance des juridictions du pays lorsque celles-ci appliquent les lois façonnées par l'exécutif et qu'elles subissent des contraintes et des pressions de toutes sortes de la part de l'administration <sup>1</sup>.

Enfin, si le pouvoir législatif, exercé par la Chambre des représentants, paraît incontrôlable, de par sa composition et les comportements négatifs de ses membres, il ne constitue ni plus ni moins que l'un des rouages du système politique formellement mis en place.

## **18 - Une confusion des pouvoirs au profit du Roi**

En réalité, la Constitution du Maroc n'a pour but que d'instituer les pièces maîtresses d'un tel système sans pour autant en bouleverser l'édifice à la tête duquel se trouve le Souverain. Ni le parlement, ni l'exécutif ne peuvent se permettre d'être les égaux du Roi, ils sont tout simplement ses subordonnés ou mieux, ses serviteurs.

Il y a donc confusion des pouvoirs en la personne du Roi. C'est lui-même qui ordonne ou prend les décisions capitales, les organes et institutions politiques ou publiques n'ont qu'à s'y conformer. Ils ne peuvent même pas faire application de la formule célèbre : "se soumettre ou se démettre". Ceci découle, notamment, des termes mêmes de l'article 19 de la Constitution selon lequel le Roi est "Représentant suprême, Symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État". Aucune autre institution constitutionnelle ne peut se prévaloir d'un tel statut <sup>2</sup>.

Si besoin en est, il est assez significatif d'observer à cet égard également qu'une dizaine de jours avant les élections législatives du 25 juin 1993, le Roi avait adressé une Lettre au Premier ministre du "gouvernement provisoire ou intérimaire" d'alors, dans laquelle il lui donne ses "hautes

---

1. Cf. notre étude : "La technique législative marocaine en question", in : "Le parlement et la pratique législative". Éditions Toubkal, Casablanca, 1985, pp. 119 à 128.

2. voir aussi infra n° 77.

instructions pour la mise en œuvre d'une politique économique et sociale plus adaptée aux choix du Maroc et de ses ambitions" <sup>1</sup>.

On peut se demander si tant le futur parlement que le futur gouvernement auront une liberté de manœuvre. Si tel est le cas, celle-ci ne peut que s'inscrire dans le cadre de la Lettre royale précitée. Que dire aussi des programmes, généralement peu précis, des partis politiques majoritaires (lors de la dernière consultation électorale de juin 1993). Sans approfondir ou seulement relater leurs grandes orientations et même si certains de leurs thèmes majeurs peuvent concorder avec celles ou ceux de la Lettre royale, l'application effective des autres desideratas des formations politiques ne peut aller à l'encontre des directives royales <sup>2</sup>.

Une telle confusion, ou centralisation, des pouvoirs au bénéfice du Monarque explique également la conception que l'on peut se faire de la souveraineté nationale.

### III - SOUVERAINETÉ NATIONALE

#### **19 - Une souveraineté représentée par le Roi**

L'article 2 de la Constitution dispose que : "La souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles". Toutefois, ni le référendum, ni les institutions représentatives et exécutives ne consacrent de manière effective l'exercice d'une souveraineté populaire, par le peuple et pour le peuple.

En d'autres termes, étant donné sa position centrale, qui s'exprime par la confusion des pouvoirs à son profit, c'est le Monarque qui exerce les attributs de la souveraineté nationale, la représente et la garantit vis-à-vis des convoitises et de la domination extérieures, voire intérieures.

Le peuple lui a confié en principe cette prérogative essentielle par un contrat d'allégeance (ou "baïa"). C'est à lui que revient la lourde responsabilité de "garantir l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques" (article 19, alinéa 2).

#### **20 - Une souveraineté à parfaire par le Roi et le peuple**

C'est ce qui a amené le Monarque à parfaire la souveraineté nationale en récupérant les territoires d'Ifni, Saguiet al hamra et Rio de Oro qui étaient colonisés par l'Espagne et à attendre le moment opportun pour la rétrocession au Maroc de Sebta (Ceuta), Melilla et les îles jafarides sur la

1. Cf. texte de la Lettre royale du 14-6-1993, in le Matin du 15-6-1993

2. Voir aussi infra nos 104 bis et 105.

côte méditerranéenne, encore sous domination espagnole, tout en sachant pertinemment que le peuple est avec lui.

Quoique certains puissent avancer d'autres raisons liées, entre autres, à l'assise du Trône ou à la situation économique désastreuse du pays <sup>1</sup>, il est incontestable que les colonisateurs occidentaux ont laissé des séquelles ou problèmes affectant la souveraineté nationale du Maroc que seul le Roi est tenu d'aplanir en s'entourant, bien entendu comme cela a été le cas, du peuple et de ses représentants. De plus, l'heure n'est guère aux micro-États artificiels et faibles, mais bien aux ensembles régionaux qui doivent lutter pour la survie de leurs populations dans un ordre international injuste et inéquitable. L'exercice de la souveraineté nationale par le Souverain montre, si besoin en est, l'importance du régime monarchique du pays.

#### IV - MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE

##### **21 - Une option fondamentale à réalisation progressive**

Si l'article 1er de la Constitution dispose d'emblée que : "Le Maroc est une Monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale", il convient de souligner qu'une telle proclamation paraît plutôt comme une option fondamentale dont la réalisation ne peut être que progressive. Car, jusqu'à présent du moins, le Roi s'est contenté de réglementer ou d'institutionnaliser ses pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire).

Pouvait-on s'attendre à autre chose ? Par exemple à une monarchie qui règne mais ne gouverne pas, alors qu'il est Amir Al Mourninine (Commandeur des croyants), détenteur du pouvoir par la "Baïa" et successeur du prophète Sidna Mohammed. L'Islam légitime la monarchie et la maintien plus présente et plus active qu'avant le protectorat.

Seul le souci d'instaurer un État de droit dit moderne commande la constitutionnalisation de la monarchie, malgré les réticences plus ou moins compréhensibles de l'opposition issue du mouvement national, qui se prévaut d'avoir lutté pour le retour de Sidi Mohamed ben Youssef (devenu Mohamed V) en même temps que pour l'indépendance du Maroc.

##### **22 - Tendances perceptibles vers une évolution positive**

Tout dépend en fin de compte du Souverain, qui pourrait jeter du lest en veillant plus que maintenant à ce que l'Administration et les institutions constitutionnelles jouent franchement, chacun en ce qui le concerne, leurs rôles respectifs. L'exercice démocratique du pouvoir dépend, en tous cas, de l'acception que se fait le Monarque de la sécurité du régime et de l'ordre qu'il veut faire régner dans le pays.

---

1. Il s'agit de pays étrangers craignant une pseudo-hégémonie du Maroc, avec une infime minorité de sahraoui et d'autres populations nomades.

Il n'en demeure pas moins que son expérience, sa maturité politique et sa vision de l'avenir du Maroc sont autant de facteurs déterminants dans la réalisation de l'État de droit.

La conjoncture internationale favorable à une réelle démocratisation des relations nationales, régionales et mondiales pourrait, si cela se vérifie, être également un puissant levain allant dans ce sens.

De toute façon, le retour à l'absolutisme royal ou à une monarchie simplement théocratique n'est plus de mise. C'est seulement une question de temps. Déjà les tentatives plus ou moins réussies de faire participer les populations à la chose publique se font pressantes, notamment aux niveaux régional et local, à condition que la minorité de nantis laisse faire.

## V - FORME DE L'ÉTAT MAROCAIN

### **23 - Un pouvoir central avec un début de décentralisation administrative**

Le Maroc demeure un État unitaire disposant d'un seul centre d'impulsion. Une volonté politique unique, celle du Roi, s'impose à l'ensemble des citoyens. Mais si les décisions politiques relèvent du pouvoir royal, notamment lorsqu'il s'agit de questions essentielles comme celles ayant trait à l'indépendance nationale, à l'intégrité territoriale, à la sécurité interne ou à la défense du régime, les questions d'intérêt local secondaires sont maintenant du ressort, sur le plan administratif, des institutions, régionales et des collectivités locales.

Toutefois, la gestion des affaires publiques reste caractérisée par une politique de déconcentration, bien que le titre X (articles 94 à 96) de la Constitution et les textes législatifs ou réglementaires qui en découlent entendent réaliser progressivement une décentralisation purement administrative<sup>1</sup>.

On ne peut, de ce fait, avancer que les décisions politiques concernant les régions ou les collectivités locales sont effectivement prises par les autorités nommées ou élues aux niveaux inférieurs. La décentralisation de l'exercice du pouvoir politique n'est pas encore de mise. Seule une certaine autonomie des structures locales et régionales est officiellement reconnue pour une gestion administrative à ces niveaux<sup>2</sup>.

### **24 - Nécessité d'une participation populaire réelle à la chose publique**

D'ailleurs, l'aggravation des problèmes et les possibilités de les résoudre aux échelons local et régional devront amener le pouvoir central à déléguer

---

1. Voir infra nos 165 et 172.

2. Cf. not, M. Rousset, D. Basri et al : "Droit administratif Marocain". Coll, "Édification d'un État Moderne", Imprimerie Royale, 5<sup>ème</sup> édition, 1992, Rabat, 751 p., dont pp. 27 et ss.

une partie de ses prérogatives en matière d'administration. Faire participer les intéressés eux-mêmes à leurs affaires quotidiennes ne constitue nullement un danger ou une usure du pouvoir politique centralisé. Encore faut-il que la participation des populations ne soit pas entachée d'un détournement des attributions consultatives ou, le cas échéant, délibératives au profit de certains notables et agents du pouvoir obnubilés par leurs seuls intérêts égoïstes, ce qui saperait tout effort tendant à une véritable décentralisation, voire à une démocratisation réelle de la vie publique et politique, dans l'ensemble du territoire national.

### *C - TERRITOIRE DE L'ÉTAT*

C'est, en premier lieu, le territoire qui sert de lieu de vie à la population et d'assise juridique à l'exercice du pouvoir politique, mais seule la conjugaison de ces trois composantes forme l'État. D'où l'intérêt de situer le territoire marocain, délimiter sa superficie et ses frontières naturelles ou artificielles.

#### **25 - Situation géographique**

Situé à l'angle nord-ouest du continent africain entre le 21<sup>e</sup> et 36<sup>e</sup> de latitude nord, le Maroc jouit d'une position privilégiée avec une façade maritime qui s'étend sur 3 446 km s'ouvrant sur deux mers : au nord sur la mer Méditerranée avec une côte de 515 km allant de Saïdia au Cap Spartel ; à l'ouest, l'océan Atlantique borde le pays sur une longueur de côte de 2 934 km du Cap Spartel à Lagouira <sup>1</sup>.

Ses frontières terrestres sont limitées à l'est par l'Algérie et au sud par la Mauritanie. Mais en raison de la colonisation de ces deux États voisins par la France, ces frontières ont été imposées aux uns et aux autres ; elles ont souvent un tracé rectiligne faisant peu de cas des populations locales. Néanmoins, en conformité avec les décisions de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) pour le maintien des frontières et le souci pour les régimes en place de ne pas envenimer leurs relations à ce sujet alors qu'ils visent même à édifier une communauté sous-régionale (Union du Maghreb Arabe), que les frontières du Maroc sont, dans une certaine mesure, non contestées, si on exclut la récupération du Sahara en attente d'être confirmée par un référendum organisé par les Nations Unies.

#### **26 - Superficie et découpage régional**

Actuellement, y compris les provinces sahariennes <sup>2</sup>, la superficie du Maroc atteint environ 710 850 km<sup>2</sup> dont une part importante est couverte de zones montagneuses. Le moyen et le haut Atlas, principales chaînes

---

1. Y compris les 1 110 km du Sahara récupéré en 1975.

2. En l'occurrence les 252 120 km<sup>2</sup> du Sahara récupéré en 1975.

montagneuses, s'élèvent de 2 000 à 4 000 m. Le point culminant, le Toubkal, situé dans le haut Atlas, atteint 4 165 m.

Il existe aussi des plaines aux abords du littoral atlantique (Doukkala, Gharb par exemple) ainsi que de grandes étendues désertiques, surtout au sud (Sahara). D'autres plaines se situent le long et à l'embouchure des principaux fleuves (Loukkos, Sebou, Bouregreg, Moulouya, Draa, Oum Rbia, Tensift et Zig).

Au niveau économique, le Maroc est divisé en sept régions : sud (11 provinces), Tensift (4 provinces), centre (6 provinces et 6 préfectures), nord-ouest (7 provinces et 3 préfectures), centre-nord (5 provinces), centre-sud (4 provinces) <sup>1</sup>.

Ces sept régions sont subdivisées selon l'organisation administrative suivante : 49 provinces et préfectures, comprenant 59 municipalités et 133 cercles, et ces derniers sont divisés en 760 communes rurales et 40 centres autonomes <sup>2</sup>.

A noter, en outre, qu'en raison des échéances électorales communales et législatives, la réorganisation administrative durant 1991 et 1992 permet de dénombrer actuellement 42 provinces, 18 préfectures et 1 544 communes rurales et urbaines <sup>3</sup>. Ces régions et localités sont différemment peuplées, la densité de la population est plus forte au nord qu'au sud <sup>4</sup>.

## *D - POPULATION MAROCAINE*

### **27 - Une population composite mais unie**

La population du Maroc est composée de berbères, originaires du pays, et des descendants des arabes, avec une infime minorité de juifs et d'étrangers. Mais, contrairement à d'autres pays (Algérie par exemple avec le problème kabyle), les berbères et les arabes ne forment plus qu'une même population compacte et unie dans la diversité de leurs moeurs et coutumes <sup>5</sup>. Les tentatives de l'ancien colonisateur (La France) de créer un schisme entre ces deux principales composantes de la population, par le dahir berbère de 1930, ont non seulement lamentablement échoué, mais ont été l'un des éléments qui ont déclenché le mouvement national d'indépendance. C'est ce qui fait qu'on ne rencontre aucune indication officielle, voire officieuse, dans les

---

1. Cf. Annuaire statistique du Maroc (1988). Édition du Ministère du plan, Rabat. Voir aussi infra n° 148 et ss.

2. Cf. annuaire statistique du Maroc (1988). Édition du Ministère du plan, Rabat.

3. Voir aussi infra n° 148 et ss.

4. La densité moyenne de la population est non négligeable puisqu'elle est estimée à 35,4 % habitants par km<sup>2</sup> en 1990. Cf. Annuaire jeune Afrique 1991. "Maroc".

5. Ce qui n'exclut pas la constitution d'associations régionales formées en majorité de berbères, ni de divergences d'opinions politiques, mais sans que cela entraîne une lutte acharnée pour le pouvoir et ce, grâce à une monarchie fédérative sinon unificatrice à cet égard.

recensements successifs de la population marocaine, ou une quelconque distinction à ce sujet.

On se contentera donc de souligner les grandes tendances démographiques, puis les répartitions de la population : géographique, par sexe, par âge et par activité pour enfin rappeler les villes principales du Maroc.

## 28 - Tendances démographiques générales

En 1990, la population globale est estimée à 25 138 700 habitants et à 26 millions en 1992. Elle connaît un taux annuel de croissance démographique assez élevé : 2,7 % entre 1980 et 1988 ; 2,4 % entre 1988 et 2000. Si des mesures efficaces de limitation de natalité ne sont pas préconisées, cette population atteindra environ 32 millions d'habitants en l'an 2000 ou 47 millions en 2025 <sup>1</sup>.

Cette explosion démographique constitue certes une source d'inquiétudes, notamment lorsque les pouvoirs publics ne maîtrisent pas les éléments leur permettant de résoudre les problèmes de mal-développement à tous les niveaux (économique, politique, social, culturel, etc).

## 29 - Répartitions de la population

Les problèmes auxquels est confronté le pays paraissent d'autant plus énormes et quasi insolubles que la population marocaine est caractérisée par son extrême jeunesse. Ainsi, en 1988, les moins de 20 ans constituent déjà 51,8 % de cette population ; les personnes âgées de 20 à 39 ans : 29,5 % ; les 40 à 59 ans : 12,9 % et celles âgées de 60 ans et plus : 5,8 % seulement <sup>2</sup>.

Il s'ensuit que les électeurs potentiels représentent environ 48,20 % en considérant qu'ils auront tous l'intention de voter. Mais, sur le plan économique, la population active est seulement, en 1988, de 5 999 260, soit 25 % de la population totale, dont l'écrasante majorité est masculine (80,9 %), les femmes actives sont évaluées à 19,7 % <sup>3</sup>. En outre, si le taux de chômage urbain officiel est, en 1988, de 13,9 %, les chiffres réels pourraient dépasser la moitié de la population active si on inclut ceux qui sont occupés dans le secteur informel et ceux qui se trouvent en chômage déguisé.

Le chômage et le sous-emploi affectent aussi bien les hommes (50,1 % de la population totale) que les femmes (49,9 %) en 1988.

Toujours durant cette année, cette population se répartit géographiquement pour 47 % dans le milieu urbain et 53 % en milieu rural, contre respectivement 32 % et 68 % en 1965. Si la population urbaine est en augmentation constante avec tous les problèmes que cela entraîne sur les plans économique et social, la population rurale continue à servir d'assise

1. Cf. Annuaire Jeune Afrique, 1991. "Maroc".

2. Cf. Annuaire Jeune Afrique. 1991. "Maroc".

3. Selon les secteurs d'activité, on enregistre pour l'agriculture et la pêche 40,3 % ; mines et énergie : 1,4 % ; industrie : 21,8 % et services: 36,5 % (1982).

solide du pouvoir <sup>1</sup>, alors qu'elle souffre d'inégalités qui lui sont défavorables et reste largement analphabète, ignorante et mal informée sinon désinformée <sup>2</sup>.

Tel est aussi le cas de la grande majorité de population urbaine miséreuse et pauvre, ayant chichement accès à une éducation civique pour la formation de citoyens conscients de leurs droits et de leurs devoirs <sup>3</sup>.

### 30 - Implications politiques des données démographiques

On s'en doute, la composition des représentants de la population au parlement comme dans les conseils communaux reflète certainement une telle répartition <sup>4</sup>, mais sans que cela puisse constituer une quelconque excuse ou argument en vue d'écarter leur participation effective à la gestion de leurs affaires sur tous les plans et dans tous les secteurs.

Quoi qu'il en soit, les villes principales sont, en 1988, Casablanca avec plus de 2 805 000 habitants ; Marrakech : 1 455 000 ; Fès 960 000 et Oujda 916 000. On ne sera pas donc surpris d'apprendre que c'est dans ces cités qu'ont eu lieu les émeutes et des contestations contre l'ordre établi pour différentes raisons, essentiellement d'ordre économique (cherté du coût de la vie et chômage par exemple), mais qui reflètent un blocage politico-administratif à une expression libre de la volonté populaire pour sortir de l'état intenable dans lequel étouffent des masses délaissées par des agents publics et des notables qui ne pensent qu'à s'enrichir rapidement au détriment des intérêts et besoins essentiels des citoyens. Au lieu d'être à leur écoute, on invoque la sacro-sainte "sécurité" pour réprimer sans distinguer les rares agitations politiciennes de la manifestation d'un malaise général dont la continuité représente un danger véritable pour les institutions constitutionnelles, bien que leur remise en cause ne soit pas ouvertement visée.

---

1. Cf. Rémy Leveau : "Le fellah, défenseur du Trône. "Fondation nationale des sciences politiques : Paris, 1976. Réédition 1989.

2. En 1985, le taux global d'alphabétisation est de 33 %.

3. Pour se contenter des taux de scolarisation, en 1987, il est de 71 % pour l'enseignement primaire, 37 % pour le secondaire et seulement 10 % pour le supérieur.

4. Pour se limiter aux dernières élections législatives du 25 juin 1993, qui ont été estimées par certains comme les plus crédibles de toute l'histoire électorale marocaine, les résultats permettent de relever, au niveau de l'âge des élus (222), que 65,77 % d'entre eux sont âgés de plus de 45 ans, ce qui a fait dire que le critère de la maturité a été déterminant. Sur le plan de la répartition par profession des élus, les enseignants viennent en tête avec 25,23 % suivis des commerçants (17,57 %), des professions libérales (16,67 %), des agriculteurs (13,51 %) et des fonctionnaires (11,71 %). Quand à la répartition par niveau d'instruction, elle est de 60,81 % du niveau supérieur, 27,03 % du secondaire et 12,16 % du primaire. Cf. Le Matin du 28-6-1993.

En ce qui concerne les 111 représentants élus, le 17-9-1993, au scrutin indirect, Cf. les résultats publiés in Le Matin du 19-9-1993.

# PREMIÈRE PARTIE

## SOURCES DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Compte tenu de l'acception libérale donnée au "droit constitutionnel", notion qui dépasse celle limitée aux seules institutions politiques <sup>1</sup>, l'examen des sources d'un tel ordonnancement juridique doit nous amener à nous pencher, successivement, sur les traités (chapitre 2), la Constitution (chapitre 3), la législation (chapitre 4), la jurisprudence (chapitre 5), les principes généraux du droit, le droit coutumier et le droit non écrit (chapitre 6), le règlement (chapitre 7), la codification, l'interprétation et la hiérarchie des normes (chapitre 8), sans omettre de souligner la place prépondérante de certains discours royaux qui ont déterminé l'édifice constitutionnel marocain (chapitre 1er).

---

1. Voir supra n° 1.



## CHAPITRE 1

### LE DISCOURS ROYAL

#### 31 - Une source majeure de droit constitutionnel

S'il peut sembler surprenant qu'un discours de chef d'un État puisse constituer véritablement une source de droit constitutionnel, cela ne vaudrait que pour des régimes politiques construits ou conformes à une vision occidentale de "gouvernement" <sup>1</sup>.

Tel n'est pas le cas dans un pays où le chef de l'État est en même temps autorité temporelle et autorité spirituelle et qui se situe au-dessus de toutes les institutions constitutionnelles (article 19 précité). On perçoit ainsi les différences de cultures nationales et l'exercice du pouvoir en conformité avec l'Islam. Au Maroc, en effet, la parole du Roi vaut tous les traités internationaux, la Constitution, ou les lois et règlements subalternes, puisque c'est lui qui les fait et, s'il le veut, les défait. Certes, cela ne veut pas dire que chaque discours royal a une égale valeur pour engager constitutionnellement le pays. Tout dépend du contenu, de la portée et du contexte du discours. L'interprétation royale de la loi fondamentale du pays est sans appel.

Qu'il s'agisse de discours de circonstance ou du discours du trône (prononcé le 3 mars de chaque année) <sup>2</sup>, ceux-ci peuvent traiter de sujets très divers : bilan de l'année écoulée, programme de l'année à venir, regard sur les événements nationaux et internationaux ; mais ils peuvent contenir parfois également l'affirmation de certains principes, la reconnaissance de certaines règles, la prise de certains engagements <sup>3</sup>.

On rappelle notamment que les Constitutions de 1962, 1970, 1972 et de 1992 n'ont pu voir le jour qu'après des engagements royaux dans ce sens et précédés de discours révélant les principaux éléments de la réforme constitutionnelle que le Souverain entend poursuivre. C'est le cas, par exemple, du discours du 18 novembre 1955, prononcé par Mohamed V, et

---

1. Ce terme étant entendu dans son acception la plus large.

2. Le 18 novembre du temps de Mohammed V.

3. On relèvera, à maintes occasions, l'importance de certains discours royaux. On a déjà souligné l'interprétation royale de l'article 3 de la Constitution pour les "sans étiquettes" des élections législatives (septembre 1984).

suivi par d'autres discours constituant proclamation royale (8 mai 1958) ou loi fondamentale du Royaume (2 juin 1961).

Il en va de même avec la réforme en cours, entamée avec le discours du trône (3 mars 1992) et poursuivie avec d'autres interventions non moins importantes : discours royaux du 10 juillet, du 20 août et du 6 novembre 1992, voire la Lettre royale du 8 juillet 1992 adressée aux partis politiques représentés au parlement et concernant le processus électoral <sup>1</sup>.

### **32 - Valeur juridique du discours royal**

La valeur juridique de ces discours a été même reconnue par les tribunaux nationaux. Ainsi, la Cour d'appel de Rabat, dans son arrêt du 10 février 1960, intervenu dans l'instance en dissolution du Parti Communiste Marocain, avait admis formellement la valeur juridique de certaines déclarations contenues dans un discours du Trône (18 novembre 1959) <sup>2</sup> pour infirmer la décision du tribunal de Casablanca et prononcer la dissolution de la parti <sup>3</sup>.

Plus proche de nous, ce sont les discours royaux qui fixent les obligations internationales du Maroc visant, entre autres, à intégrer ce pays dans un ensemble sous-régional comme le Maghreb. L'aval des institutions représentatives est de pure forme.

---

1. Voir aussi supra n° 14 quater.

2. En l'occurrence le "respect des principes de l'Islam et le rejet des doctrines matérialistes".

3. Cf. not P. Decroux : "Sources du droit", Éditions La Porte. Rabat. 1963, p. 39.

## **CHAPITRE II**

### **LES TRAITÉS INTERNATIONAUX**

Bien avant l'indépendance et l'actuelle Constitution du Maroc, ce pays s'est toujours prononcé, même contraint et forcé, pour le respect de ses engagements internationaux.

#### **33 - Des normes juridiques internationales imposées**

Pour se contenter de quelques exemples significatifs, on rappelle qu'à la veille de l'instauration du protectorat français par le traité de Fèz du 30 mars 1912, le Maroc avait conclu deux importants accords multilatéraux avec des puissances européennes, la Convention de Madrid du 3 juillet 1880 et l'Acte d'Algésiras du 7 avril 1906, qui prescrivait en particulier au profit de ces États, le principe de la "liberté économique sans aucune inégalité" (ou régime de la "porte ouverte"). Ce qui permet de relever déjà à cette époque l'option libérale du pays sur le plan économique dont l'impact sur les plans juridique et politique se révélera par la suite déterminant, d'autant plus que les dispositions y afférentes de ces deux traités n'ont pas été officiellement dénoncées.

De même, au moment de l'indépendance, l'article 11 de l'accord diplomatique franco-marocain, signé le 20 mai 1956 à Paris, prévoyait que : "le Maroc assume les obligations résultant des traités internationaux passés par la France au nom du Maroc, ainsi que celles résultant des actes internationaux relatifs au Maroc, qui n'ont pas donné lieu à des observations de sa part".

L'engagement solennel de ce pays à respecter les traités internationaux est même actuellement proclamé dans sa Constitution de 1992.

#### **34 - Régime des traités dans la Constitution**

D'emblée, le préambule de la Constitution de 1992, à l'instar des lois fondamentales antérieures (1962, 1970 et 1972), déclare que : "Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux dont il est devenu un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes desdits organismes". Ainsi, ce pays entend respecter la légalité

internationale, quoique celle-ci découle souvent d'un ordre juridique mondial injuste parce que consacrant la domination des superpuissances occidentales. En outre, aux termes de l'article 31, al. 2, la Constitution consacre le principe de l'incorporation du traité dans le droit marocain puisque "les traités engageant les finances de l'État ne peuvent être ratifiés sans l'approbation préalable de la Chambre des représentants" et que ceux qui sont "susceptibles de remettre en cause les dispositions de la Constitution sont approuvés selon les procédures prévues pour la réforme de la Constitution" (article 31, in fine)

De ce fait, une loi internationale postérieure contraire aux dispositions constitutionnelles devrait, pour son maintien, entraîner la révision de la Constitution<sup>1</sup>. En dehors de ce cas, la prééminence du droit international sur le droit marocain est clairement admise par d'autres textes législatifs d'origine interne.

### **35 - Primauté du droit international sur le droit interne**

Cette primauté est, notamment, affirmée par l'article 14 du code de la nationalité<sup>2</sup> qui expose expressément que : "Les dispositions des traités ou accords internationaux ratifiés et publiés prévalent sur celles de la loi interne". Mais si ce texte ne saurait s'appliquer aux domaines autres que celui de la nationalité, le principe de la primauté est admis non seulement par une interprétation libérale du préambule et des dispositions constitutionnelles précitées, mais aussi par la pratique du pays en ce domaine. Il s'agit d'ailleurs d'un principe universellement reconnu, dont la jurisprudence fait application toutes les fois qu'est soulevé un problème de conflits de lois interne et internationale<sup>3</sup>.

### **36 - Limites apportées à la primauté des traités**

On ne rencontre pas encore au Maroc un traité bilatéral et surtout multilatéral qui remettent en cause les institutions constitutionnelles du pays. Ni le traité d'union d'États entre le Maroc et la Libye<sup>4</sup>, dénoncé par le Maroc, ni le traité instituant l'Union du Maghreb Arabe (U.M.A)<sup>5</sup> n'ont limité les prérogatives de souveraineté des Parties contractantes. L'article 11

1. Voir à ce sujet infra n°38.

2. Objet du dahir n° 1-58-250 du 6 septembre 1958. Voir infra n°175.

3. Et ce, bien que le code de procédure civile (C.P.C) n'ait pas repris les termes de l'article 13 du dahir du 27 septembre 1957 relatif à la cour suprême qui permettait le recours en cassation fondé sur la violation d'une loi étrangère de statut personnel comme pour les autres cas de violation d'une loi interne. Toutefois, une interprétation de l'article 359 C.P.C. permet à cette haute juridiction d'assimiler une loi internationale (ratifiée ou publiée) à l'ordre juridique interne et, partant, applicable par toutes les juridictions du Royaume.

4. Cf. dahir n°1-85-51 du 3-6-1985 portant publication du traité instituant une union d'États entre le Maroc et la Libye, fait à Oujda le 13-8-1984. (B.O n° 3790, 19-6-1985, p. 260).

5. Cf. dahir n° 1-89-32 du 30-6-1989 portant promulgation de la loi n° 3-89 portant approbation, quand au principe, de la ratification du traité instituant l'U.M.A. fait à Marrakech le 17-2-1989. (B.O. n° 4001, 5-7-1989, p. 186).

du premier traité prévoit, en effet, que : "dans le respect sans réserve de leur souveraineté, chacun des deux États s'engage à ne point intervenir dans les affaires intérieures de l'autre État". L'article 15 du traité de Marrakech va plus loin et, pour être précis, stipule que les États membres de l'U.M.A. "s'engagent à ne permettre, sur leurs territoires, aucune activité portant atteinte à la sécurité, à l'intégrité territoriale et au système politique d'un État membre" <sup>1</sup>.

Si de telles dispositions se trouvent fréquemment dans des accords internationaux semblables, elles affirment clairement les limites de la prééminence d'un traité bi ou multilatéral à l'égard des lois et des institutions fondamentales d'un État toujours jaloux de sa souveraineté.

---

1. Certains peuvent estimer que c'est principalement le Maroc qui en tirerait profit, en cas de respect de ces dispositions par les autres États maghrébins (Algérie et Libye), à propos de l'affaire du Sahara. Il en va également ainsi pour chacun des Membres du traité instituant l'U.M.A.. La Tunisie ne s'est-elle pas prévalu de cette clause lors de l'attaque perpétrée par des opposants intégristes tunisiens à partir du territoire algérien en 1991 ?



## CHAPITRE III

### LA CONSTITUTION

De toute évidence, c'est bien la Constitution qui constitue, de par ses dispositions essentielles et la procédure prévue pour sa révision, la source principale du droit constitutionnel.

#### 31 - Caractéristiques générales

Les quatre Constitutions du Maroc indépendant ont pour trait dominant de marquer la fin d'un état de fait qui avait pour seuls fondements la tradition historique et la référence à l'Islam. Mais si ces éléments fondamentaux ne sont guère reniés, voire sont souvent réaffirmés avec force en rapport avec l'édification d'un État de droit<sup>1</sup>, la Constitution entend - du moins formellement - remplacer un régime de monarchie théocratique et absolue par un régime de monarchie contractuelle et institutionnalisée.

Toujours est-il que cette loi fondamentale ne représente qu'un cadre juridique moderne et supposé libéral en puisant partiellement ses principes généraux d'une culture occidentale envahissante. Au fond, l'abandon de l'absolutisme royal ne paraît qu'apparent car le consentement populaire, exprimé par le référendum, reste confirmatif. Mais ne s'agit-il pas là d'une déviation occidentale d'un régime politique qui est déterminé par un contrat entre le Roi et le peuple au moyen de la "baïa". ? C'est manifestement cette allégeance qui implique que chacune des deux parties contractantes est tenue d'honorer ses obligations et que des sanctions en cas de transgression peuvent être encourues par l'une d'elles. Donc, il n'y a pas lieu de se référer à des concepts modernes pour considérer que les conditions d'établissement d'un régime démocratique soient remplies, alors que d'autres conditions tirées de la culture nationale tendent vers les mêmes objectifs. Même l'institution d'une représentation populaire aux niveaux national et local n'est pas nouvelle si on se réfère aux "Djemâas" (ou assemblées) dont les attributions pourraient être conformes aux besoins et attentes des populations. Là aussi, la création d'une Chambre des représentants qui ne représente qu'elle-même n'est pas la meilleure solution pour consacrer la participation effective des masses populaires aux affaires de l'État.

Autrement dit, les institutions constitutionnelles préfabriquées selon un

---

1. Voir supra n° s 15 et 16.

modèle occidental inadapté (parlement et gouvernement) ne peuvent être considérées comme une panacée. Les peuples n'ont-ils pas la capacité d'innover un régime ou des institutions plus convenables sinon plus réalistes, loin de ceux imposées par une conception occidentale prétendument universelle ?

Quoi qu'il en soit, la Constitution actuelle comme les précédentes sont écrites et octroyées par le Roi avec l'aide d'une équipe restreinte. Il s'agit également d'une "Constitution-loi"<sup>1</sup>, dont l'application effective ne va pas sans mal vu les réalités socio-culturelles du Maroc. Au-delà des qualificatifs ou des superlatifs, ce sont les faits qui démontrent toujours que les normes juridiques de quelques valeurs qu'elles soient doivent d'abord être acceptables par tous, sinon leur révision s'impose.

### **38 - Procédure de la révision de la Constitution**

Avant l'adoption de la première Constitution (1962), celle-ci a été élaborée par le Monarque puis soumise à l'approbation du peuple par voie de référendum et ensuite promulguée par dahir.

Il était peu ou prou fait cas de la revendication des partis politiques de l'époque quant à l'élaboration de la Constitution par une "assemblée constituante". Les trois autres constitutions (1970, 1972, 1992) ont suivi la même procédure "informelle" consacrant, si besoin en est, le rôle promoteur du Roi<sup>2</sup>.

Il n'empêche que la Constitution actuelle prévoit, en son sein, un titre XI (articles 98 à 101) concernant les modalités de sa révision. Ainsi, l'initiative de la révision de cette loi fondamentale appartient au Roi et à la Chambre des représentants.

Mais seul le Roi peut soumettre, directement au référendum, le projet de révision dont il prend l'initiative. Quant à la proposition de révision émanant d'un ou de plusieurs membres de la Chambre des représentants, elle ne peut être adoptée que par un vote à la majorité des deux tiers des membres qui la composent. Ce n'est qu'ensuite qu'une fois adoptée par ce dernier, la proposition est soumise elle aussi par dahir au référendum.

On observera que, dans ce dernier cas, même si une telle situation ne s'est pas encore présentée, le Souverain a toute la latitude de bloquer le processus de révision en ne promulguant pas le dahir relatif à sa soumission à la "vox populi".

Outre cette limite d'ordre procédural, l'article 100 de la Constitution en ajoute une autre tout aussi fondamentale, à savoir que : "La forme monarchique de l'État ainsi que les dispositions relatives à la religion

---

1. Qu'on distingue, comme M. Duverger l'a fait : "La nouvelle constitution marocaine" (le Monde du 30 novembre 1962), d'une "Constitution-programme", considérée elle par ce professeur "souvent inapplicable et toujours inappliquée".

2. Le projet de révision de la Constitution de 1992 a été soumis au référendum par dahir n° 1-92-142 du 24-8-1992 (BO, n° 4164 bis du 25-8-1992, p. 369). Après la promulgation des résultats, par décision n° 241 bis du 8-9-1992 de la Chambre constitutionnelle, la Constitution révisée a été promulguée par dahir n° 1-92-155 du 9-10-1992 (BO, n° 4173 du 21-10-1992, pp. 420 et 432).

musulmane ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle".

Quant on sait enfin que même les propositions de loi ordinaire ne sont pas acceptées par l'exécutif, une proposition de révision de la Constitution avancée par un membre ou un groupe (opposition par exemple) de la Chambre des représentants reste hypothétique. D'ailleurs, avant l'adoption de la Constitution révisé en 1992, une seule révision constitutionnelle est intervenue à l'initiative du Roi. Elle a été adoptée par un référendum confirmatif du 30 mai 1980<sup>1</sup>.

### **38 bis - Apport limité, et en attente d'être confirmé, de la Constitution révisée en 1992**

Bien que la révision de la Constitution de 1972, également par voie de référendum, ait porté sur plusieurs dispositions fondamentales, on ne peut affirmer que l'édifice constitutionnel précédent ait subi des aménagements substantiels. C'est ce qui apparaîtra à l'examen des différentes institutions et organes ainsi que des mécanismes de coordination, de contrôle ou de collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif. Aucun changement essentiel n'est, en revanche, intervenu en ce qui concerne le statut et les pouvoirs du Roi.

On peut admettre cependant que, sur le plan formel, des avancées non négligeables par rapport aux précédentes lois fondamentales du pays sont enregistrées. C'est ce qui ressort, notamment, des dispositions soulignées en caractères gras (ajoutées ou modifiées) dans le texte constitutionnel adopté par référendum le 4 septembre 1992 et promulgué le 9 octobre 1992 (Bulletin officiel en date du 21 octobre 1992).

On retient ainsi les énonciations suivantes :

- Le préambule de la Constitution est complété par la réaffirmation du Maroc "à son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus" ;
- Modes de nomination et cessation des fonctions des membres du gouvernement (article 24) ;
- Fixation d'un délai de trente jours suivant la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée (par le parlement) en vue de sa promulgation par le Roi (article 26) ;
- L'état d'exception n'entraîne plus la dissolution de la Chambre des représentants (article 35) ;
- Possibilité de constitution de commissions d'enquête par le parlement (article 40) ;
- Modalité d'élection du Président et des membres du bureau du parlement (article 43 in fine) ;

---

1. Cf. dahirs n° 1-80-271 et 272 du 9-5-1980 soumettant à référendum les projets de révision des articles 21 (Conseil de régence), 43 (prorogation de mandat des députés) et 95 (composition de la Chambre constitutionnelle) de la Constitution ; - Dahir n°1-80-272 du 9-5-80 portent promulgation de la loi n° 8-80 relative à l'organisation du référendum (BO, n° 3523 bis du 9-5-1980, pp. 307-308), qui sera modifiée le 13 août 1992. Voir infra n° 73.

- Modalités de vote des dépenses d'investissements nécessaires à l'exécution de "programmes économiques et sociaux intégrés" (article 49, al. 2) ;
- Fixation d'un délai de cinq jours pour la réponse du gouvernement à la suite d'une question orale posée par un député (article 55 in fine) ;
- Vote de confiance à la suite du programme présenté par le gouvernement après l'investiture de celui-ci (article 59 in fine) ;
- Responsabilisation du gouvernement auprès du Premier ministre (article 60) ;
- Remplacement de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême par un Conseil constitutionnel (articles 76 à 79 et article 102) ;
- Modification de la composition du Conseil supérieur de la magistrature (article 84) ;
- Création d'un Conseil économique et social (articles 91 à 93) ;
- Les régions font partie des collectivités territoriales (article 94) ;
- La proposition de la révision peut émaner de "plusieurs" députés<sup>1</sup>.

Comme on aura l'occasion de l'apprécier ou de le constater, les dispositions constitutionnelles révisées ou ajoutées sont d'une égale valeur, mais surtout c'est leur portée réelle qui reste à confirmer.

C'est, en définitive, ce cadre constitutionnel quelque peu aménagé ou renouvelé qui devra constituer l'un des fondements essentiels de l'État de droit, où la loi occupe une place négligeable.

---

1. A signaler encore le remplacement dans certaines dispositions des termes "Conseil constitutionnel" aux lieu et place de "Chambre constitutionnelle de la Cour suprême".

## CHAPITRE IV

### LÉGISLATION

#### 39 - Notion et distinction

L'article 4 de la Constitution précise en substance que "la loi est l'expression suprême de la volonté de la nation", d'où sa portée et son importance dans le pays. Elle est ainsi obligatoire à l'égard de tous ceux qui y résident et/ou occupent une activité quelconque. Mais on retient également qu'elle est l'œuvre des institutions constitutionnelles spécialement habilitées à cet effet. La Constitution prévoit donc plusieurs catégories de lois : des lois ordinaires (II) et des lois organiques (III) <sup>1</sup>. Avec cette distinction, sont soulignées l'intensité et la valeur de chacune d'elles. Mais la constitution intervient aussi, dans le cadre de la collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif, pour déterminer les prérogatives du parlement et du gouvernement en ce domaine (I), notamment sur le plan de la procédure législative.

#### Paragraphe I - LE DOMAINE DE LA LOI

#### 40 - Matières régies par la loi

Si la Constitution et le traité sont soumis pour leur adoption à des régimes particuliers, la détermination des matières relevant du pouvoir législatif implique une autre distinction tout aussi importante entre le domaine de la loi et celui du règlement, ce dernier étant de la compétence du pouvoir exécutif et de son administration. C'est dire l'intérêt de fixer une sorte de frontière, quoique mal délimitée entre ces deux domaines ; ce qui permet en outre d'apprécier l'étendue ou les limites apportées aux attributions de la Chambre des représentants en matière législative, voire les

---

1. On peut également ajouter le cas des lois approuvées par référendum, mais il semble plus approprié d'examiner le recours à la consultation populaire lors de l'étude des caractères généraux du système constitutionnel. Voir à ce sujet infra n° 73.

incursions plus ou moins fréquentes du gouvernement dans le domaine propre au parlement.

Pour vérifier ces hypothèses, il y a lieu de noter en premier lieu que l'article 45 de la Constitution stipule que sont du domaine de la loi :

- les droits individuels ou collectifs énumérés au titre premier de cette loi fondamentale ;
- la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions ;
- le statut des magistrats ;
- le statut général de la fonction publique ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ;
- le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales ;
- le régime des obligations civiles et commerciales ;
- la création des établissements publics ;
- la nationalisation d'entreprises et les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé.

Sont également du domaine de la loi "les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution", en l'occurrence les diverses lois organiques que nous examinerons plus loin, la loi par laquelle le parlement habilite le gouvernement à légiférer par décret, dénommée "loi d'habilitation" (article 47) et la loi de finances (article 49). Enfin, la Chambre des représentants est habilitée à voter des "lois-cadres" concernant les objectifs fondamentaux à l'action économique, sociale et culturelle de l'État (article 45 in fine).

#### **41- Limitation du domaine de la loi favorable à l'exécutif**

En dressant une telle liste, on pouvait supposer que les attributions législatives du parlement sont d'autant plus immenses qu'une interprétation libérale de chacune des matières énoncées étendrait encore plus le domaine de la loi. Cela aurait été possible si l'article 46 de la Constitution ne précisait pas que "Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire". Aussi l'énumération de l'article 45 précité ne peut-elle être sujette à des rajouts. En outre, si le parlement veut outrepasser ses attributions législatives, "le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi" (article 52, al. 1er), "En cas de désaccord, le Conseil constitutionnel statue dans un délai de huit jours à la demande de la Chambre ou du gouvernement" (article 52, al 2) <sup>1</sup>.

On relève même, d'après ces dispositions, que l'exécutif a un droit de contrôle et peut arrêter tout empiétement du parlement sur le domaine du règlement, l'inverse n'est pas toujours de mise. Autrement dit, le gouvernement peut agir presque en toute impunité par voie de règlement dans le domaine de la loi. D'ailleurs, en pratique, c'est très souvent

---

1. Voir infra n° 129.

l'exécutif qui saisit le Conseil constitutionnel <sup>1</sup> en vue de réduire sensiblement la compétence du parlement en matière législative.

La Chambre des représentants n'est ainsi appelée qu'à traiter de problèmes généraux dans quelques domaines déterminés, laissant toute la latitude au gouvernement de réglementer de façon plus précise. Le fait que le parlement soit seulement habilité à voter des "lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'action économique, sociale et culturelle" (article 45 in fine) est assez révélateur d'une telle situation franchement favorable à l'exécutif et à son Administration. L'article 47 reconnaît, même expressément, que les textes pris en forme législative (par dahir) peuvent être modifiés par décret, après avis conforme du Conseil constitutionnel, "lorsqu'ils seront intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire".

## Paragraphe II - LES LOIS ORDINAIRES

### **42 - Rôle prépondérant du gouvernement en matière de procédure législative**

Même lorsque c'est le parlement qui exerce le pouvoir législatif, dans le cadre de ses attributions propres, il n'en a pas l'exclusivité. L'initiative des lois appartient non seulement au Premier ministre, mais le gouvernement a un rôle non négligeable durant la procédure législative. C'est surtout lui qui dépose les "projets de loi" sur le bureau de la Chambre des représentants (article 51, al. 2) <sup>2</sup>. Les "propositions de loi" sont, quant à elles, rares et ne sont discutées qu'en second lieu. Si l'"ordre du jour" de la Chambre des représentants est en principe établi par son bureau, "il comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi", puis seulement par la suite "les propositions de loi acceptées par lui" (article 55, al. 1er).

L'intervention de l'exécutif est également déterminante lorsque les projets et propositions de loi sont examinés devant les "commissions parlementaires" dont l'activité se poursuit entre les sessions (article 53).

Le gouvernement peut, d'autre part, prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions intéressées des "décrets-lois", qui doivent toutefois être soumis à ratification au cours de la session ordinaire suivante de la Chambre des représentants. (article 54) <sup>3</sup>.

1. Ou plus exactement la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême avant que cet organe ne soit remplacé par le Conseil constitutionnel. Cf. not. article 102 Constitution révisée de 1992.

2. Les projets de loi ne sont déposés au parlement qu'après l'aval du Conseil des ministres qui se réunit sous la présidence du Roi. Ces projets sont auparavant examinés au sein du Conseil du gouvernement (ou cabinet). Voir sur la technique législative infra n° 61.

3. Cet article a été appliqué, pour la première fois, à l'occasion de la rectification de la loi des finances pour 1978. Cf. décret-loi du 29-6-1979. BO n°3478 bis, 30-6-1979, p. 446. La seconde fois, ce fut pour apporter des modifications à l'organisation communale telle

Il a encore le "droit d'amendement" et, en outre, après l'ouverture du débat, il peut "s'opposer à l'examen de tout amendement (parlementaire) qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée (article 56, al. 1er). Enfin, s'il le demande, la Chambre des représentants doit se prononcer par un seul vote (vote bloqué) sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que "les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement" (article 56, al. 2).

Par ailleurs, même si la loi est votée par le parlement, celui-ci peut toujours "autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis à la ratification de la Chambre des représentants à l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation". Cette loi devient, en tout cas, caduque si le parlement est dissous (article 44). On comprendra mieux l'étendue du pouvoir de direction et de contrôle de l'exécutif durant les différentes étapes de la procédure législative si l'on sait qu'avec une majorité docile, ce parlement ne constitue ni plus ni moins qu'une chambre d'enregistrement, malgré les réticences ou les contestations d'une opposition minoritaire et marginalisée<sup>1</sup>. Faut-il encore relever que "Les propositions et amendements formulés par les membres de la Chambre des représentants ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence par rapport à la loi des finances, soit une diminution des recettes publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" (article 50). Que peut donc faire un tel parlement pour répondre aux besoins et attentes légitimes des citoyens qui l'ont élu ?

De toute façon, une fois votée par la Chambre des représentants, la loi doit encore être soumise à la formalité de la promulgation par le Roi (article 26).

### **43 - Officialisation de la loi par le Roi**

Rien n'est ainsi terminé après l'adoption de la loi par le parlement,

---

qu'elle avait été instituée par la Charte du 30-9-1976, notamment à l'article 62 de ce texte en accordant au Conseil de la Communauté urbaine de Casablanca les compétences reconnues par les lois et règlements aux Conseils communaux. Cf. décret-loi du 2-9-1980. (BO, n°3540, 3-9-1980, p. 620). Enfin, deux autres textes similaires sont intervenus le 8-10-1980 : le premier a créé la Fondation Hassan II pour les œuvres sociales des agents d'autorité du ministère de l'intérieur (BO, n°3545, p.759), le deuxième a institué une réduction sur le montant du loyer des locaux à usage d'habitation au profit de certaines catégories de locataires (BO, n° 3545, p. 761). Durant l'actuelle législature (1984-1992), on note seulement les décrets-lois n° 2-91-589 à 2-91-597 du 16-9-1991 portant approbation de principe de neuf conventions signées entre les États membres de l'U.M.A. à Ras Lanouf (Libye) les 9-10 mars 1991. (BO n° 4117, du 25-9-1991, pp 1044 et ss), le décret-loi n° 2-92-719 du 28-9-1992 modifiant et complétant les articles 18 et 32 du dahir du 15-11-1958 réglementant le droit d'association et le décret-loi n° 2-92-720 du 28-9-1992 complétant et modifiant le dahir n° 1-76-583 du 30-9-1976 relatif à l'organisation communale.

1. D'ailleurs, la pratique parlementaire ne fournit pas d'exemples d'amendements de l'opposition qui auraient été entérinés par la majorité et le gouvernement.

encore faut-il que le Souverain l'officialise par dahir. C'est ce qu'il fait s'il n'a aucune objection à formuler contre ce texte, en y apposant son sceau et en le faisant publier au bulletin officiel. Ce n'est qu'à ce moment que la loi revêt un caractère exécutoire. A retenir cependant qu'avec la nouvelle version de l'article 26, le Roi promulgue la loi dans les trente jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Mais il ne s'agit pas d'une obligation car on ne peut obliger le Monarque à faire ou à ne pas faire.

Par contre, si le Roi a une objection à l'égard d'une loi adoptée et soumise à son sceau, il peut demander à la Chambre des représentants qu'il soit procédé à une nouvelle lecture. Cette demande est formulée par un message et cette lecture ne peut être refusée. A noter que l'article 67 y afférent ne prévoit plus que le message soit contresigné par le Premier ministre comme c'était le cas sous l'empire de la Constitution de 1962 (article 71). Il en va de même pour la demande royale d'une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi (article 66 Constitution de 1972 et article 70 Constitution de 1962).

Bien qu'étant une procédure rarement usitée par le Souverain, il paraît évident qu'un message royal n'a pas besoin de contresigning, d'autant plus que sa forme dépend de la seule volonté du chef de l'État (article 28). Il en irait autrement s'il devait formuler une demande de nouvelle lecture par dahir, auquel cas le contresigning serait possible en application de l'article 29 in fine qui ne l'exclut pas expressément pour les articles 66 et 67. Mais il faudrait, pour cela, une interprétation royale dans ce sens. En tout cas, la procédure de promulgation, ou de "publicité", des textes votés par le parlement vaut aussi pour les lois dites organiques".

### Paragraphe III - LOIS ORGANIQUES

#### 44 - Définition

Avant la mise en place des institutions constitutionnelles et notamment durant le protectorat, les lois ou "dahirs organiques" avaient eux aussi une place à part. Ils se présentaient souvent sous la forme de codes, c'est-à-dire sous la forme d'un ensemble de dispositions légales, réunies en un seul corps, régissant une branche particulière de droit (code de procédure civile ou code des obligations et contrats par exemple), soit une matière importante déterminée (code de la nationalité)<sup>1</sup>.

En revanche, sous l'empire de la monarchie constitutionnelle, les lois organiques sont des lois qui ont pour objet d'organiser le fonctionnement des institutions prévues par la Constitution. Elles ne peuvent, de ce fait, intervenir que dans certains cas limitativement déterminés et selon une procédure particulière visant à vérifier leur conformité avec la loi fondamentale du Royaume.

---

1. Cf. P. Decroux : "Source du droit", op cit, pp. 41-45.

## **45 - Domaine**

Les cas dans lesquels une loi organique doit être adoptée sont précisés par la Constitution elle-même. Ainsi, d'après l'article 14, al.2, une loi organique doit préciser les conditions et les formes dans lesquelles le droit de grève peut être exercé <sup>1</sup>. De même, une loi organique peut constituer un texte d'application de certaines dispositions constitutionnelles permettant d'organiser des institutions ou des procédures.

Tel est le cas notamment :

- du fonctionnement du Conseil de régence (article 21 in fine) ;
- du nombre, du mode d'élection, des conditions d'éligibilité et du régime des incompatibilités de la Chambre des représentants (article 43) ;
- des conditions de vote de la loi de finances (article 49) ;
- du nombre des membres de la Haute Cour, des modalités de leur élection et de la procédure applicable (article 90) ;
- de la composition, l'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement du Conseil économique et social (article 93) ;
- de l'organisation et du fonctionnement du Conseil constitutionnel (article 78).

## **46 - Procédure d'adoption**

Aux termes de l'article 57, les lois organiques sont votées et modifiées dans des conditions spécifiques : le projet ou la proposition n'est soumis à délibération et au vote de la Chambre des représentants qu'à l'issue d'un délai de dix jours après son dépôt. Cependant, si, à part ce délai, la procédure est comparable à celle prévue pour les lois ordinaires, avec un important droit de contrôle de l'exécutif, la promulgation d'une loi organique ne peut intervenir qu'après qu'elle ait été soumise, au préalable, à l'approbation du Conseil constitutionnel. Le contrôle de conformité de la loi organique avec les dispositions de la loi fondamentale du pays exercé par cette juridiction spéciale montre évidemment le caractère complémentaire de ce texte par rapport à la Constitution.

Un tel contrôle représente également une autre restriction au pouvoir du parlement, notamment lorsque l'un de ses membres propose la "modification" d'une loi organique précédemment adoptée par le Roi, avant la mise en place des institutions constitutionnelles (en particulier la Chambre des représentants), en vertu des dispositions transitoires de l'article 101 de la Constitution, voire pendant l'état d'exception.

## **47 - Lois organiques adoptées de 1977 à 1983**

En tout cas, durant la première expérience parlementaire (1977-1983) dans le cadre de la Constitution de 1972, six lois organiques ont été adoptées par le parlement.

---

1. Cette loi est toujours attendue.

- la première a modifié et complété, à la suite de la récupération de la province saharienne d'Oued-Eddahah, en août 1979, la loi relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants. Aux termes de cette modification, le parlement se compose désormais de 267 membres au lieu de 264, dont 178 au suffrage universel direct et 89 au scrutin indirect <sup>1</sup>.
- La deuxième loi organique a modifié l'article 11, al. 2 de la loi organique de finances du 18 septembre 1972. Elle prévoit que "les recettes sont votées par article", procédure qui n'existait pas avant <sup>2</sup>.
- Pour les trois suivantes, elles avaient été rendues nécessaires par les révisions constitutionnelles des 23 et 30 mai 1980 et ont porté respectivement sur la nouvelle composition du Conseil de régence, le mandat des membres de la Chambre des représentants et la prorogation de la législature de quatre à six ans <sup>3</sup>.
- Enfin, la dernière loi organique a porté sur un nouvel amendement relatif à la composition et à l'élection du parlement <sup>4</sup>.

L'ère des lois organiques semble être suspendue jusqu'à nouvel ordre car la pratique législative durant la législature (1984-1991) n'apporte pas des exemples significatifs en la matière <sup>5</sup>. Toutefois, en application des dispositions constitutionnelles de 1992, on devrait certainement s'attendre à la révision des lois organiques actuelles et à l'adoption de nouvelles lois du genre. De toute façon, dès qu'une loi est votée puis promulguée et publiée, les juridictions de pays sont essentiellement chargées de les appliquer.

---

1. Cf. BO, n° 3499, 21-11-1979, p. 845.

2. Cf. BO, n° 3558, 7-1-1981, p.3.

3. Cf. BO, n° 3633, 16-6-1982, pp. 331 et 332.

4. Adopté le 23--6-1983, ce texte apporte plusieurs modifications : augmentation de la composition de la Chambre des représentants à 306 membres au lieu de 267 ainsi que des membres formant les différents collèges désignant le tiers des députés élus au scrutin indirect et l'extension du droit de vote aux électeurs marocains à l'étranger. Cf. BO, n° 3718, 1-2-1984, p. 52. Cette loi a été, elle aussi, modifiée par dahir n° 1-93-93 du 27-4-1993, portant loi organique, qui prévoit que le parlement se compose dorénavant de 333 membres dont 222 sont élus au suffrage universel direct. Cf. BO, n° 4201 du 5-5-1993, p.182.

5. Si on exclut la loi organique n° 54-90 modifiant le dahir n° 1-77-177 du 9-5-1977 portant loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres. Cf. "Bilan de la pratique législative depuis 1984". Rissalat Al Oumma. Édition du 26-10-1991, op. cit., p. 6.



## CHAPITRE V

### JURISPRUDENCE

#### 48 - Un rôle limité sinon effacé

Bien que la Constitution affirme, sans ambages, l'indépendance de l'autorité judiciaire vis-à-vis du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif (article 80), un tel principe ne se vérifie guère dans la réalité. Les tribunaux et cours du Royaume ainsi que les magistrats (de carrière ou élus) souffrent d'empiètements et de pressions divers, latents et constants, qui ne leur permettent guère d'accomplir sereinement leurs tâches. C'est, au-delà des limites et contraintes apportées à l'accès à la justice aux couches les plus défavorisées de la population, toute l'acuité du problème de la justice qui est ainsi posé<sup>1</sup>.

Cette situation générale ne manque pas d'influer sur le rôle que les juridictions de droit commun comme les juridictions spéciales et la Cour suprême peuvent jouer en vue de l'interprétation des sources constitutionnelles<sup>2</sup>, voire sur la formation d'un droit constitutionnel d'obédience jurisprudentielle.

On relève donc, en premier lieu, des termes de l'article 25, alinéa 2 du Code de procédure civile<sup>3</sup> que "Il est interdit aux juridictions de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un décret". De fait, ni les tribunaux de première instance, ni les cours d'appel, ni même la Cour suprême ne sont habilités en la matière, ces juridictions ne peuvent même pas accessoirement connaître des demandes "tendant à entraver l'action des administrations de l'État et autres collectivités publiques ou faire annuler un de leurs actes" (article 25 al. 1er C.P.C). Leur compétence en matière administrative se limite à examiner les recours en indemnité, les recours en annulation sont du seul ressort de la chambre administrative de la Cour suprême. D'ailleurs, cette haute juridiction du Royaume ne se prononce que chichement sur les actes réglementaires émanant du gouvernement et écarte d'emblée toute mise en cause d'une décision royale, fût-elle prise en matière

---

1. Voir infra nos 110 et ss.

2. Voir infra nos 126 et ss.

3. Promulgué par dahir portant loi n° 1-74-447 du 28 septembre 1974 (BO, n° 3230 bis, 30-9-1974, p. 1805).

administrative <sup>1</sup>. Reste enfin le rôle que peut jouer le Conseil constitutionnel. Là aussi, sans empiéter sur les développements particuliers qui seront consacrés à cette juridiction spéciale <sup>2</sup>, ses décisions tendant à résoudre les conflits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, en essayant de déterminer une ligne de démarcation entre le domaine de la loi et celui du règlement, sont souvent sinon toujours en faveur du gouvernement. Le rôle prépondérant exercé par ce dernier lors de l'élaboration et l'adoption des lois limite encore l'influence et la portée de la jurisprudence de la Chambre constitutionnelle comme du futur Conseil constitutionnel, à supposer que cet organe se dégage pour une fois de l'emprise de l'exécutif.

Peut-on s'attendre à ce que ce dernier fasse application non seulement des dispositions de la Constitution, mais aussi des normes fondamentales comparables mais non écrites ?

---

1. Ainsi, dans un arrêt devenu célèbre (Arrêt Ronda), la Cour suprême considère qu'elle "ne peut que rejeter le recours dirigé contre une mesure de suspension d'un fonctionnaire prise sous forme de dahir". Arrêt n°93. du 18-6-1960. Abdelhamid Ronda Ministre de la justice. Dossier n°1887. Rec. des Arrêts de la Cour suprême. Tome 1. Éditions La Porte. Rabat. 1961, pp. 136-138. Et ce, bien que l'article 25 al. 1er vient d'être abrogé. Voir aussi infra n° 56.

2. Voir infra n°s 120 et ss.

## CHAPITRE VI

### SOURCES NON ÉCRITES

Au Maroc comme ailleurs l'ordonnement juridique n'est pas seulement consigné dans des textes législatifs ou réglementaires. Ces normes écrites trouvent notamment leur essence ou sont complétées par des principes généraux du droit ainsi que par des traditions ou coutumes particulières à des régions, localités ou à des collectivités. Les sources non écrites, rapportées parfois dans des recueils et autres ouvrages, régissent un large éventail d'activités humaines touchant à la vie individuelle, sociale, économique, culturelle et politique des populations concernées.

#### 49 - Des principes généraux du droit méconnus ou violés

Certains principes généraux du droit ont couramment force légale, bien qu'ils ne soient pas formellement énoncés dans le droit local, privé ou public. Ainsi, il est toujours exigé qu'une loi ou un règlement soient publiés pour que leur application s'impose. On sait déjà, à cet égard, que si la promulgation d'une loi se fait par dahir (article 26 Constitution), la publicité de ce texte n'est pas précisément réglementée si on exclut la détermination nouvelle d'un délai de promulgation<sup>1</sup>. Il arrive toutefois qu'une pratique dérogoire, contraire aux intérêts des citoyens, s'institutionnalise lorsque les pouvoirs publics cultivent le secret de leurs décisions<sup>2</sup>. Les circulaires et notes de service destinées à la mise en application des normes juridiquement supérieures ne sont connues que de quelques initiés, faisant partie de

---

1. La jurisprudence marocaine a toujours admis qu'en vertu d'un "principe général et supérieur de droit public", la publication était une condition "nécessaire" pour qu'une loi ou un règlement devienne obligatoire. Cf, arrêt de la Cour d'appel de Rabat du 18 mai 1936, jugement du tribunal de Rabat du 13 décembre 1940, jugement du tribunal de paix de Casablanca du 29 décembre 1949 (Recueil des arrêts de la Cour d'appel de Rabat, 1936, p. 106, G.T.M. 1941, p. 4 et 1950 p. 54 avec note Brando-Coudon).

2. Certains dahirs et textes réglementaires ne sont même pas publiés car adoptés dans des domaines considérés comme confidentiels, ce qui ne permet pas aux tribunaux de connaître valablement des différends portant sur leur teneur. On peut signaler aussi, lorsque des lois ou règlements sont déjà publiés, une pratique abusive des rectifications en raison des "erratas" plus ou moins véridiques. Ces rectifications visent donc souvent à combler des lacunes ou à apporter une modification du texte publié.

l'Administration ou de personnes favorisées par cette dernière <sup>1</sup>. En outre, dans un pays où l'analphabétisme et l'illettrisme sont généralisés, la publication même des lois, règlements et autres décisions dans le bulletin officiel n'a aucune signification, ni implication effective sur le plan de la protection des droits de l'homme, voire sur celui de la réalisation d'un soi-disant "État de droit". Si le recours à la justice étatique, avec l'assistance de défenseurs compétents et moralement responsables, peut permettre à la jurisprudence de suppléer aux lacunes et carences en ce domaine, encore faut-il que les justiciables en aient les moyens financiers et matériels pour faire valoir le respect par tous, et particulièrement par l'exécutif et ses agents, des principes généraux du droit.

Il en va d'ailleurs ainsi en ce qui concerne les principes énoncés par la Constitution et dont le contenu et la portée restent à déterminer par des textes écrits, par les juridictions du pays et surtout par la pratique ;

- le principe de la non-rétroactivité des lois (article 4) ;
- le principe de l'égalité devant la loi (article 5) ;
- le principe de la légalité des délits et des peines (article 10).

Si on relève ici et là que le code pénal (1962), le code de procédure pénale (1959) ou le code de procédure civile (1974) consacrent, à titre d'exemples, ces principes et bien d'autres, leur respect effectif n'est pas toujours évident ; ce qui peut remettre en cause leur existence même.

Que dire alors des règles d'origine coutumière dont la publication est loin d'être une nécessité largement reconnue.

## **50 - Un droit coutumier en voie d'extinction**

Avant l'indépendance, acquise en 1956 <sup>2</sup>, il existait au Maroc des tribunaux coutumiers qui appliquaient en matière de statut personnel et successoral et de régime des biens, des règles d'origine coutumière. Ces juridictions étaient créées et encouragées par le protectorat français pour la population marocaine berbérophone <sup>3</sup>. Il n'empêche que les coutumes juridiques locales, dites "orf", avaient leur source dans la tradition séculière des tribus berbères bien avant l'islamisation du Maroc.

Elles devaient néanmoins évoluer avec la vie sociale. Elles ont été, de ce fait, complétées ou modifiées par des déclarations des "djemaas" judiciaires ou des délibérations législatives en assemblée de tribu. Elles furent par la suite plus ou moins pénétrées, selon les régions, de dispositions du droit musulman également coutumières. On retient ainsi, sur le plan de la gestion des affaires publiques des collectivités de berbères, l'existence

- 
1. Exception faite pour certaines circulaires du ministère de l'intérieur, publiées notamment dans les journaux et se rapportant au déroulement et à l'organisation des élections (locales, professionnelles et législatives) durant les années 1992 et 1993.
  2. Notamment avant la promulgation des deux dahirs du 25 août 1956 relatifs aux tribunaux du Cadi (droit musulman écrit et non écrit).
  3. On rappelle que l'ancien colonisateur a voulu diviser le peuple marocain par le dahir berbère de 1930 pour mieux asseoir son pouvoir, ce qui avait suscité la contestation sinon la naissance du mouvement national dont l'indépendance fut clairement son objectif primordial (cf. manifeste de l'indépendance du 11 janvier 1944).

d'institutions, "les djemaas" (ou assemblées), composées par des personnes dignes de confiance, qui tranchaient non seulement les différends, mais avaient aussi pour compétence de légiférer et de réglementer selon les usages et coutumes de la collectivité.

L'expérience des "djemaas" était donc riche d'enseignements sur le plan de l'exercice démocratique du pouvoir. Or même si certains n'hésitent pas à comparer les organes de fonctionnement des actuelles collectivités locales à ces "djemaas", on verra qu'en réalité on est bien éloigné de l'esprit qui présidait dans les "djemaas" avant l'instauration du protectorat, voire avant la pénétration des idées occidentales <sup>1</sup>.

D'ailleurs, si dans certaines contrées et dans des cercles très restreints des "djemaas" officient encore de manière informelle, leurs décisions comme leur coutume sont perverties par le pouvoir local ou central.

Le droit coutumier lui-même, d'origine berbère ou hébraïque <sup>2</sup>, est en voie d'extinction sinon est perdu en raison de l'assimilation complète des berbérophones, notamment par l'élaboration de normes juridiques communes à l'ensemble des composantes de la population marocaine, et de l'émigration massive des juifs depuis la deuxième moitié des années soixante. Le seul droit coutumier qui demeure valable est le droit musulman non écrit.

### 51- Principes de droit musulman

D'une façon générale, les principes de droit musulman constituent, à certains égards, un ordre public législatif marocain. N'oublions pas, en effet, que "l'Islam est la religion de l'État" (article 6 Constitution). Le Roi est Amir Al Mouminine (Commandeur des croyants). Successeur du prophète, il tient son pouvoir de Allah (Dieu). Son pouvoir politique n'est limité que par la volonté de Dieu et en se soumettant à lui, les gouvernés se soumettent à Dieu lui-même. Il s'ensuit que le Souverain exerce des tâches politiques au nom de Dieu.

C'est notamment ce qui ressort à la fois du "Coran" (texte sacré), du Hadith (dires, faits et gestes du prophète) et des interprétations (Ijtihad) reconnues valables par les docteurs de la loi islamique. Or si le Coran et le Hadith sont immuables, l'interprétation varie selon les juristes (foukaha ou Ouléma) dont les visées ne sont pas toujours altruistes ou intéressées seulement par le respect du droit musulman. Toutefois, le Roi consulte des fois ces "spécialistes" avant d'édicter des règles légales en certaines matière d'ordre religieux <sup>3</sup>, compte tenu du rite malekite suivie par le Maroc <sup>4</sup>.

---

1. Voir infra n<sup>os</sup> 165 et ss.

2. Le droit hébraïque, d'essence religieuse, régit les marocains israélites en matière de statut personnel et successoral et non en matière de droit public.

3. Voir infra n<sup>o</sup> 316.

4. On distingue généralement en Islam quatre rites (tendances, orientations plus ou moins strictes quant à l'application des préceptes religieux) : malekite, chaffite, hanbalite et hanafite (du nom des fondateurs de ces écoles).

Aussi le droit coutumier musulman (fikh) ou les principes de ce fikh sont-ils fluctuants sinon adaptables que ce soit pour régler les questions de vie privée ou celles intéressant l'organisation politique de la communauté musulmane (UMMA) dans un pays, dans une région, voire le monde islamique dans son ensemble. La religion est souvent mise à contribution pour légitimer le pouvoir en place ou pour le dénoncer <sup>1</sup>. De toute façon, on ne peut avancer l'existence d'un droit constitutionnel (islamique) au sens occidental du terme (organes de l'État, pouvoirs, rapports), mais sans pour autant que le pouvoir exercé par "l'Amir Al Mouminine" soit en principe totalitaire ou absolu. Tout dépend en fin de compte du comportement ou de la vision de la personne qui l'exerce.

Il arrive d'ailleurs qu'en raison de sa qualité de chef spirituel de l'Islam, le Souverain délègue son pouvoir (législatif ou réglementaire) dans les matières considérées comme prohibées par le droit coranique et qui pourraient tout au moins être d'une licéité douteuse au regard du fikh <sup>2</sup>. C'est alors le Premier ministre qui doit prendre des textes réglementaires appropriés.

---

1. Voir sur les apports du khalifat, supra n° 2 et sur les rapports constitutionnels entre l'Islam et l'État, infra n°s 314 et ss.

2. Tel est le cas, par exemple, pour les questions concernant les débits de boissons alcooliques, les jeux de hasard, la prostitution, etc.

## CHAPITRE VII

### LE RÈGLEMENT

#### 52 - Notion et renvoi (décret-loi)

Sachant déjà qu'aux termes de l'article 46 de la Constitution : "Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire", les mesures prises dans ce domaine sont formellement qualifiées de "règlement" lorsqu'elles ont une valeur juridique certaine et représentent la plupart du temps des textes d'application des lois votées (généralement) par le parlement. Différentes autorités peuvent, en conformité avec la loi fondamentale du pays, prendre des actes réglementaires et, partant, exercer un pouvoir autonome ou partagé en la matière. L'importance et la portée du règlement dépend, bien entendu, de la qualité des autorités compétentes et de la situation dans laquelle les normes réglementaires sont prises. On rappelle, dans ce cadre, que le gouvernement peut prendre, par délégation du pouvoir législatif, des décrets-lois. Cette délégation est soit volontaire, au moyen d'une loi d'habilitation (article 44), soit de plein droit (article 54) <sup>1</sup>. Comme leur appellation l'indique ces décrets ne sont des "règlements" que par leur forme, mais des "lois" par leur contenu.

En dehors de ces actes de nature hybride, on distingue, d'une part, les actes du Roi qui relèvent du domaine réglementaire (I), les décrets gouvernementaux (II), les arrêtés et décisions ministériels ou locaux (III).

---

1. Aussi n'y aura-t-il pas lieu d'y revenir car cette question s'insère dans le cadre du rôle de l'exécutif en matière législative. Voir supra n°42.

## Paragraphe I - LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ROYAL

### 53 - Une pratique fluctuante entre dahir et décret royal

Un bref rappel historique permet de souligner qu'avant la Constitution de 1962, tous les actes du Roi revêtaient la forme de "dahir", quel qu'en soit leur contenu, même si ce dernier était en réalité du domaine du règlement comme, par exemple, une nomination individuelle <sup>1</sup>. La première loi fondamentale a tenté de renverser cette situation en limitant l'emploi du dahir au seul texte relevant du domaine de la loi. Aussi le Souverain agissant dans le cadre de son pouvoir réglementaire propre, à côté de celui attribué au Premier ministre en sa qualité de chef du gouvernement, ne prenait que des "décrets royaux".

Toutefois, avec la Constitution de 1970, le Premier ministre ne devait plus exercer le pouvoir réglementaire qu'à titre exceptionnel, sur délégation royale (article 63), ce qui était l'inverse de la Constitution précédente. Les actes pris par le Monarque revêtaient alors, dans le domaine du règlement, aussi bien la forme de décret royal que de dahir selon une pratique conjoncturelle ou découlant des questions à régler. Bien qu'agissant en vertu de ses prérogatives d'ordre réglementaire, un règlement prend valablement la forme d'un dahir ou d'un décret <sup>2</sup>. C'est également ce qui découle de la Constitution de 1972 comme celle de 1992, qui confèrent au Roi l'exercice du pouvoir réglementaire par dahir avec un contenu matériellement administratif <sup>3</sup>.

### 54 - Prévalance de la réglementation par dahir

Sous l'empire de l'actuelle Constitution, il est fréquemment indiqué que les décisions royales en matière réglementaire prennent la forme d'un dahir. Dans de rares cas toutefois, la loi fondamentale étant silencieuse à ce sujet, il y a possibilité pour le Souverain d'opter pour le décret royal. Ainsi, au titre du fonctionnement des institutions, c'est par dahir que le Roi est habilité à nommer le président de la Haute Cour de justice (article 89).

De même, si les articles 24 et 76 relatifs à la nomination du Premier

---

1. Nomination d'un magistrat ou d'un haut fonctionnaire, par exemple.

2. La forme de dahir a été notamment adoptée dans les matières qui relèvent des "domaines réservés" du Roi, en matière religieuse en tant qu'Amir Al Mouminine (dahir du 12-4-1976 relatif à l'organisation et aux attributions du ministère des Habous et des Affaires Islamiques. BO 1976, p. 529) ou en matière de défense en sa qualité de chef suprême des Forces Armées Royales (dahir du 19 août 1972 supprimant le ministère de la Défense Nationale. BO. 1972, p. 1149), tandis que les autres matières sont réglées par décret pour tous les autres départements ministériels.

3. Cf. not. M. Rousset : Un phénix juridique au Maroc : Le pouvoir réglementaire royal "Rev. Jur. et pol. "Indépendance et coopération". IDIENA; Paris, n° 3/1983, pp. 636 et ss.

ministre et de quatre membres du Conseil constitutionnel ne précisent pas la forme de la décision royale en l'espèce, celle-ci est généralement prise par dahir<sup>1</sup>. C'est encore le "dahir" qui prévaut lorsque le Roi agit en tant que "garant de la pérennité et de la continuité de l'État", c'est-à-dire en tant qu'arbitre suprême de la situation politique :

- soumettre tout projet ou proposition de loi à une approbation par référendum (article 68) ;
- dissoudre la Chambre des représentants (articles 27 et 70) ;
- déclaration de l'état de siège (article 48) ;
- proclamer l'état d'exception (article 35) ;

Il en va également en sa qualité de chef de l'État :

- pour la ratification des traités (article 31, al. 2) ;
- pour la nomination des magistrats (articles 33 et 82).

Par contre, toujours ès qualités, la nomination aux emplois civils et militaires peut d'autant plus revêtir la forme soit d'un décret royal, soit d'un dahir dont le Souverain a la faculté de déléguer le droit (article 30, al. 2). Enfin, si l'article 34 concernant l'exercice du droit de grâce ne précise pas la forme de la décision royale, c'est encore le dahir qui est adopté.

### 55 - Formalité limitée du contreseing

Par ailleurs, la généralisation du règlement pris par dahir est nettement exprimée par l'article 29 selon lequel : "Le roi exerce par dahir les pouvoirs qui lui sont expressément réservés par la Constitution", que ces pouvoirs soient d'ordre législatif ou réglementaire.

L'article 29, al. 2, poursuit que ces dahirs sont contresignés par le Premier ministre, sauf ceux prévus aux articles 21, al. 2 (personnalités désignées par le Roi intuitu personae au Conseil de régence), 24 (nomination des membres du gouvernement), 35 (état d'exception), 68 (référendum), 70 (dissolution du parlement), 77 (désignation de quatre membres du Conseil constitutionnel), 82 (nomination des magistrats), 89 (nomination du président de la Haute Cour) et 99 (révision de la Constitution par référendum).

On rappellera enfin qu'en vertu de l'article 101, relatif à la période transitoire, jusqu'à l'installation de la Chambre des représentants prévue en principe pour octobre 1993, le Souverain est non seulement habilité à prendre toutes les "mesures législatives" nécessaires à la mise en place des institutions constitutionnelles, au fonctionnement des pouvoirs publics et à la conduite des affaires de l'État, mais aussi les "mesures réglementaires" qui en découlent<sup>2</sup>.

---

1. D'autant plus que le dahir de nomination des membres du gouvernement et des quatre membres du Conseil constitutionnel ne sont pas soumis à la formalité du contreseing (article 29, al. 2).

2. C'était aussi le cas sous l'empire de la Constitution du 10 mars 1972 puisque le Roi exerçait ces pouvoirs (article 102) jusqu'à l'installation de la Chambre des représentants le 14 octobre 1977.

Reste cependant à éclaircir si les actes réglementaires du Roi sont susceptibles d'être contrôlés par les juridictions du pays.

### **56 - Absence de contrôle juridictionnel des actes réglementaires royaux**

Étant donné la grande difficulté de distinguer l'acte réglementaire de son auteur, surtout si celui-ci est l'autorité suprême de l'État "personne inviolable et sacrée" (article 23 Constitution) et même si la décision prise - par dahir ou par décret royal - est rendue en matière administrative, les juridictions de droit commun et la Cour suprême du Royaume ne sont pas parvenues à transgresser "l'immunité" qui est reconnue aux dahirs comme à toutes les décisions royales, qu'elles interviennent dans le domaine réglementaire ou règlent seulement des situations individuelles. C'est ce qui ressort d'un arrêt de la Cour suprême du 20 mars 1970 <sup>1</sup> et dont la jurisprudence n'a subi depuis lors aucune altération à telle enseigne qu'on assimile les décisions royales, même d'application individuelle, à des actes de gouvernement en ce qui concerne leur régime contentieux <sup>2</sup>. Tel n'est certainement pas le cas des décrets pris par le Premier ministre et, a fortiori, par les ministres.

## Paragraphe II - DÉCRET GOUVERNEMENTAL

### **57 - Un pouvoir réglementaire doublement partagé**

Étant chargé d'assurer l'exécution des lois et disposant de l'Administration (article 60), le gouvernement prend à cet effet des actes réglementaires sous la forme de "décret". L'article 62 dispose, en outre, que "Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire". Ces actes réglementaires sont, d'autre part, "contresignés par les ministres chargés de leur exécution" (article 62, al 2). Autrement dit, le Premier ministre prend des décrets dans le domaine réglementaire, tel que défini négativement par l'article 46, mais sans pour autant empiéter sur le pouvoir royal <sup>3</sup>.

En dehors de cette limite impérieuse, le décret gouvernemental est non

---

1. Cf. Arrêt "Sté Propriété agricole Abdelaziz contre président du conseil et ministre de l'agriculture, publié in rev. jur. pol. "Indépendance et coopération", 1970, p. 541- Discours du premier président de la Cour suprême G. T. M. (Nouvelle série), n° 10. 1971, p. 5.

2. Cf. M. Rousset et al. "Droit administratif marocain", op. cit., pp. 60-62. On rappelle aussi que la position de la Cour suprême n'a pas tellement varié depuis l'arrêt Ronda, du 18-6-1960, Voir supra n° 48, note (1), p. 60.

3. Le contreseing des décrets-lois paraît discutable car la Constitution est muette à ce sujet, à moins d'une interprétation extensive basée sur la participation et la responsabilisation des ministres puisque ces textes sont également délibérés en conseil des ministres (article 65). Voir supra n° 42. En tous cas, le contreseing est effectif pour les deux derniers décrets-lois cités supra n°42 note (2) p. 53.

seulement soumis à la formalité du contreseing des ministres chargés de son exécution, mais le Premier ministre peut aussi déléguer certains de ses pouvoirs à ces derniers. Cette délégation ne s'entend que pour les actes pris dans le cadre des attributions et pouvoirs propres du Premier ministre et non pas en ce qui concerne les décrets imposés par la Constitution dans les cas où l'objet de l'acte est de nature politique : clôture de la session ordinaire (article 38, al. 1er), réunion du parlement en session extraordinaire (article 39, al. 1er) et clôture de cette session (article 39, al. 2), ouverture des crédits provisoires si le budget n'est pas voté à temps (article 49, al. 3).

Le Premier ministre peut, par ailleurs, prendre d'autres actes réglementaires que le décret, en l'occurrence divers arrêtés ou de simples décisions selon les cas. Bien que cela ne soit pas prévu par la Constitution, cette possibilité découle des attributions autrefois dévolues au grand vizir puis au président du conseil <sup>1</sup>, du moment que celui-ci était chargé de l'administration générale du pays <sup>2</sup>. Des actes analogues sont même reconnus aux ministres et à certains organes des collectivités locales.

### Paragraphe III - LES AUTRES ACTES RÉGLEMENTAIRES

#### 58 - Arrêtés et décisions ministériels

Les ministres n'ont pas de pouvoir réglementaire, il leur échoit seulement de prendre les "arrêtés ministériels" nécessaires à la mise en application des décrets réglementaires lorsque ceux-ci portent sur des questions ou matières entrant dans le cadre des attributions de leur département.

Des "arrêtés interministériels" (ou arrêtés conjoints) peuvent également être pris par plusieurs ministres lorsqu'il s'agit d'une question impliquant leur participation conjointe à l'élaboration de ces décisions.

Il n'est pas exclu aussi que les ministres puissent chacun en rapport avec leurs attributions ou fonctions propres, prendre aussi bien des arrêtés ministériels que d'autres décisions d'une valeur juridique inférieure (circulaires, notes de service, etc.) relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services centraux ou extérieurs de leur département. Enfin, des textes particuliers peuvent leur octroyer des prérogatives réglementaires dans les domaines relevant de leurs attributions propres. Il n'en va pas différemment en ce qui concerne les actes réglementaires dont sont habilités certains organes des collectivités locales.

---

1. Devenu depuis 1962 le Premier ministre.

2. Cette possibilité a été notamment reconnue par la jurisprudence : cf. Cour suprême. Arrêt, 17-4-1961. El Hihi Mohamed. Recueil des arrêts de la Cour suprême (chambre administrative). Tome 1, p. 56.

## **59 - Des actes réglementaires locaux strictement contrôlés**

Plusieurs organes se voient reconnaître le pouvoir de réglementer dans des domaines ou matières particulières au niveau local (communal, provincial, préfectoral ou municipal). Les arrêtés et décisions prises par les "autorités" locales compétentes paraissent rentrer dans le cadre de la décentralisation administrative, mais ne favorisent pas encore une véritable décentralisation du pouvoir, bien que certains n'hésitent pas à qualifier l'expérience commencée en 1976<sup>1</sup> de "démocratie locale"<sup>2</sup>.

## **59 bis - Des actes réglementaires délibératoires du Conseil communal**

En premier lieu, aux termes de l'article 30 de la Charte communale de 1976, le conseil communal a la possibilité de prendre divers arrêtés et décisions dans les limites des attributions qui lui sont dévolues par la loi<sup>3</sup>. Toutefois, ces actes réglementaires ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par l'autorité administrative supérieure (ministre de l'intérieur). Cette autorité peut même provoquer un nouvel examen d'une question dont le Conseil a déjà délibéré, mais qu'elle ne peut approuver (articles 31 et 32). Le Ministre de l'intérieur délègue parfois son pouvoir d'approbation au gouverneur ou à une autre autorité locale également compétente (le pacha en l'occurrence). Enfin, les actes pris après délibérations du Conseil sont nuls de plein droit s'ils portent sur un objet étranger aux attributions de cet organe ou s'ils sont pris en violation de la législation ou de la réglementation en vigueur (article 35).

C'est encore le Ministre de l'intérieur qui censure limitativement le pouvoir réglementaire du Président du Conseil communal ou celui du Conseil de la Communauté urbaine de Casablanca.

## **59 ter- Pouvoir réglementaire des Présidents**

Les Présidents du Conseil communal et du Conseil de la Communauté urbaine<sup>4</sup> sont, tous deux, investis par dahir pour souligner la confiance royale et l'importance de leurs attributions (articles 5 et 65 dahir de 1976). Dans ce cadre, ces élus prennent des arrêtés en matière fiscale (article 42), en matière de police administrative ainsi qu'en vertu des fonctions spéciales qui leur sont attribuées par la législation et la réglementation en vigueur (article 44). Ils exercent toutefois cette dernière catégorie de prérogatives (pouvoir de police et fonctions spéciales) sous le contrôle direct de l'administration supérieure. Néanmoins, l'article 44, al. 1er précise que ces

1. En application du dahir portant loi n° 1-76-583 du 30-9-1976 relatif à l'organisation communale. (BO, n°s 3335 bis du 1-10-1976, p. 1051).

2. Voir supra n°s 23 et infra n°s 165 et ss.

3. Cf. article 30, paragraphes 3,4,6,7 et 10 de la Charte communale.

4. Le texte de 1976 ne prévoyait que la Communauté urbaine de Casablanca et un régime spécial pour la capitale (Rabat), mais la réorganisation territoriale locale a fait apparaître d'autres communautés urbaines. Voir infra n°s 165 et ss.

attributions s'exercent "par voie d'arrêtés réglementaires et par des mesures individuelles, injonctions, défenses ou autorisations", alors que rien de tel n'est prévu dans le cadre des attributions du Conseil communal, ce qui peut laisser supposer que cet organe n'a pas un pouvoir réglementaire spécifique. Il n'en demeure pas moins cependant que les termes utilisés par les paragraphes précités de l'article 30 inclinent à distinguer des actes réglementaires délibératoires du Conseil de ceux pris, ès qualités, par les Présidents.

En tout cas, ces derniers peuvent également, par arrêtés, déléguer à un ou plusieurs de leurs adjoints et en cas d'empêchement de ceux-ci à un ou plusieurs conseillers communaux, partie de leurs pouvoirs (article 50).

Enfin, pour être exécutoires, les arrêtés pris par les Présidents en vertu des articles 42, paragraphe 3 (en matière de fiscalité locale) et 44 doivent être revêtus eux aussi du visa du Ministre de l'Intérieur ou de son délégué (article 51). Ces arrêtés, à l'exclusion de ceux qui font l'objet d'une notification aux intéressés, doivent être affichés en des lieux déterminés par l'autorité locale compétente, publiés dans la presse ou portés à la connaissance des intéressés par tout autre moyen approprié.

## **60 - Pouvoir réglementaire des autorités locales**

Ces autorités (wali, gouverneur ou pacha), qui représentent le pouvoir central dans le ressort de la wilaya, de la préfecture, de la province, de la municipalité ou de la commune, n'en sont pas moins totalement et définitivement dessaisies du pouvoir de prendre des mesures d'ordre réglementaire ou individuel, bien qu'au niveau communal (ou municipal) ce pouvoir ait été transféré au Président du Conseil communal et au Président de la Communauté urbaine par l'article 44 de la Charte communale. C'est ce qui ressort expressément du dahir portant loi n° 1 75-168 du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur et du dahir n°1-86-2 du 29 décembre 1986 portant promulgation de la loi n° 34-85 complétant le dahir de 1977 par une disposition (article 10 bis) qui reconnaît au pacha les mêmes prérogatives dans la limite de ses compétences<sup>1</sup>.

En outre, lorsque le Président du Conseil communal (ou de la Communauté urbaine) refuse ou s'abstient de prendre les actes qui lui sont légalement impartis, l'autorité locale compétente peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office (article 49). Cette même autorité conserve aussi les prérogatives qui lui sont reconnues par la législation et la réglementation en vigueur dans plusieurs matières précisées par l'article 44 in fine et qui s'intègrent dans le cadre de la déconcentration administrative.

---

1. Cf. BO, 3873, 21-I-1987, p. 10. Il y aura lieu de noter aussi que des décrets-lois ont restreint les attributions du président du Conseil communal (ou de la communauté urbaine) au profit des représentants du pouvoir central (Wali, gouverneur, pacha). Voir à ce sujet infra n°s 160 et ss.



## CHAPITRE VIII

### ÉVALUATION GÉNÉRALE

L'examen même plus substantiel des diverses sources constitutionnelles ne permet nullement de mettre l'accent sur certains aspects non négligeables en la matière, en particulier ceux afférents aux méthodes d'élaboration des lois en dehors du cadre officiel (ou public) du parlement, à l'interprétation et à la hiérarchie des normes.

#### **61 - Une technique législative dominée par l'Administration -**

Préalablement au dépôt des projets de lois au bureau de la Chambre des représentants, à la discussion de ces textes au sein des commissions parlementaires spécialisées et au débat public lors de séances du parlement, tout projet de loi devant être voté par cette assemblée ainsi que les textes réglementaires gouvernementaux sont d'abord préparés par l'Administration. Les travaux préparatoires commencent au sein du ministère concerné, voire au sein de plusieurs départements intéressés, avant que le projet ne soit également étudié par le Secrétariat général du gouvernement (direction de la législation). Il est fréquent que l'ensemble des services ministériels et la direction de la législation travaillent ensemble sur le projet au sein d'une commission ad hoc. Ce n'est qu'après ce long et complexe cheminement que le texte définitif du projet est soumis au Conseil du gouvernement (présidé par le Premier ministre) puis aux délibérations du Conseil des ministres (présidé par le Roi) <sup>1</sup>.

Certes pour certains textes réglementaires mineurs, il peut être fait l'économie de telle ou telle phase de cette procédure. Il peut en aller également en cas d'urgence pour un texte législatif ou réglementaire important (loi de finances par exemple). Toujours est-il que la méthode d'élaboration des normes juridiques privilégie la "cuisine interne" ou le secret "sacro-saint" de l'administration, même lorsqu'il s'agit d'amendements ou de renvoi des textes après un premier débat au parlement,

---

1. Le Conseil des ministres étudie notamment les textes les plus importants (dahir, décret gouvernemental, décret intéressant plusieurs départements ministériels, etc).

La participation des groupes d'intérêts, professions, associations et autres collectivités est loin d'être la règle. Si tel est parfois le cas, la participation des personnes ne faisant pas partie de l'Administration est d'ordre purement consultatif et ponctuel, d'autant plus qu'il est fait appel à celles ayant des affinités avec les services commanditaires <sup>1</sup>.

Cette situation ne manque évidemment pas d'avoir un impact sur le valeur éthico-juridique des textes préparés. Des lacunes et des carences multiples obligent souvent l'exécutif à de nouveaux travaux ou entraînent des interprétations administratives ou judiciaires opportunes ou pleines de faille.

## **62 - Interprétation des normes**

En évoquant le rôle quasi inexistant de la jurisprudence en tant que source du droit constitutionnel <sup>2</sup>, on ne peut valablement attendre des juridictions du pays une interprétation sereine et rigoureuse des normes juridiques en ce domaine. Il est manifestement rare que la jurisprudence fasse un effort louable en tant que créatrice du droit. Les interprétations juridictionnelles, lorsqu'elles sont sollicitées, notamment de la chambre constitutionnelle <sup>3</sup>, sont rendues avec partialité sous des pressions diffuses ou implicites, sinon orientées par l'exécutif.

C'est encore l'Administration qui fait souvent prévaloir sa doctrine en la matière, soit en édictant des circulaires et notes de service souvent contraires ou en violation des textes législatifs et réglementaires, soit tout simplement par une pratique abusive ou erronée sans qu'elle craigne un contrôle efficace de la part de la justice, particulièrement à la suite de recours formés par des citoyens informés et audacieux <sup>4</sup>.

## **63 - Hiérarchie des normes**

On peut, dans ce contexte, se demander si la hiérarchie des normes juridiques est vraiment respectée. Si successivement la Constitution, les lois organiques, les lois simples ou ordinaires, les décrets gouvernementaux, les arrêtés ministériels paraissent suivre un ordre ou une valeur juridique formel, leur dépassement par des normes inférieures (circulaires et notes de service) constitue une situation à la fois paradoxale et dangereuse pour la réalisation de l'"État de droit" ou la protection des droits de l'homme <sup>5</sup>.

---

1. Cf. notre article : "La technique législative marocaine en question" in : "Le parlement et la pratique législative au Maroc", op. cit., pp. 119-128.

2. Voir supra n° 48.

3. Ou du Conseil constitutionnel qui remplacera cet organe.

4. On signalera, à titre d'exemple significatif, le cas des circulaires interprétatives de l'administration fiscale. Cf. notre ouvrage : "Le contentieux fiscal au Maroc", Edemar. Casablanca. 1984, p. 36.

5. A signaler aussi que la confection des normes juridiques inférieures, voire les autres, ne sont pas souvent le fait de juristes expérimentés, qualifiés ou spécialistes au sein des ministères intéressés. Un problème de formation et de perfectionnement se pose en même

S'il est certain, d'autre part, que l'Administration rectifie occasionnellement le tir, pour se conformer aux normes hiérarchiquement supérieures, c'est à la suite de contraintes exacerbées par un "état de fait", d'ordre interne ou externe, ou à la suite de critiques de la part de certains membres de l'exécutif qui craignent pour leurs privilèges. C'est une question de mentalités et d'un manque flagrant d'éthique au service de l'intérêt des citoyens, ce qui ne va pas sans mal pour l'image du système politique dans son ensemble.

---

temps que la détermination de cadres ou grades de "conseillers juridiques", d'autant plus que ceux de "chargés d'études" ou de "chargés de mission" ne sont pas toujours pourvus ou, s'ils le sont, c'est par des personnes recrutées dans l'optique du clientélisme ou du népotisme.



## DEUXIÈME PARTIE

### LES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES

Le Maroc étant une monarchie constitutionnelle, il s'agit donc de se pencher maintenant sur les institutions actuelles qui concourent ensemble, mais selon des degrés divers, à l'exercice du pouvoir central. Si on peut admettre qu'il y a distribution du pouvoir, ne serait-ce que formellement, les différentes institutions à étudier sont la Royauté (Chapitre 2), la Chambre des représentants (chapitre 3), le gouvernement (chapitre 4), ce qu'on qualifie communément de "pouvoir judiciaire" (chapitre 5) et les institutions non politiques consultatives ou de contrôle auprès des pouvoirs législatif et exécutif (chapitre 6). Mais, au préalable, il convient de donner un aperçu assez succinct sur les principaux acteurs du système politique marocain (chapitre 1er).



## CHAPITRE I

### PRINCIPAUX ACTEURS DU SYSTÈME CONSTITUTIONNEL

Outre la composition des institutions constitutionnelles du pays (paragraphe 1er), il y a lieu de tenir également compte des principales forces politiques (paragraphe 2) et de la possibilité pour le peuple de participer, quoique exceptionnellement, à certaines décisions politiques importantes qu'on daigne bien lui soumettre (paragraphe 3).

#### Paragraphe I : APERÇU GÉNÉRAL DES POUVOIRS CENTRAUX

##### **64 - "C'est la monarchie qui a fait le Maroc" <sup>1</sup> -**

Cette formule exprime bien la caractéristique principale du régime marocain, qui a été "voulu conforme aux principes religieux de l'Islam, inspiré de nos traditions et de nos mœurs, et aussi adapté aux exigences de notre temps, et faisant participer le peuple à la gestion des affaires de l'État" <sup>2</sup>.

Le Souverain ajoute, lors du discours prononcé le 17 février 1972 à l'occasion du référendum relatif à la Constitution de 1972, "Toi et moi : toi par l'élection des représentants, Moi, par la désignation du gouvernement et la dissolution du parlement. Nous deux resterons les arbitres entre les pouvoirs".

Ainsi, si besoin en est, se trouvent rapidement précisés les détenteurs du pouvoir central. Les institutions du régime comprennent, au sommet, la royauté, symbole de l'unité de la nation, qui s'appuie sur les deux pouvoirs que constituent le parlement, mandataire du peuple et titulaire du pouvoir législatif et le gouvernement chargé d'administrer l'État à qui est conféré le pouvoir exécutif. L'"autorité judiciaire", indépendante des deux autres pouvoirs, rend en principe la justice.

A côté de ces institutions fondamentales, la Constitution prévoit également des organes plus spécialisés : Haute Cour, Conseil constitutionnel, Conseil économique et social et les collectivités locales

---

1. Cf. Hassan II : "Le Défi". Albin Michel. Paris. 1976, p. 153.

2. Discours royal présentant le projet de Constitution de 1962.

chargées de gérer les affaires à l'échelon inférieur.

D'autres institutions constitutionnelles participent plus ou moins directement à l'exercice de ces pouvoirs en tant que représentants des diverses composantes de la population.

## Paragraphe II : LES FORCES POLITIQUES

Après des considérations très générales (I), on évoquera les principales caractéristiques des partis politiques (II) et des chambres professionnelles (III).

### I - CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

#### **65 - Préférence pour les forces organisées**

On distingue habituellement, en science politique, les forces organisées des forces inorganisées ou diffuses. Ces dernières sont par définition "informelles", instables et de réactions imprévisibles (ou déroutantes), voire dangereuses pour le pouvoir. Ainsi en est-il des organisations politiques ou religieuses non reconnues et qui officient, de ce fait, dans la clandestinité<sup>1</sup>. Tel est le cas, par exemple, des "intégristes" musulmans, qui sont des opposants radicaux déterminés à remettre en cause le système politique dans son ensemble<sup>2</sup>.

Ils cherchent souvent par des moyens violents à imposer leur doctrine auprès d'une population en proie à de multiples problèmes matériels et moraux. Ces forces, certes minoritaires, tentent de profiter des conditions difficiles d'existence qui peuvent rendre parfois une partie des masses populaires (en milieu urbain notamment) perméables à leur idéologie, d'autant plus que l'exécutif et les représentants officiels du peuple ne sont pas en mesure de redresser la situation désastreuse dans laquelle se trouve le pays. Les comportements des agents de l'Administration et des députés obsédés par des intérêts à court terme ou personnels contribuent négativement à l'émergence, au maintien et au développement de ces

---

1. D'après les médias, il existe deux groupes d'extrémistes de gauche "Ila Amam" et "23 mars" (autre que celui dont est issue l'OADP), dont quarante de leurs membres emprisonnés ont bénéficié de la grâce royale du 14 août 1991. A la même date, d'autres détenus (269) ont profité de la même décision, ce qui est un gage de la mansuétude du Souverain et de la libéralisation progressive du régime. Il suffit aux opposants extrémistes de ne pas mettre en cause les principes fondamentaux du Maroc.

2. Il semble, d'après les mêmes sources, qu'il existe deux catégories d'intégristes musulmans : une branche pro-iranienne et une autre pro-saoudienne. A noter que le Maroc est le moins touché par ces mouvements islamiques radicaux par comparaison avec l'Algérie et la Tunisie. Cela est dû au fait que le Roi est en même temps "Amir Al Mouminine", à savoir chef spirituel et chef temporel, dont ne peuvent se prévaloir les chefs d'Etats des autres pays maghrébins.

mouvements séditieux, dont l'action peut déboucher sur l'inconnu.

Ce sont encore ces problèmes et difficultés qui sensibilisent l'opinion publique dont l'expression est généralement brimée par des médias officiels et partisans qui s'insèrent d'eux-mêmes dans une sorte de "ghetto" de démagogie et de propagande, d'où le manque de crédibilité à tout ce qui vient de leur part. Aussi lorsque l'occasion se présente, l'opinion publique s'exprime violemment et d'une manière aveugle<sup>1</sup>. La presse partisane et officielle<sup>2</sup> ne joue que chichement son rôle d'information plausible et d'éducation civique et politique du peuple, sans pour autant trouver des justifications quasi-irréfutables dans les restrictions imposées par l'Administration en matière de libertés publiques.

C'est en considération des dangers ou des débordements du régime par ces forces "informelles" que le pouvoir favorise sinon encourage de plus en plus la création d'associations et de groupements de toutes sortes (régionaux, d'anciens élèves et bien d'autres)<sup>3</sup>.

## **66 - Institutionnalisation des forces organisées**

Il est évident que ces forces ont pour principale fonction l'encadrement des masses populaires plus que celles d'information et de formation politiques. C'est dire leur utilité sinon leur nécessité pour le pouvoir, qui sait et saura clairement à qui il a affaire, non pas pour les impliquer directement dans la gestion des affaires de l'État - celle-ci étant souvent confiée à des bureaucrates et parfois à des technocrates soumis -, mais pour les utiliser en cas de besoin lors de consultations populaires.

Parmi ces forces, on trouve des groupements d'intérêts ou professionnels (banques, agriculteurs et autres gens fortunés) qui constituent une assise, plus ou moins étroite, du pouvoir et, de ce fait, jouissent de privilèges appréciables de la part de l'Administration au détriment de l'intérêt de tous les citoyens.

Dans le domaine de la défense de leurs intérêts, les membres des ordres professionnels (avocats, architectes, médecins, pharmaciens, etc) ont des positions versatiles et, certains d'entre eux, s'expriment dans le cadre

- 
1. Comme ce furent les événements de mars 1965, qui ont débouché sur l'état d'exception, et ceux de juin 1981 à Casablanca ainsi que d'autres manifestations survenues dans les principales villes du pays, en décembre 1990 notamment, (Fès, Marrakech, Meknès, etc).
  2. A titre indicatif seulement, la presse officielle est surtout représentée par les quotidiens : *Le Matin du Sahara et du Maghreb* et *Maroc-soir* dont le directeur politique (Moulay Ahmed Alaoui) est ministre d'Etat sans portefeuille, très proche du palais. Quant à la presse partisane, elle se compose de : "l'Opinion" et "Al Alam" (Parti de l'Istiqlal), "Attihad Al Ichtiraqui" et "Libération" (USFP) ; "Al Maghrib" (RNI) ; "Le Message de la nation" (U.C.) ; "Al haraka" (M.P.) etc, dont l'audience est somme toute assez limitée en raison du taux d'analphabétisme élevé de la population, pour ne considérer que ce critère objectif.
  3. On peut citer, à titre indicatif, les associations du Ribat Al fath (Rabat), Bouregreg (Salé), Fès-Saïss, Illigh (Agadir), Grand Atlas (Marrakech), Grand Casablanca dont les présidents effectifs ou d'honneur sont soit des conseillers du Roi, des ministres ou d'autres personnes rapprochées du palais.

d'autres forces organisées (partis politiques, associations régionales, par exemple).

Il en va de même pour les "chambres de métiers" (commerce et industrie, agriculture, artisanat) et les associations féminines <sup>1</sup>. Ces dernières comme les associations de jeunes <sup>2</sup> ou les syndicats de travailleurs sont fréquemment de création artificielle et dont l'autonomie est discutable.

### **66 bis - Cas des syndicats ouvriers**

Ainsi pour se limiter aux syndicats ouvriers, l'Union Marocaine de Travail (U.M.T.) représente la base des militants et adhérents de l'U.N.F.P. ; l'Union Générale des Travailleurs Marocains (U.G.T.M.) est affiliée au parti de l'Istiqlal ; la Confédération Démocratique du Travail (C.D.T.) a l'appui de l'U.S.F.P.. Il y a certes d'autres centrales syndicales qui sont des émanations des partis politiques de la majorité, mais ce sont plutôt des syndicats plus ou moins "fantômes". Ils ne se font connaître qu'en de rares occasions pour contrer le combat des syndicats mieux implantés de l'opposition (U.M.T., U.G.T.M., C.D.T.).

Il va sans dire que les syndicats ouvriers comme l'Union Nationale des Étudiants du Maroc (U.N.E.M.), apparentée elle aussi à la gauche <sup>3</sup>, ont pour principales attributions la défense de leurs intérêts professionnels et estudiantines. Aussi lorsqu'ils outrepassent leur action traditionnelle par des revendications politiques jugées trop audacieuses ou insupportables, leurs dirigeants sont emprisonnés et leurs organes de presse sont muselés pour une période plus ou moins longue comme ce fut le cas de l'U.M.T. en juin 1967, de la C.D.T. en juin 1981 et de l'U.N.E.M. interdite pendant cinq ans (1973-1978) <sup>4</sup>.

---

1. On peut citer, par exemple, l'Union nationale des femmes, la Fédération des femmes de carrières libérales et commerciales, l'Union des femmes universitaires, l'Amicale nationale des cadres féminins des administrations publiques et semi-publiques. Comme associations mixtes, on note l'existence de l'organisme scientifique des études culturelles sur la femme arabe au Maroc et la Commission de recherches pour la formation et la promotion de la femme. Sur ces associations, la femme et les partis politiques, cf. A. Moulay Rchid : "La condition de la femme au Maroc". Éditions de la faculté de droit de Rabat, 1985, pp. 202-247.

2. Chaque parti politique a sa "jeunesse" : UC, Istiqlal, USFP, PPS, RNI, etc. Il en va de même pour les "femmes", mais sans que celles-ci participent, aux plus hauts niveaux (parlement, gouvernement), à l'action politique.

3. Le parti de l'Istiqlal a lui aussi l'Union Générale des Étudiants du Maroc (U.G.E.M.). Il s'agissait d'une scission des éléments istiqaliens de l'U.N.E.M.

4. A signaler aussi l'emprisonnement de Noubair Amaouri, secrétaire général de la C.D.T. en 1992, après sa condamnation (judiciaire) pour deux ans, mais qui vient de bénéficier d'une grâce royale le 12-7-1993.

## **67 - Les forces politiques et professionnelles constitutionnellement reconnues**

Quoi qu'il en soit, il serait fastidieux de traiter même brièvement chacune des principales forces politiques organisées. Aussi ne peut-on dans le cadre très limité du développement qui doit leur être consacré, qu'évoquer les grands traits de celles qui sont expressément visées par l'article 3 de la Constitution. Cette disposition prévoit en substance que "Les partis politiques, les organisations syndicales, les conseils communaux et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens". En d'autres termes, la loi fondamentale du pays a bel et bien restreint les forces politiques et professionnelles institutionnalisées. Ce sont celles-là même qui sont acceptées par le pouvoir à représenter les citoyens au sein des institutions constitutionnelles (Chambre des représentants et partiellement au gouvernement).

Parmi ces organisations, on se bornera à se pencher sur les partis politique et les chambres professionnelles, d'autant plus que les Conseils communaux seront examinés dans le cadre de l'organisation administrative du pays. Quant aux syndicats de travailleurs et aux organisation patronales <sup>1</sup>, les affinités des premières avec les partis politiques et l'assimilation des secondes avec les groupes de pression ou les groupement d'intérêts précédemment relevés n'inclinent pas à leur consacrer des réflexions précises, qui risquent de s'insérer dans l'étude des relations collectives du travail <sup>2</sup>.

## II - LES PARTIS POLITIQUES

### **68 - Multipartisme et démocratie**

C'est durant la période du protectorat que les partis "historiques" ou "traditionnels" ont été créés et ont constitué l'une des bases du mouvement national revendiquant l'indépendance du Maroc : Istiqlal (1930-1934), Parti

---

1. Il s'agit essentiellement, en ce qui concerne le patronat, de la Confédération Générale Économique du Maroc (C.G.E.M.) et du Centre marocain des jeunes patrons. On peut y adjoindre d'autres associations professionnelles à caractère général : Groupement des ingénieurs du Maroc, Union marocaine de l'agriculture, Jeune chambre économique. Pour les autres associations professionnelles particulières, selon leurs activités, cf. *Kompass-Maroc* Édition 1992.

2. Si les syndicats de travailleurs, notamment ceux de l'opposition, font valoir les méfaits de la crise économique (pouvoir d'achat faible) sur les masses populaires et entreprennent des revendications à la lisière du politique et du syndical, leur action proprement politique est devenue marginale pour avoir été marginalisée par le pouvoir. Voir A. Menouni "Le syndicalisme ouvrier au Maroc". Éditions maghrébines. Casablanca. 1968. 520 p., not. pp. 241-438.

Communiste Marocain (1943) <sup>1</sup>, Mouvement populaire (1957), U.N.F.P. (1959), Parti Démocratique Constitutionnel <sup>2</sup>.

D'autres formations politiques ont vu le jour par la suite, dont la plupart ont été d'abord conjoncturelles comme ce fut le cas du Front de Défense des Institutions Constitutionnelles, créé à la veille de la soumission du projet de la Constitution de 1962 au référendum, et du Parti Socialiste Démocrate (avril 1964). Plus près de nous, le Rassemblement National des Indépendants vit le jour en octobre 1978 après les élections législatives de 1977 et dont une partie des adhérents ont formé en 1981 le Parti National Démocrate. Le R.N.I. demeurera le principal parti de la majorité gouvernementale jusqu'à la formation de l'Union Constitutionnelle en avril 1983. Ce dernier, devenu le leader de la majorité, rappelle les circonstances de la naissance du FDIC car son avènement intervient avant les élections communales du 10 juin 1983. On note également que tant le R.N.I. que l'U.C. sont dirigés par deux anciens Premiers ministres <sup>3</sup>. D'autres formations politiques plus résiduelles ont également vu le jour : le Parti de l'Action, le Parti Libéral Progressiste, le Parti de l'Unité et de la Solidarité Nationale, l'Organisation de l'Action Démocratique et Populaire, auquel on ajoutera le Mouvement Populaire Démocratique et Constitutionnel et l'Union Socialiste des Forces Populaires <sup>4</sup>. On dénombre ainsi pas moins de 14 partis politiques qui se sont engagés dans les élections communales (1983 et 1992) et législatives (1984 et 1993). La création des nouveaux partis, tel l'U.C. en particulier, ne vise pas seulement à combler un "vide" politique, mais est dû aussi à l'interprétation royale des dispositions de l'article 3 précité, d'après laquelle les neutres, les "sans étiquettes" ou les "sans appartenance politique" ne pouvaient se présenter lors des élections législatives du 14 septembre 1984 <sup>5</sup>.

Cette interprétation favorable aux organisations politiques dûment reconnues rappelle la préférence du pouvoir pour les forces organisées, d'autant plus que le même article 3 in fine écarte expressément l'existence d'un parti unique dans le pays <sup>6</sup>,

Toutefois, l'option pour le multipartisme trouve son origine dans la

---

1. Devenu par la suite Parti du libéralisme et du Socialisme (P.L.S.), puis Parti du Progrès et du Socialisme (P.P.S.).

2. Cf. l'intéressant ouvrage, sur le plan historique, de R. Rezette : "Les partis politiques marocains". Armand Colin. Paris. 1955.

3. A noter que le R.N.I., retrouve sa place de leader à l'occasion des élections communales du 16-10-1992. L'opposition n'a pas manqué de souligner le rôle de l'administration dans la réalisation de cette position.

4. Le MPDC est né d'une scission du Mouvement Populaire, le premier est dirigé par le Dr Khatib, le second l'était par M. Ahardane. Quant à l'USFP, loin d'être résiduel, il est né d'une scission intervenue au sein de l'U.N.F.P. : l'USEFP étant la branche de Salé (dirigée par feu A. Bouadid), l'UNFP qui a gardé son appellation d'origine représente la branche de Casablanca (dirigée par A. Ibrahim).

5. Sur la situation des partis politiques en rapport avec les élections communales (1983) et législatives (1984), cf. not. Zakya Daoud : "Les lendemains électoraux". Lamalif, n° 147/1983, pp. 4 à 8 ; -Mohamed Najib Bensbia" : pp. 6-9 ; -Youssell Tadlaoui : "Les étapes de la falsification du scrutin du 14-9-1984". A1Asas. n° 64/1984, pp. 6-13.

6. Voir aussi supra n° 13 ter, note (1).

floraison de plusieurs partis avant l'indépendance, et maintenus depuis lors puis encouragés, mais aussi dans la conception royale du pouvoir qui ne peut s'accommoder avec un parti unique ou même avec un parti dominant <sup>1</sup>.

De ce fait, comme le prouvent les événements qui se déroulent actuellement en Afrique, on ne peut vite conclure à l'assimilation du multipartisme à la démocratie, encore faut-il s'entendre sur le sens donné à cette notion <sup>2</sup>. L'existence d'une pléiade de formations politiques ne signifie nullement que tous les citoyens sont représentés et que leurs intérêts sont efficacement défendus.

## 69 - Configuration et tendance des partis politiques

On retient, à cet effet, que les partis de la majorité gouvernementale (U.C., R.N.I., M.P., P.N.D.), dont certains de leurs membres occupent des postes ministériels, cautionnent les politiques et programmes élaborés et entrepris par l'exécutif. Ce que ne manque pas de critiquer l'opposition actuelle (U.S.F.P., Istiqlal, O.A.D. P. et, dans une certaine mesure, P.P.S.), en démontrant avec plus ou moins de bonheur les failles sinon la faillite des options gouvernementales qui privilégient les intérêts d'une minorité riche de la population. Les autres formations résiduelles (M.P.D.C., P.A., P.D.I., P.U.S.N.) tentent seulement de survivre politiquement en sauvegardant quelques acquis pour leurs dirigeants et militants les plus influents. On est, d'autre part, frappé, au niveau du discours de la plupart des partis les plus en vue, de la similitude du langage utilisé lorsqu'il s'agit de vouloir mettre en exergue les maux dont souffrent les masses populaires ainsi que les grandes orientations économiques, sociales et culturelles. Tous prônent la démocratie, dans le cadre de la monarchie constitutionnelle, et depuis la faillite du socialisme dans le monde, à un libéralisme sur le plan économique avec - peu ou prou - la prise en compte des objectifs sociaux et culturels <sup>3</sup>. Certes, certains partis (M.P., M.P.D.C., P.N.D., par exemple dont la base ou les affinités sont régionales, rurales plus qu'urbaines (U.S.F.P., P.P.S.), soulignent l'importance à accorder, plus que d'autres, aux valeurs culturelles nationales <sup>4</sup>. Mais aucun parti politique n'est contre l'arabisation de l'enseignement, ni contre l'ouverture sur le monde extérieur (occidental en particulier). On tient aux principes fondamentaux des premières heures, qu'on renie par la pratique, mais on se veut plus souple et plus conciliant, voire plus réaliste. Seul l'UNFP reste pour le moment à l'écart du jeu politique.

Enfin, la plupart des formations en vue sont minées par des querelles in-

---

1. On rappelle aussi qu'au début de l'indépendance et jusqu'au début des années 60, l'Istiqlal était le "parti dominant".

2. Voir supra nos 15 et 16.

3. C'est, notamment, ce qu'on a constaté lors de la présentation des programmes par les partis politiques à la veille des élections législatives de juin 1993, quoique le ministre de l'intérieur ait distingué les différents thèmes abordés par ces derniers, après cette consultation. Cf, le Matin du 28-6-1993.

4. Même le berbérisme du Mouvement populaire s'est estompé depuis les années 70, mais son régionalisme reste néanmoins assez prononcé.

testines entre dirigeants ou responsables pour prendre le leadership de leur parti. Des retournements de vestes sont fréquents et guidés par des intérêts personnels. L'opportunisme et l'arrivisme constituent le trait marquant lorsqu'on adhère aux partis de la majorité, d'où leur base bigarrée formée d'adhérents venant d'horizons divers, dont le seul dessein est de parvenir à améliorer leur carrière ou leur vie plus que les intérêts essentiels et à long terme des citoyens. Les formations qui se trouvent actuellement dans l'opposition n'échappent pas elles aussi à des comportements anti-éthiques, malgré leur discours auquel est sensible une partie non négligeable de l'opinion publique. Mais il s'agit d'un discours qui sonne faux et berce ceux qui l'entendent d'illusions <sup>1</sup>.

En prévision des élections qui se sont déroulées en 1992, on relève deux scissions et la création d'un nouveau parti assez original. Ainsi, M. Ahar-dane, qui a été évincé par les dirigeants actuels du Mouvement populaire, a créé un nouveau parti : le "Mouvement national populaire" (M.N.P.), lors de la rentrée parlementaire d'octobre 1991 (dernière année de la législature 1984-1991), en recrutant ses principaux militants et responsables du M.P. De même, la branche radicale de l'U.S.F.P., entraînée par M. Benameur (avocat), a créé elle aussi "Attaliaa" (l'avant-garde) en octobre 1991. Ce mois a été d'ailleurs fertile en gestation politique puisque la constitution d'une "organisation politique des chômeurs diplômés" était à l'ordre du jour, ce qui laisse présager l'inefficacité de la mission du "Conseil national de la jeunesse et de l'avenir" (C.N.J.A.) quant à l'atténuation du problème de l'emploi de cette catégorie de chômeurs comme de bien d'autres <sup>2</sup>.

On retient également que les partis de l'opposition (Istiqlal, USFP, OADP et PPS) ont constitué une koutla (ou bloc) démocratique, avec une "charte nationale" à l'appui, et ce, pour être solidaire et participer efficacement aux échéances électorales de 1992 et de 1993. Mais leurs efforts ou leur action furent bien éphémères puisque le "bloc" a volé en éclats dès les élections communales du 16 octobre 1992 <sup>3</sup>. L'OADP n'a pas participé à ces consultations, le P.P.S. opte pour une attitude mitigée que certains ne manquent pas de qualifier "pro-gouvernementale" <sup>4</sup>. Seuls l'Istiqlal et l'USFP essayent, contre vents et marées, de sauver ce qui peut l'être <sup>5</sup>. Il en

1. Plusieurs de ces idées et d'autres ont été développées ou rapportées par le mensuel "Lamalif" dont on citera les articles suivants : - M. Jibril : "Le R.N.I. nouveauté ou signe des temps", n° 101/1978, pp. 10-12 - Zakya Daoud : "Le M.P. ou la revendication du respect des règles du jeu", n° 101/1978, pp. 14-16.

- Sur l'U.N.E.M. et l'U.S.F.P., n°102/1979, p. 9 et p. 11.

- M. Jibril : "La saison des congrès" (P.P.S., P.D.I., R.N.I., U.S.F.P., U.C., U.N.F.P.), n° 145/1983, pp. 4-12.

2. Voir infra nos 136 et ss.

3. Cf. not. en ce qui concerne le "bloc", L'Opinion du 21-5-1992 et Al Bayanc du 28-5-1992.

4. Les partis ayant présenté des candidats lors des élections communales du 16-10-1992 sont seulement au nombre de 11 : RNI, UC, PI, MP, MNP, PND, USFP, PPS, PDI, P.A., et MPDC.

5. Ces deux formations ont présenté des candidats communs lors des élections législatives de juin 1993. Par contre, si les partis de l'ancienne majorité (UC, MP et PND) ont constitué une "entente" électorale, chacun d'eux a présenté ses propres candidats, Cf, sur la déclara-

va de même pour leur syndicat : la CDT et l'UGTM. Enfin, le manque de confiance dans les forces organisées et l'appui de certains agents de l'administration à des notables ou apparatchiks a permis, lors des élections communales de 1992, aux "sans appartenance politique" de suivre de près le RNI<sup>1</sup>. On peut même les considérer comme les principaux vainqueurs.

D'un autre côté, certaines personnes n'hésitent pas à suggérer la création ou l'officialisation des mouvements faisant de la religion leur cheval de bataille, ne serait-ce que pour faciliter le contrôle de ces "nouvelles forces organisées", tout en leur permettant de participer ouvertement à la vie politique du pays.

Que penser des organisations professionnelles (groupes de pression et groupements d'intérêts) dont l'existence même est de défendre les seuls intérêts de leurs membres ?

### III - LES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Les chambres de "métiers" font également partie des institutions consacrées par la Constitution. Elles sont régies par des textes particuliers qui en distinguent trois catégories : les chambres de commerce et d'industrie<sup>2</sup>, les chambres d'agriculture<sup>3</sup> et les chambres d'artisanat<sup>4</sup>.

#### 70 - Des amendements et nouveaux textes en matière électorale

En prévision des échéances électorales des 5 février (chambres d'agriculture) et 12 février (chambre de commerce) d'industrie et d'artisanat), le cadre juridique de ces institutions a connu quelques modifications. Ainsi, la promulgation de la loi n° 12-92 relative à l'établissement et à la révision des listes électorales générales et à l'organisation des élections des conseils communaux<sup>5</sup>, d'une part, et le nouveau découpage administratif et communal, d'autre part, ont nécessité l'introduction d'amendements aux textes régissant les chambres professionnelles. Tout d'abord, trois textes de loi ont modifié et complété leur statut pour qu'ils soient conformes à la loi n° 12-92 précitée, notamment en ce qui concerne l'abais-

---

tion de l'entente à ce sujet, Le Matin du 29-5-1993. A ces partis s'est joint le Mouvement National Populaire lors des élections législatives du scrutin indirect du 17-9-1993.

1. Avec un nombre d'élus de 3048 et 4786 pour RNI.
2. Cf. dahir portant loi n° 1-77-42 du 28-1-1977 formant statut des chambres de commerce et d'industrie (BO, 28-1-1977 p. 102).
3. Cf. dahir n° 1-62-281 du 24-10-1962 formant statut des chambres d'agriculture, lui aussi modifié et complété par dahir portant loi n° 1-77-44 du 28-1-1977 (BO, 28-1-77 - p 121).
4. Cf. dahir n° 1-63-194 du 28-6-1963 formant statut des chambres d'artisanat, modifié et complété par dahir portant loi n° 1-77-43 du 28-1-1977 (BO, 28-1-1977). - Dahir n° 1-61-147 du 21-10-1961 réglementant l'usage des dénominations "chambre de commerce", "chambre de commerce et d'industrie", "chambre d'artisanat" et "chambre d'agriculture" (BO, 30-3-1962, p. 455).
5. Promulguée par dahir n° 1-92-90 du 11-6-1992. (BO, n° 4155 du 17-8-1992, p. 269).

sement de l'âge requis pour être électeur (20 ans) ou éligible (23 ans), en plus de la création de nouvelles chambres et l'introduction d'un troisième volet au sein des chambres de commerce et d'industrie concernant le secteur des services, eu égard à l'importance de ce dernier dans l'économie nationale <sup>1</sup>.

Mais pour définir les conditions et les modalités d'établissement de nouvelles listes électorales, qui remplaceront les listes actuelles, d'autres textes ont été élaborés. Un dahir portant loi n° 1-92-181 du 16 novembre 1992 concerne l'établissement de ces listes <sup>2</sup> ainsi que son décret d'application qui fixe les délais impartis pour l'opération électorale des 5 et 12 février 1993, depuis la présentation des demandes d'inscription jusqu'à l'établissement de la liste finale <sup>3</sup>.

Dans ce même cadre, trois autres décrets relatifs à la délimitation des circonscriptions électorales et au nombre de sièges qui sont attribués aux chambres d'agriculture, d'artisanat, de commerce et d'industrie, compte tenu de la création de nouvelles chambres professionnelles et aux changements introduits au découpage administratif et communal du pays ont été également adoptés <sup>4</sup>.

Il est à rappeler, à cet égard, l'accroissement du nombre des sièges de ces chambres, qui est passé de 476 à 539 sièges pour les chambres d'agriculture, de 236 à 406 sièges pour les chambres d'artisanat et de 426 à 558 sièges pour l'ensemble des secteurs relevant des chambres de commerce et d'industrie <sup>5</sup>.

---

1. Cf. not. dahir n°1-92-133 du 26-8-1992 portant promulgation de la loi n°19-32 modifiant le dahir n°1-62-281 du 24-10-1962 formant statut des chambres de commerce et d'industrie. (BO, n° 4166 du 2-9-1992, pp. 381-383) ; - décret n° 2-92-701 du 21-9-1992 pris en application de l'article 7 du dahir portant loi n° 1-77-42 du 28-1-1977 formant statut des chambres de commerce et d'industrie (BO, n° 4171 du 7-10-1992, p. 415).

2. Cf. BO. n° 4177 du 18-11-1992, p. 500.

3. Cf. décret n° 2-92-847 du 17-11-1992 pris pour l'application de l'article 2 du dahir du 16-11-1992 précité.

4. Cf. décret n° 2-92-869 du 17-11-1992 fixant les circonscriptions électorales des chambres de commerce et d'industrie, le nombre de sièges et leur répartition par circonscription entre les catégories professionnelles représentées dans lesdites chambres :

- décret n° 2-92-870 du 17-11-1992 fixant les sections électorales des chambres d'artisanat et le nombre de sièges qui leur sont attribués ;

- décret n° 2-92-868 du 17-11-1992 délimitant les circonscriptions électorales des chambres d'agriculture. (BO, n° 4177 du 18-11-1992, pp. 501 à 540).

5. Sur le déroulement de la phase pré-électorale, cf. not. L'Opinion, édition du 20-12-1992 qui indique les raisons pour lesquelles on a observé un faible engouement pour les inscriptions sur les listes électorales des chambres professionnelles, ce qui risque de fausser le jeu de la représentation en ce domaine.

A signaler également d'autres textes plus récents publiés en prévision des élections professionnelles de février 1993 : - dahir portant loi n° 1-92-228 du 26-11-1992 modifiant le dahir portant loi n° 1-77-42 du 28-1-1977 formant statut des chambres de commerce et d'industrie (art. 8 et 40) ; - décret n° 2-92-867 du 30-11-1992 pris en application de l'art. 7 du dahir du 28-1-1977 précité ; - décret n° 2-92-898 du 30-11-1992 modifiant le décret du 17-11-1992 précité (circonscriptions électorales, fixation du nombre de sièges et leur répartition), cf. BO, n° 4179 du 2-12-1992, pp. 348-350 - dahir portant loi n° 1-92-284 du

En tout cas, les textes de base, tels qu'ils ont été complétés et modifiés, établissent donc un régime pour chaque type de chambres, mais selon un schéma uniforme portant en général sur l'organisation, le fonctionnement et les attributions de ces organisations <sup>1</sup>.

On retiendra, pour notre part, seulement que les chambres de métiers sont à la fois consultatives et représentatives.

## 71 - Des chambres consultatives

D'une façon générale, les chambres professionnelles peuvent donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions les concernant. Elles présentent également des "vœux" sur ces mêmes questions et aident l'exécutif à vulgariser parmi leurs membres les méthodes modernes de gestion de leurs activités. Elles peuvent, en outre, être consultées sur les règlements et toutes matières déterminées par les dahirs et des règlements spéciaux, notamment sur l'utilité des travaux publics à exécuter dans leur circonscription et sur les taxes ou redevances à percevoir pour faire face aux dépenses de ces travaux. Leur consultation peut encore porter sur la création de magasins généraux et de salles de ventes publiques de marchandises neuves aux enchères et en gros ; sur les taxes destinées à rémunérer les services de transports concédés dans leur circonscription par l'autorité publique ; sur la fixation des tarifs des produits, marchandises et services.

D'autre part, indépendamment des avis que le gouvernement a toujours le droit de leur demander, les chambres de métiers peuvent en émettre de leur propre initiative : - sur les modifications de la législation concernant leurs activités ; - sur les tarifs ou règlements des services de transports concédés par l'autorité publique hors de leur ressort mais intéressant leur circonscription ; - sur les tarifs et règlements des établissements de leur profession dans leur circonscription en vertu d'autorisation administrative. D'autres autorisations de même nature peuvent leur permettre de fonder ou d'administrer des établissements d'intérêt général ou de gestion de leurs activités.

Il s'ensuit qu'elles ont des rapports directs avec les départements ministériels compétents et subissent un contrôle pointilleux de la part de ces derniers. Toutefois, elles ne peuvent être dissoutes que par dahir, en raison de l'importance de leur fonction représentative.

---

8-1-1993 modifiant le dahir du 28-1-1977 formant statut des chambres de commerce et d'industrie; - dahir portant loi n° 1-92-285 du 8-1-1193 modifiant le statut des chambres d'artisanat (BO, n° 4186 du 20-1-1993, pp. 24 et 26).

1. D'autre part, chaque catégorie de ces institutions se sont regroupées en fédération : Fédération des chambres de commerce et d'industrie du Maroc (Casablanca) ; Fédération des chambres d'artisanat (Rabat) ; Fédération des chambres d'agriculture (Rabat).

## 71 bis - Des chambres représentatives

Les membres de ces chambres sont élus par leurs pairs, ce qui leur confère la faculté de les représenter au sein d'institutions constitutionnelles et locales. Après la prorogation du mandat parlementaire, on relève une harmonisation de ce mandat avec celui des membres des chambres de métiers puisque ces derniers sont également élus pour six ans et sont toujours rééligibles <sup>1</sup>. Depuis les élections communales de juin 1983 et surtout législatives de septembre 1984, les élections des membres des chambres professionnelles doivent en principe avoir lieu aux mêmes périodes que les élections communales ou législatives <sup>2</sup>.

On sait, en outre, qu'à côté des représentants des Conseils communaux et des travailleurs salariés, ceux des chambres de métiers sont élus selon des règles particulières, au scrutin indirect, pour représenter leurs professions respectives <sup>3</sup>. Des représentants de ces organisations professionnelles font aussi partie, avec voie délibérative, des assemblées préfectorales et provinciales <sup>4</sup>.

En définitive, les chambres professionnelles participent non seulement à la "décentralisation" de l'administration, mais les "notables" qui les représentent au parlement font partie de l'assise bourgeoise du pouvoir. Leur rôle politique n'est donc pas négligeable pour contenir et encadrer l'écrasante majorité des membres moins privilégiés de ces institutions et tous ceux qui dépendent d'eux pour faire vivre leur famille.

Ce n'est qu'exceptionnellement qu'il est fait appel directement à l'ensemble des composantes du peuple pour le consulter sur des questions constitutionnelles importantes. On privilégie ainsi les intermédiaires et on écarte, de ce fait, l'initiative populaire, malgré les problèmes d'organisation que le référendum peut poser.

---

1. Les fonctions des chambres de métiers sont en principe gratuites.

2. Tel a été aussi le cas en 1992 et 1993 puisque les élections professionnelles se sont déroulées les 5 et 12 février 1993, soit après les élections communales du 16-10-1992 et avant les élections législatives du 25-6-1993. Ceci est compréhensible dans la mesure où parmi les élus des chambres de métiers, un collège électoral désigne ceux qui les représentent au parlement. Sur les résultats du scrutin de l'élection des membres des chambres d'agriculture, cf, Le Matin des 7-2-1993 et 23-2-1993.

3. D'après les résultats définitifs des élections législatives du 14 septembre 1984, la chambre des représentants comprend 102 élus au scrutin indirect qui se compose, en vertu des textes relatifs à la composition du parlement, comme suit : 60 élus par un collège composé de conseillers communaux, 32 élus par des collèges formés des membres des chambres professionnelles et 10 élus par un collège formé des représentants de salariés. Voir aussi infra nos 83 et 84.

4. A cet effet, chaque chambre élit parmi ses membres un représentant pour chaque préfecture ou province dont elle dépend. Ce représentant est élu à la majorité relative, parmi les membres de la chambre élue au titre de la préfecture ou de la province correspondante, pour la durée du mandat dont il est investi en qualité de membre de chambre professionnelle. Toutefois, ce représentant ne peut être élu parmi les membres de la chambre représentant des établissements publics et des sociétés où l'Etat ou les collectivités locales publiques participent au capital.

## 72 - Volonté déterminante du Roi

On rappelle tout d'abord que, d'après l'article 2 de la Constitution, la souveraineté appartient à la Nation qui peut l'exercer directement par voie de référendum. Mais en l'absence de dispositions plus précises de la loi fondamentale relative à l'exercice de ce mode de consultation populaire, c'est au Souverain seul que revient l'initiative du recours au référendum. L'organisation de celui-ci ne peut se faire que cas par cas. C'est ce qui ressort clairement des dispositions constitutionnelles qui s'y réfèrent.

Ainsi, d'après l'article 68, le Roi peut, après une nouvelle lecture, soumettre, par dahir, au référendum, tout projet ou proposition de loi, hormis le cas où le texte du projet ou de la proposition, soumis à la nouvelle lecture, aurait été adopté ou rejeté à la majorité des deux tiers des membres composant la Chambre des représentants. Qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'une proposition de loi, le Roi peut donc soumettre au peuple le texte en question à quelque stade de la procédure législative que ce soit, avant ou pendant la discussion, voire après un vote positif ou négatif de la loi. Le recours à cette procédure exceptionnelle peut être suscité par le rejet par le parlement d'un projet de loi comme - même si c'est improbable - en cas d'adoption d'une proposition de loi contre la volonté du gouvernement.

Le conflit entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sera alors tranché, en dernier ressort, par le peuple, détenteur de la souveraineté nationale, mais encore faut-il que le Roi lui permette d'exercer un tel arbitrage.

En pratique, il paraît hypothétique qu'une telle situation se présente car au lieu d'utiliser le référendum, procédure exceptionnelle qui requiert une mobilisation générale de tous les rouages de l'Administration et du peuple, le Souverain a les moyens suffisants pour arbitrer lui-même un tel conflit. C'est en l'occurrence ce qui s'est passé en 1989 lorsque l'opposition, ayant déposé une motion de censure symbolique - car sans aucune chance d'aboutir - à propos de la politique gouvernementale de privatisation, a eu recours à l'arbitrage royal qui lui a partiellement donné raison. Le Roi a été également sollicité par les partis de l'opposition (Istiqlal, USFP, PPS et OADP) à la suite d'un différend qui les a opposés, en avril 1992, au gouvernement au sujet du déroulement et du contrôle des élections qui ont eu lieu en octobre 1992<sup>1</sup>. Là aussi le souverain leur a donné en partie raison.

Il en va autrement en vertu de l'article 99 relatif à la révision de la Constitution. Mais là encore, si cette disposition prévoit que : "Les projets et propositions de révision sont soumis par dahir au référendum", le seul cas d'application connu à ce jour révèle que l'initiative en la matière est venue du Roi. En outre, même si les projets ou propositions de révision pourraient être suscités par le gouvernement ou l'un ou plusieurs des membres de la Chambre des représentants, leur soumission à la consultation populaire

1. Cf. not. Le Matin du 30-4-1992. Voir aussi infra n° 86

dépend du bon vouloir du Souverain qui peut refuser de promulguer le dahir prescrit à cet effet.

### 73 - Cas du référendum constitutionnel de mai 1980

Quoi qu'il en soit, c'est le Monarque qui a directement saisi le peuple (article 98), pour se prononcer les 23 et 30 mai 1980 par voie de référendum, sur le projet de révision des articles 21 (Conseil de régence), 43 (durée du mandat parlementaire) et 95 (composition de la Chambre constitutionnelle) de la Constitution par les dahirs n° 1-80-271 et 272 du 9 mai 1982 <sup>1</sup>.

L'organisation de cette consultation a fait également l'objet d'un dahir n° 1-80-273 portant promulgation de la loi n° 8-80 <sup>2</sup>. Ce texte, adopté par la Chambre des représentants, prévoit successivement : les conditions de participation au référendum (chapitre 1er : articles 2 et 3), la campagne référendaire (chapitre 2 : articles 4 et 6), la préparation et le déroulement des opérations de vote (chapitre 3, articles 7 à 19), le dépouillement des votes (chapitre 4 : articles 20 à 27), le recensement des votes (chapitre 5 : articles 28 à 31), le vote des citoyens marocains résidants à l'étranger (chapitre 6 : articles 32 à 38) et la proclamation des résultats du référendum (chapitre 7 : article 39) <sup>3</sup>.

Ce texte a été modifié, en ses articles 2,6 (al. 1er et 3), 7 (al. 1er) et 13, par la loi n° 15-92 promulguée par le dahir n° 1-92-130 du 13 août 1992 <sup>4</sup>, en prévision de la révision de la Constitution du 10 mars 1972 <sup>5</sup>.

Là encore, c'est logiquement le Roi qui a proposé le projet d'amendement de cette loi fondamentale, dont le scrutin a eu lieu le 4 septembre 1992 <sup>6</sup>. Le Monarque a instamment appelé le peuple à voter "Oui", notamment dans son discours à la veille du scrutin <sup>7</sup>.

Les résultats proclamés officiellement et définitivement par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, dans sa décision n° 241 bis du 8 septembre 1992 <sup>8</sup>, ont fait état de 11 708 893 voix pour et de 10 168 voix contre <sup>9</sup>. Les pourcentages déterminés par le ministère de l'intérieur per-

1. Cf. BO n° 3523 bis, 9-5-80, pp. 307 et 308.

2. Voir note (1).

3. Cf. M. Sehimi : "Le référendum constitutionnel du 30 mai 1980, prorogation de la législature 1977-1981 "in R.J.P.E.M., n°11/1982, pp. 345-346. A rappeler que ce référendum s'est déroulé en deux étapes, savoir les 23 et 30 mai 1980. Depuis 1961, il y a eu six référendums, dont trois pour l'adoption du projet de Constitution, si on compte pour deux le référendum des 23 et 30 mai 1980. Le référendum du 1er décembre 1989 a eu pour objet de reporter toutes les élections de deux ans, dans l'attente du référendum que l'ONU doit organiser au Sahara.

4. Cf. BO, n° 4164 du 19-8-1992, p. 352.

5. Voir les dispositions amendées ou complétées, supra n° 38 bis.

6. Cf. Dahir n° 1-92-142 du 24-8-1992 soumettant à un référendum le projet de révision de la Constitution (BO, n° 4164 bis du 25-8-1992, p. 369).

7. Discours royal du 3-9-1992.

8. Cf. BO n° 4173 du 21-10-1992 p. 432.

9. Soit dans le territoire national : 11 461 470 Oui et 4 844 Non et pour la Communauté

mettent d'indiquer que sur 11 483 623 votants, la participation est de 97,29 %, avec 99,96 % de Oui et 0,04 % de Non pour le territoire national <sup>1</sup>.

Ces résultats ont, bien entendu, été contestés, comme ce fut également le cas pour les élections communales du 16 octobre 1992, par les partis de l'opposition (Istiqlal, USFP).

Même le PPS qui avait défendu le Oui semblait être gêné.

On retient, d'autre part, que les membres de la Communauté marocaine à l'étranger ont été plus nombreux à voter Non (5 324 pour 247 423 Oui) que les résidents dans le territoire national (4 844 Non pour 11 461 470 Oui), ce qui peut sembler assez significatif sinon révélateur quant au doute suscité par de tels résultats <sup>2</sup>. Les élections communales qui suivirent ont confirmé l'absence de transparence et surtout d'éthique politique, malgré le progrès relatif que semble apporter la Constitution de 1992 et le fait que l'écrasante majorité de Marocains aurait de toute façon voté Oui <sup>3</sup>.

En définitive, si l'initiative de la révision de la Constitution appartient au Roi comme à la Chambre des représentants (article 97), les seuls cas d'application existant à ce jour montrent que l'initiative est royale, le parlement ne devait quant à lui qu'approuver un projet de loi relatif à l'organisation du référendum. Peut-il en aller autrement dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle prônant toujours ses liens indissolubles avec le peuple, qu'elle peut consulter et s'entretenir librement avec lui ? <sup>4</sup>. Le parlement n'est-il pas composé que de simples intermédiaires, qui souvent et en réalité ne représentent qu'eux-mêmes, voire leurs seuls intérêts ? Mais qu'arriverait-il si, hypothétiquement, le peuple repoussait le projet de révision de la Constitution ou tout autre projet de loi qui lui aurait été soumis à l'initiative du Roi ?

---

marocaine à l'étranger : 247 423 Oui et 5 324 Non.

1. Cf. Conférence de presse du ministre de l'intérieur et de l'information in *Le Matin* du 6-9-1992.
2. Est-ce ce qui explique la proposition gouvernementale d'abroger les dispositions relatives à l'élection par la Communauté marocaine à l'étranger de leurs représentants au parlement ? Voir aussi infra nos 86 et ss.
3. Cf. not. L'article de Zyad Liman : "A trop vouloir prouver", in *Jeune Afrique*, n° 1653 du 10 au 16-9-1992.
4. Si on a qualifié les consultations populaires de mai 1980 et de septembre 1992 de référendums-plébiscites ou de référendum confirmatifs, il ne s'agit là que de termes mis en exergue par une conception occidentale qui ne tient pas compte de la nature originelle des rapports du Roi et du peuple. Ainsi, par exemple, le référendum du 1-12-1989 obtint 99,98 % de Oui. Le Souverain en réclamant la confiance populaire, a pesé de tout son poids Cf. M. Ghomari : "Le référendum en France et au Maroc". Communication présentée lors des journées internationales sur "De Gaulle et son siècle", organisées par l'Institut Charles de Gaulle. Paris. Novembre 1990. 11 p.

## 74 - Conséquences de la décision du peuple

En cas de vote négatif à la suite d'un référendum, si l'initiative référendaire vient du Roi, nonobstant la valeur juridique du projet (loi ordinaire, loi organique ou révision de la Constitution), la première hypothèse de travail est sur le plan politique et constitutionnel, un désaveu, voire une rupture du contrat liant le Souverain au peuple. Toutefois, un vote massif et négatif ne peut, en réalité, avoir pour effet une telle rupture car il ne convient pas de cristalliser tous les rapports existants entre les deux principales composantes du Maroc sur un point de détail <sup>1</sup>, fût-il essentiel, ou même sur une question d'ordre structurel <sup>2</sup>. Il serait plus conséquent d'en faire supporter les méfaits sur le gouvernement qui serait tenu de démissionner, quoique cette éventualité ne soit pas mentionnée par la Constitution. Car c'est l'exécutif qui gère directement et sous sa responsabilité les affaires publiques et non le Roi, même si cela risque d'entraîner une crise ministérielle. La démission du gouvernement vaut encore plus lorsque le projet de loi est de l'initiative propre de celui-ci et que le Souverain a voulu soumettre au référendum. C'est ce qui explique, d'autre part, le caractère assez exceptionnel du recours au référendum, même lorsqu'il a pour objet un projet de loi ordinaire. Par contre, s'agissant d'un vote positif, par exemple d'une loi simple, deux conséquences peuvent se présenter :

- La première est qu'en cas d'approbation par référendum d'un projet de loi rejeté par la Chambre des représentants, "les résultats du référendum s'imposent à tous" (article 69). Il en va également ainsi pour les propositions de loi que le Souverain peut soumettre à la consultation populaire.
- La seconde éventualité est plus grave puisqu'il est toujours possible d'estimer que le parlement a été désavoué par le peuple et, partant, cette assemblée peut être dissoute (article 70). Le peuple sera appelé à désigner d'autres mandataires plus dignes de sa confiance. C'est aussi cette confiance qui s'exprime par la "baïa" (allégeance) et fonde les rapports entre le Roi et le peuple.

---

1. Contrairement à ce qui s'est passé en France, en avril 1969, lors du référendum sur la participation qui a entraîné le départ du général de Gaulle. On ne peut comparer l'incomparable car même si on avance des arguments fondés sur "la démocratie", il convient d'entendre celle-ci selon les traditions culturelles et religieuses de tel ou tel pays. On rappelle que de Gaulle avait déclaré, le 25 avril 1969 : "Si je suis désavoué par une majorité d'entre vous je cesserai aussitôt d'exercer mes fonctions". Pour le Maroc, cf. M. Ghomari : "Le référendum en France et au Maroc", op. cit. p. 10.

2. Sauf, s'il s'agit de la forme monarchique de l'Etat ou de la religion musulmane. Or, on l'a vu, l'article 100 écarte d'emblée leur remise en cause par voie de révision constitutionnelle, par référendum ou par toute autre procédé légal.

## Chapitre II

### LE ROI

On se contentera d'examiner le mode de désignation du chef de l'État (paragraphe 1er), son statut légal (paragraphe 2) et ses pouvoirs (paragraphe 3).

#### Paragraphe I : DÉSIGNATION

Dans son discours du 17 février 1972, prononcé à l'occasion du référendum relatif à la Constitution du 10 mars 1972, le Roi affirme en substance : "le pouvoir est entre les mains du peuple qui fait allégeance à qui il veut. L'allégeance populaire est déposée auprès de nous. Nous ne pouvons ni le déléguer, ni l'aliéner". Cette déclaration solennelle a été toujours maintenue puisque, dans son discours du 20 août 1992, à la veille du référendum constitutionnel du 4 septembre de la même année, le Souverain réaffirme : "Le fait que je délègue certains pouvoirs au gouvernement et au parlement ne signifie point une cession : Je reste ton Serviteur qui veille sur toi nuit et jour". Mais compte tenu de son souhait de démocratiser la vie politique du pays, il ajoute que : "Je pense, toutefois, que le moment est venu d'accorder des chances véritables afin que, de l'application de cette Constitution, émerge un groupe d'élus à même de mettre en valeur les qualités, la capacité intellectuelle et la créativité du peuple marocain, dont témoigne son Histoire et son authenticité"<sup>1</sup>.

Ainsi, le Roi reste le dépositaire de l'allégeance populaire de façon définitive, il s'agit non pas d'une allégeance d'investiture, mais d'une allégeance de reconnaissance.

C'est ce qui ressort également des articles 20 et 21 de la Constitution qui précisent, d'une part, que le seul mode de désignation est la succession héréditaire et, d'autre part, lorsque le successeur est mineur, qu'un Conseil de régence est temporairement constitué.

---

1. Cf. Traduction du discours royal précité in *Le Matin*, édition du 22-8-1992.

## 75 - Succession héréditaire

"La Couronne du Maroc et ses droits constitutionnels sont, en effet, héréditaires et se transmettent de père en fils aux descendants mâles en ligne directe, et par ordre de primogéniture de Sa Majesté le Roi Hassan II". Le Souverain peut toutefois désigner "de son vivant, un successeur parmi ses fils, autre que son fils aîné". En outre, "lorsqu'il n'y a pas de descendant mâle en ligne directe, la succession au Trône est dévolue à la ligne collatérale mâle le plus proche et dans les mêmes conditions".

Pour le moment, aucun problème ne se pose à cet égard puisque le prince héritier n'est autre que le fils aîné. On observe aussi que le chef de l'État ne peut être une femme, ce qui est conforme aux traditions et aux préceptes religieux, quoiqu'il n'y ait aucun interdit exprès pour écarter les femmes de toute autre fonction politique que celle de présider aux destinées du Maroc <sup>1</sup>.

C'est, par ailleurs dans le cadre d'une vision prospective, qu'est réglée la question de la succession lorsque le Roi est mineur.

## 76 - Conseil de régence

Dans ce cas, jusqu'à seize ans accomplis <sup>2</sup> et durant la minorité du Roi, un Conseil de régence exerce les pouvoirs et les droits constitutionnels de la Couronne, sauf ceux relatifs à la révision de la Constitution". Ce conseil "fonctionnera comme organe consultatif auprès du Roi jusqu'au jour où il aura atteint l'âge de vingt ans (20) accomplis" <sup>3</sup>. Cet organe doit être présidé non plus par le "parent mâle du Roi le plus proche dans la ligne collatérale mâle et ayant vingt et un ans (21) révolus", mais par le Premier président de la Cour suprême, savoir le plus haut magistrat du Royaume. Il se compose, en outre, du Président du Conseil régional des Oulémas des villes de Rabat et de Salé, du Président de la Chambre des représentants et de dix (au lieu de sept auparavant) personnalités désignées par le Roi *intuitu personae*.

Une telle composition, s'il est besoin de le souligner, tient évidemment compte du rôle que jouent les "oulémas" (savants musulmans) depuis douze siècles dans la ratification solennelle de l'allégeance populaire aux Monarques marocains, en plus du Président du parlement qui incarne, quant à lui, les représentants de la nation.

En ce qui concerne les dix personnalités désignées *intuitu personae* par le Souverain, ce sont non seulement des personnes dignes de la confiance royale, mais elles sont également choisies pour leur compétence et leurs qualités morales ou intrinsèques.

---

1. Jusqu'à présent, dans le monde musulman, seule une femme a été chef de gouvernement (Premier ministre). Il s'agit de Benazir Butto au Pakistan.

2. Dix-huit ans d'après les dispositions originales de l'article 21, dispositions modifiées à la suite du référendum constitutionnel de mai 1980. Cf. dahir n° 1-80-271 du 9-5-1980 soumettant le projet de révision de l'article 21 (BO, n° 3523 bis, du 9-5-1980, p. 307).

3. Au lieu de 22 ans selon le texte initial.

Enfin, les règles de fonctionnement du Conseil de régence sont fixées par la dahir portant loi organique n° 1-71-290 du 8 octobre 1977 <sup>1</sup>, dont les articles 1er, al. 2, 2.15 et 16 ont été, à leur tour, modifiés par le dahir n° 1-81-1377 du 6 mai 1982 portant promulgation de la loi organique n° 29-80<sup>2</sup>. Ces textes déterminent ainsi l'étendue et les limites des attributions de cet organe consultatif, les prérogatives spécifiques du Président du Conseil de régence et le fonctionnement de celui-ci. Si ce Conseil est habilité à prendre certaines décisions traditionnellement du ressort du Roi, il ne possède nullement un statut comparable à celui du chef de l'État <sup>3</sup>.

## Paragraphe II : STATUT LÉGAL

### **77 - Autorité suprême, inviolable et sacrée**

Le peuple lui ayant fait allégeance (Baïa), on ne devrait pas s'étonner que la Constitution lui reconnaisse des attributs de souveraineté. Ainsi, l'article 19 dispose expressément que " Le Roi, Amir Al Mouminine, Représentant suprême de la Nation, Symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités". "Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques".

Ce texte souligne, si besoin en est, la place sans égale qu'occupe la Royauté au Maroc. Il rappelle, en outre, les fondements du régime monarchique et explique clairement l'importance qui est accordée au statut légal du Monarque. De ce fait, l'article 23 déclare, sans ambages, que : "La personne du Roi est inviolable et sacrée". Aucune critique, ni faits ou gestes et représentations irrévérencieux ne sont admis par les Marocains, voire par des étrangers <sup>4</sup>. C'est dans ce sens aussi qu'il faut comprendre que les messages royaux au parlement et à la nation ne peuvent faire l'objet de discussion dans la presse ou par la Chambre des représentants, à moins que le Monarque en permette explicitement une dérogation particulière (article 28).

---

1. Cf. BO, n° 3388 bis, du 10-10-1977, p. 1106.

2. Cf. BO n° 3633 du 16-6-1982, p. 331.

3. Le Conseil de régence nomme le Premier ministre et les ministres et met fin à leurs fonctions ; promulgue les lois ; peut adresser des messages au parlement et à la nation, nomme les magistrats et aux emplois civils et militaires ; exerce le droit de grâce ; accrédite les ambassadeurs ; ratifie les traités ; prononce, le cas échéant, la dissolution du parlement ; peut déclarer l'état de siège, la guerre ou l'état d'exception. (articles 3 à 14. Loi organique précitée).

4. C'est ce qui explique la position du Maroc à propos de la campagne calomnieuse lancée par les médias français contre le Roi et le peuple et ce, pour porter atteinte par ce biais à l'intégrité territoriale du pays et à son honneur, à propos notamment de l'affaire Moumen Diouri en 1991. A signaler, d'autre part, que l'article 179 du Code pénal réprime toute offense envers le Roi et la famille royale.

D'autre part, pour l'exercice de ses pouvoirs et attributions de souveraineté, le Roi dispose d'une liste civile (article 22), votée chaque année par la loi de finances et faisant partie du budget général de l'État.

Sur le plan organisationnel, outre l'Administration et les services gouvernementaux, il est entouré de conseillers et de collaborateurs travaillant à ses côtés, au sein du cabinet royal et de son secrétariat particulier, qui l'assistent dans l'exécution matérielle de ses prérogatives considérables.

### Paragraphe III : COMPÉTENCES

Bien que la Constitution ait tenté de "légaliser" les missions du Souverain, il va sans dire qu'en sa qualité d'autorité suprême, ses attributions transcendent et dépassent de très loin celles des autres institutions constitutionnelles. Cela se vérifie beaucoup plus lorsque ces dernières sont mises en veilleuse (II) qu'en temps normal (I).

#### I - COMPÉTENCE ORDINAIRE

Les pouvoirs normaux du Roi s'exercent à la fois à l'égard du gouvernement, de l'administration et du parlement.

##### **78 - A l'égard de l'exécutif**

Le Monarque nomme tout d'abord le Premier ministre et les ministres<sup>1</sup>. Il met fin à leurs fonctions, soit à son initiative, soit du fait de leur démission. Toutefois, il arrive rarement, dans la pratique, que le chef du gouvernement, l'exécutif dans son ensemble ou les ministres, à titre individuel, démissionnent de leur propre volonté, bien que cela puisse être formellement annoncé.

Le Roi préside, en outre, le Conseil des ministres pour délibérer notamment des projets de loi ou de règlement ainsi que des questions devant recevoir son aval<sup>2</sup>.

##### **79 - A l'égard de l'administration**

Le Souverain dispose de l'administration, dans ses différentes branches. Il nomme aux emplois civils et militaires, tout en pouvant déléguer ce droit. Il est le chef suprême des Forces Armées Royales. Il nomme les magistrats dans les conditions prévues à l'article 82 et préside le Conseil supérieur de

---

1. On rappelle cependant que, d'après l'article 24, al. 2 de la Constitution de 1992, c'est sur proposition du Premier ministre que le Roi nomme les autres membres du gouvernement.

2. Le Conseil des ministres est saisi obligatoirement des points précisés par l'article 65 de la Constitution.

la magistrature dont il peut déléguer la présidence au ministre de la justice. Il préside également le Conseil supérieur de la promotion nationale et le Conseil supérieur de l'enseignement (article 32). Pour ces deux organes, il lui est aussi loisible de charger l'un de ses collaborateurs rapprochés (conseiller du Roi) ou le ministre compétent pour lire son message.

On rappelle enfin que le Roi nomme le Président de la Haute Cour et quatre membres du Conseil Constitutionnel. Il accrédite les ambassadeurs auprès des puissances étrangères et des organismes internationaux. Les ambassadeurs ou les représentants de ces organismes sont accrédités auprès de lui. Il signe et ratifie les traités. "Toutefois, les traités engageant les finances de l'État ne peuvent être ratifiés sans l'approbation préalable de la Chambre des représentants". De même, "Les traités susceptibles de remettre en cause les dispositions de la Constitution sont approuvés selon les procédures prévues pour la réforme de la Constitution" (article 31, al. 2 et 3).

## **80 - A l'égard du parlement**

Lors de l'examen de la procédure législative, on a relevé que d'une part, le Roi promulgue la loi <sup>1</sup> et, d'autre part, qu'il exerce par dahir les pouvoirs qui lui sont expressément réservés par la Constitution. Dans ce cadre, il peut adresser des messages à la Chambre des représentants et à la nation. "Le contenu des messages ne peut faire l'objet d'aucun débat" (article 28). Il peut aussi demander au parlement une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi, notamment par un message. "Cette nouvelle lecture ne peut être refusée" (article 67).

Il peut, après une nouvelle lecture, recourir au référendum (article 68). Par contre, la déclaration de guerre n'a lieu qu'après communication faite, du moins formellement, à la Chambre des représentants.

Enfin et surtout, le Souverain peut dissoudre le parlement par dahir dans les conditions prévues par les articles 70 et 72 du titre V de la Constitution et, partant, exercer, avant l'élection d'une nouvelle assemblée, ses pouvoirs en temps de crise.

## **II - COMPÉTENCE EXTRAORDINAIRE**

### **81 - Mise en équation des institutions constitutionnelles**

On verra qu'à la suite de la dissolution du parlement "le Roi exerce entre temps, pour pallier le vide, outre les pouvoirs qui lui sont reconnus par la présente Constitution, ceux dévolus à la Chambre des représentants" (article 71, al. 2). Une interprétation extensive de l'article 19 lui permet également de reprendre l'ensemble des attributs de souveraineté qui sont explicitement

---

1. Dans les 30 jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée.

de son ressort <sup>1</sup>. C'est encore lui qui prend les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions constitutionnelles, au fonctionnement des pouvoirs publics et à la conduite des affaires de l'État "jusqu'à l'installation de la Chambre des représentants" (article 101). Il n'en va pas autrement lorsqu'il proclame l'état d'exception en vertu de l'article 35 <sup>2</sup>.

---

1. Cf. not. A. Amalou : "L'évocation de l'article 19 de la Constitution marocaine à la frontière de la 3ème et de la 4ème législature". *Revue marocaine de droit et de développement*, n° 4, 1983, Casablanca, p. 213.

2. Voir infra n° 301.

## Chapitre III

### LE POUVOIR LEGISLATIF

#### 82 - Valeur du monocaméralisme

Le Maroc a opté pour un régime monocaméral depuis la Constitution de 1970, celle de 1962 prévoyait le bicaméralisme (chambre des représentants et chambre des conseillers) pour faire l'économie d'une assemblée et de travail pour un pays pauvre mais dont l'expérience démocratique est loin d'être effective. C'est dire qu'on peut accorder quelque crédit aux critiques adressées habituellement au bicaméralisme : la seconde chambre est soit inutile, soit anti-démocratique du fait de sa composition de notables et de privilégiés élus au scrutin indirect. Elle alourdit, en outre, le fonctionnement du parlement par le ralentissement de la production législative.

Quant aux avantages du bicaméralisme, ils se résument dans la garantie contre une assemblée unique despotique, la chambre des conseillers peut arbitrer d'éventuels conflits entre l'exécutif et la chambre basse, le perfectionnement du travail législatif même au détriment de son ralentissement, enfin la nécessité d'une représentation particulière des collectivités locales en tant que contrepoids non négligeable à la centralisation du pouvoir.

Ces critiques et mérites ne dépassent cependant pas le cadre d'un débat académique du fait de l'expérience parlementaire d'avant 1965 <sup>1</sup> et la pratique suivie depuis 1977.

Sans revenir à ces expériences <sup>2</sup>, le choix du monocaméralisme élude en grande partie les critiques adressées au bicaméralisme, mais sans pour autant faire valoir les mérites de la solution actuelle. Toujours est-il que l'option pour une assemblée unique a été déterminée par la turbulence de l'ancien parlement <sup>3</sup>, devenue une tribune pour contester le pouvoir.

Tout dépend, en fin de compte, de la portée réelle de l'institution actuelle. Or, comme on l'a déjà noté, celle-ci est devenue ni plus ni moins qu'une "chambre d'enregistrement" dévouée à l'exécutif, malgré de rares

---

1. Avant la proclamation de l'état d'exception en 1965.

2. Voir supra n<sup>os</sup> 8 et ss.

3. Découlant de la Constitution de 1962..

tentatives de contrer l'action gouvernementale de la part de la majorité ou plus fréquemment de la part d'une opposition minoritaire qui cherche à marquer ainsi sa présence. Quoi qu'il en soit, on se bornera à examiner simplement l'organisation de la Chambre des représentants (paragraphe 1er), son statut légal (paragraphe 2), sa compétence (paragraphe 3), son fonctionnement (paragraphe 4) et ses rapports avec le gouvernement (paragraphe 5).

## Paragraphe I : ORGANISATION

L'organisation de la Chambre des représentants fait l'objet du titre III (articles 36 à 43) de la Constitution, dont certaines dispositions ont d'abord été modifiées par le référendum constitutionnel du 30 mai 1980 (article 43) puis complétées ou amendées par le référendum constitutionnel du 4 septembre 1992 (articles 40, al. 2 et 43 in fine). Ces textes ont été ensuite complétés par le dahir n° 1-77-177 du 9 mai 1977 portant sur la loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants <sup>1</sup>, lui-même modifié par dahir n° 1-81-379 du 6 mai 1983 <sup>2</sup>, par dahir n° 1-83-267 du 27 janvier 1984 portant promulgation de la loi organique n° 26-83 <sup>3</sup>, par dahir n° 1-92-141 du 26 août 1992 portant promulgation de la loi organique n° 17-92 <sup>4</sup> et par dahir n° 1-93-93 du 27 avril 1993 portant la loi organique <sup>5</sup>. Par ailleurs, en prévision tant des élections communales, qui ont eu lieu le 16 octobre 1992, que des élections législatives du 25 juin 1993, le gouvernement a décidé, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle du pays, de contribuer au financement de ces consultations populaires.

## I - LA COMPOSITION

### **83 - Composition duale et évolution**

Initialement composée de 264 membres dont 176 élus au suffrage universel direct, trois modifications successives sont intervenues par la suite pour augmenter le nombre des représentants : la première a eu lieu après la récupération par le Maroc de la province d'Oued-Eddahab en août 1979. De ce fait, le parlement devait se composer de 267 membres au lieu de 264 - dont 178 élus au suffrage universel direct et 89 au scrutin indirect <sup>6</sup>. La seconde modification de l'article 1er du dahir n° 1-77-177 précise que la Chambre des représentants se compose de 306 membres dont 204 élus au suffrage universel direct et 102 élus au scrutin indirect. Comme cela ne suffisait pas,

1. Cf. BO, n° 3366 bis, du 10-5-1977, p. 620.

2. Cf. BO, n° 3633 du 16-6-1982, p. 332.

3. Cf. BO, n° 3718 du 1-2-1984, p. 52.

4. Cf. BO, n° 4166 du 2-9-1992, p. 384.

5. Cf. BO, n° 4201 du 5-5-1993, p. 182.

6. Cf. BO, n° 3499 du 21-11-1979, p. 845.

le dahir n° 1-93-93 du 27 avril 1993 dispose, également en son article 1er, que le parlement actuel se compose de 333 membres dont 222 sont élus au suffrage universel direct et le tiers restant (111) sont élus au suffrage indirect.

On a donc opté pour une solution mitoyenne entre le bicaméralisme intégral ou le monocaméralisme intégral puisque l'assemblée législative est composée pour deux tiers de représentants élus au suffrage universel direct et pour un tiers de représentants élus au scrutin indirect.

La dernière modification semble avoir été motivée par le souci d'accroître la représentativité du parlement en rapport avec les découpages administratifs successifs <sup>1</sup>. Elle s'étend également aux différents collèges électoraux en ce qui concerne les élus au scrutin indirect.

#### **84 - Collèges électoraux des élus au scrutin indirect**

Parmi les 111 représentants élus selon ce mode de scrutin, on dénombre 69 élus par un collège composé des conseillers communaux, 32 élus par des collèges formés des membres des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres d'artisanat et 10 élus par un collège formé des représentants des salariés. Si le collège composé des conseillers communaux est régi par les dispositions de la Charte communale de 1976 <sup>2</sup>, le régime des collèges des chambres professionnelles et des représentants des salariés est prévu par les articles 2 et 7-2° de la loi organique relative à la composition et à l'élection du parlement. Ainsi, les collèges des chambres de métiers sont composés respectivement par l'ensemble des membres élus de ces corporations. La répartition des sièges entre ces collèges est fixées comme suit :

- chambres d'agriculture (15) ;
- chambres de commerce et d'industrie (10) ;
- chambres d'artisanat (7).

Quant au collège des représentants des salariés, il est composé de l'ensemble :

- des délégués du personnel dans les entreprises ;
- des représentants du personnel aux commissions du statut et du personnel des entreprises minières ;
- des représentants du personnel au sein des commissions paritaires prévues par le statut général de la fonction publique et les statuts particuliers du personnel communal et des personnels des

---

1. Voir infra nos 148 et ss.

2. Mais dont les modalités d'élection sont, notamment, réglementées par le décret n° 2-93-255 portant répartition entre les préfectures et provinces des sièges des représentants à élire par le collège des conseillers communaux, qui a abrogé le précédent décret n° 2-84-518 du 23-8-1984 (BO, n° 4203 du 19-5-1993, p. 193). Rappelons qu'en 1984, l'élection au suffrage universel direct eut lieu le 14 septembre et l'indirect le 2 octobre. En 1993, les élections législatives au scrutin direct se sont déroulées le 25-6-1993 et au scrutin indirect, le 17-9-1993.

établissements publics.

Les représentants des salariés doivent être élus dans les formes et conditions légales applicables à chacune des catégories de personnel ci-dessus indiquées.

Il s'ensuit que les moins favorisés par le système collégial sont les travailleurs salariés du secteur privé car ils peuvent être noyés dans la masse des travailleurs des secteurs public et parapublic. Aussi les dispositions prévues tendent-elles à limiter le rôle sinon l'action des syndicats affiliés aux partis politiques de l'opposition (C.D.T. notamment). On observe d'ailleurs que lors des élections législatives du 14 septembre 1984, l'U.M.T. a cinq représentants au parlement sur les 10 attribués aux salariés toutes tendances confondues. Il faut rappeler que cette centrale syndicale s'est beaucoup assagie depuis l'incarcération de son leader en juin 1967<sup>1</sup>, d'autant plus qu'elle tient beaucoup aux subventions et aux privilèges qui lui sont accordés par les pouvoirs publics<sup>2</sup>.

En tout cas, la dualité constatée dans la composition du parlement découle largement des conditions et modes d'élections.

## II - LE SYSTÈME ÉLECTORAL

On dégagera, d'une part, le mode d'élection puis les conditions d'éligibilité et les incompatibilités, d'autre part.

### 85 - Deux modes de scrutin

Les élections au suffrage universel direct ont lieu au "scrutin uninominal à la majorité relative à un tour"<sup>3</sup>, alors que les élections prévues dans le cadre des collèges ont lieu au "scrutin de liste à la représentation proportionnelle". Dans ce deuxième cas, le scrutin s'effectue "suivant le système du plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel". Sur chaque liste, les sièges sont donc attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. Toutefois, l'élection a lieu au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour au cas où un seul représentant est à élire dans le cadre d'un collège électoral. L'élu doit être le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix<sup>4</sup>.

1. A cause des déclarations virulentes de Mahjoub Benseddik lors de la guerre des Six jours entre les Arabes et Israël.
2. La contestation par la C.D.T. de la représentativité de l'U.M.T. a été même portée devant l'Organisation Internationale du Travail et devant l'Organisation Arabe du Travail.
3. A l'instar des conseillers communaux. Cf. art. 29 dahir n° 1-92-90 du 11-6-1992 portant promulgation de la loi n° 12-92 relative à l'établissement et à la révision des listes électorales générales et à l'organisation des élections des conseils communaux (BO, n° 4155 du 17-6-1992 p. 269). Un décret n° 2-92-472 du 30-6-1992 a été pris pour l'application de cette loi (BO, n° 4157 du 1-7-1992, p. 285).
4. En outre, lorsque deux ou plusieurs candidats ont recueilli le même nombre de suffrages, le plus âgé est élu (article 37, al. 2 loi organique relative à la composition et à l'élection du

Si on peut toujours épiloguer sur les intérêts que représentent l'un et l'autre modes de scrutin par rapport à la représentation des opinions ou le régime des partis, en comparaison avec le scrutin majoritaire à deux tours, il n'est pas acquis sans faille que les systèmes électoraux impliquent nécessairement une participation réellement démocratique du peuple aux affaires de l'État, notamment lorsqu'on rappelle que l'électorat est souvent mal informé et ne se voit pas offrir en général les moyens pour s'exprimer librement.

Quoi qu'il en soit, des circonscriptions électorales ont été créées par le décret n° 2-93-254 du 12 mai 1993 pour l'élection des représentants au suffrage universel direct <sup>1</sup>. En outre, un dahir portant loi n° 1-93-91 du 28 avril 1993 vise l'adaptation des listes électorales générales suite à leur informatisation <sup>2</sup>.

Enfin, c'est normalement pour ce mode de scrutin qu'ont été fixées les conditions d'éligibilité.

### **86 - Conditions d'éligibilité - Électorat -**

Si on doit mettre surtout l'accent sur les conditions d'éligibilité, qui concernent directement les candidats aux élections législatives, il n'est pas indifférent de rappeler celles relatives à l'électorat, d'autant plus qu'elles ont fait l'objet de modifications non négligeables d'abord par la loi organique n° 27-83 en vue de permettre à la Communauté marocaine à l'étranger de participer aux élections législatives (comme au référendum) et ensuite par la loi organique n° 17-92. Ainsi, pour l'élection des représentants à élire au suffrage universel direct, les Marocains des deux sexes doivent être :

- inscrits sur les listes électorales générales <sup>3</sup>;
- ou immatriculés dans un poste diplomatique ou consulaire marocain ou résidant à l'étranger <sup>4</sup>.

Outre l'exigence pour les citoyens de satisfaire aux autres conditions requises pour l'inscription sur les listes électorales générales, ces derniers

---

parlement).

1. Ce texte réglementaire abroge évidemment le décret n° 2-84-516 du 15-8-1984. Cf. BO, n° 4203 du 19-5-1993, p. 93.
2. Cette loi prévoit notamment les procédures de rectification des erreurs matérielles, de radiation des listes électorales et l'attribution de nouvelles cartes d'électeurs. (BO n° 4201 du 5-5-1993, p. 182). Ainsi, l'informatisation des listes électorales a permis d'écarter 113 000 doubles inscriptions, soit quelque 60 000 inscriptions en plus, représentant 1 % de l'ensemble des inscrits, cf. *Le Matin* du 28-6-1993 (rencontre du ministre de l'intérieur avec la presse).
3. Dont l'établissement et la révision sont régis par la loi n° 12-92 précitée (Titre I : art. 2 à 25).
4. A signaler que les dispositions du chapitre 7 bis du dahir précité n° 1-77-177 du 9-5-1977, ajoutées par la loi organique n° 27-83, ont été abrogées par l'article 2 du dahir n° 1-93-93 du 27-4-1993. Aussi les Marocains résidants à l'étranger n'ont plus le droit de participer aux élections législatives.

doivent être également âgés d'au moins 20 années grégoriennes révolues à la date du scrutin. Si l'abaissement de cet âge d'électorat permettrait la participation accrue de jeunes, il y a lieu de signaler que le pouvoir central n'a pas accédé - par voie d'arbitrage - à la requête des partis de l'opposition, qui ont voulu le faire abaisser à 18 ans. D'où la participation des jeunes demeure limitée par rapport à la proposition de l'opposition, malgré l'argument sur lequel se sont fondés les pouvoirs publics, à savoir le manque ou l'insuffisance de maturité politique des jeunes de moins de 20 ans. Sans entrer dans ce débat, on rappellera seulement que la détermination de l'âge d'électorat comme d'éligibilité est somme toute relative. Toutefois, compte tenu de l'ère informationnelle (médias) et que les responsables gouvernementaux se plaisent à souligner les progrès réalisés en matière d'éducation, l'abaissement de l'âge à 20 ans seulement au lieu de 18 ans peut s'expliquer par la crainte de voir une majorité de votants s'engager en faveur de l'opposition, d'autant plus qu'on considère souvent les jeunes comme des "contestataires".

Pourtant, il n'est pas acquis que ces jeunes se rangeront systématiquement auprès des partis non gouvernementaux si on considère la désaffection générale des populations à l'égard des forces politiques organisées dont l'action n'a pas débouché sur des résultats palpables.

D'autre part, pour les représentants à élire par chacun des collèges électoraux, les électeurs sont évidemment les membres composant le collège intéressé. Il n'en va pas autrement en ce qui concerne les candidats qui sollicitent les suffrages de ce collège.

### 86 bis - Candidats

Pour être éligible à la Chambre des représentants, il faut être âgé de 23 ans révolus (au lieu de 25 ans calculés d'après le calendrier grégorien) à la date du scrutin <sup>1</sup>. En outre, les candidats aux élections au suffrage universel direct doivent, à l'instar des électeurs, soit être inscrits sur les listes électorales générales s'ils se présentent dans une circonscription située au Maroc, soit être immatriculé dans un poste diplomatique ou consulaire ou résidant à l'étranger s'ils se présentent dans une circonscription créée hors du Maroc <sup>2</sup>. Quant aux candidats qui sollicitent les suffrages au scrutin indirect, ils doivent être membres du collège dont ils font partie. Toutefois, ne peuvent être candidats au titre du collège constitué des membres des chambres de commerce et d'industrie, les membres représentant dans ces

1. On renvoi à l'appréciation faite à propos de l'abaissement de l'âge des électeurs qui présente plusieurs similitudes avec celui des candidats. Il est significatif de rappeler qu'aucun candidat âgé de 23 et 24 ans n'a été élu lors des élections législatives du 25-6-1993. Aussi le ministre de l'intérieur a-t-il observé, à cette occasion, que les électeurs ont porté leur confiance vers des candidats dont l'âge (mûr) est supérieur à 35 ans. Cf. *Le Matin* du 28-6-1993.

2. Ceci n'est plus le cas depuis l'abrogation des dispositions concernant la participation de la communauté marocaine à l'étranger. Pour cette catégorie de nationaux, il est prévu la création d'un "Conseil national des expatriés" ou de toute organisme analogue.

chambres les sociétés au capital desquelles participent l'État ou des personnes de droit public.

En tout cas, les candidats ne doivent pas tomber sous le coup de l'inéligibilité.

### **86 ter - Cas d'inéligibilité**

Plusieurs cas sont prévus, rendant inéligibles :

- Les naturalisés marocains <sup>1</sup> ;
- Les personnes atteintes, depuis l'arrêt définitif des listes électorales, d'incapacité notamment par suite de décisions judiciaires <sup>2</sup>.

Sont cependant relevés de cette incapacité les individus dont la peine d'emprisonnement, autre que pour crime, a été purgée ou prescrite depuis dix ans au moins.

Sont, d'autre part, inéligibles dans toute l'étendue du pays les personnes exerçant effectivement les fonctions ci-après ou ayant cessé de les exercer depuis moins de six mois :

- les magistrats ;
- les gouverneurs, secrétaires généraux de préfectures ou de provinces, khalifas de gouverneurs, chefs de cabinet de gouverneur, chefs de districts, pachas, chefs de cercle, caïds, khalifas de pacha ou de caïd, chioukh et moqqadmine ;
- les militaires et les agents de la force publique (gendarmerie, police, forces auxiliaires).

De même, sont inéligibles dans toute circonscription dans le ressort de laquelle ont exercé leurs fonctions depuis moins de deux ans les mêmes personnes précitées en plus des chefs de région militaire et les chefs des services régionaux de la direction générale de la sûreté nationale et les commissaires de police.

Enfin, ne peuvent être élues, dans toute circonscription comprise dans le ressort de laquelle elles exercent ou ayant cessé d'exercer leurs fonctions depuis moins d'un an, les personnes autres que celles qui appartiennent à la seconde catégorie sus-indiquée, qui sont exclues du bénéfice du droit syndical <sup>3</sup>.

Même nouvellement élu, un représentant n'est pas à l'abri d'une mesure de déchéance, qui s'inscrit dans le cadre du contrôle des élections.

---

1. Dans les conditions prévues par l'article 17 du dahir n° 1-58-250 du 6-9-1958 portant sur le code de la nationalité marocaine. Voir infra n° s 186 et 187.

2. Dans les cas prévus à l'article 3 du dahir précité n° 1-77-98 du 19 mars 1977.

3. Par le décret n° 2-57-1465 du 5-2-1958 relatif à l'exercice du droit syndical par les fonctionnaires, tel qu'il a été modifié par le décret royal n° 010-66 du 12-10-1966.

## **86 quater - Déchéance pour cas d'inéligibilité**

Sera, en effet, déchu de plein droit de la qualité de représentant celui dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation de l'élection et l'expiration du délai pendant lequel cette dernière peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l'un des cas d'inéligibilité.

La déchéance est constatée par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de la Chambre des représentants, du ministre de la justice ou, en outre, en cas de condamnation postérieure à l'élection, à la requête du ministère public près la juridiction qui a prononcé la décision.

D'autres candidats peuvent être encore écartés pour cause d'incompatibilité.

## **87 - Incompatibilité - Causes**

L'exercice de toutes fonctions publiques non électives, à l'exception des fonctions gouvernementales, dans les services de l'État, des collectivités locales, des établissements publics ou des sociétés dont le capital appartient (pour plus de 50 %) à l'État est incompatible avec le mandat de représentant. De même, l'exercice des fonctions rémunérées par un État étranger ou par une organisation internationale est incompatible avec le mandat parlementaire.

## **87 bis - Procédure de détachement, démission ou déchéance**

Il en résulte que les personnes concernées, élues à la Chambre des représentants sont, sur leur demande, placées de droit, pendant la durée de leur mandat, dans la position de détachement <sup>1</sup>. Le détachement est prononcé par arrêté du Premier ministre, pris sur proposition du ministre intéressé, après visa du ministre des finances, du ministre des affaires administratives et du secrétaire général du gouvernement. Cette décision est prise dans les huit jours qui suivent le début de la législature ou, en cas d'élection partielle, de la proclamation du résultat du scrutin. Toutefois, dans le cas où l'élection a été contestée, le délai ne court qu'à compter de la décision du Conseil constitutionnel confirmant l'élection.

A la cessation de son mandat, l'intéressé est réintégré d'office dans l'emploi qu'il occupait à la date de son élection.

Le représentant qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilités, est lui aussi tenu <sup>2</sup> de démissionner de ses fonctions incompatibles avec son mandat ou, le cas échéant, de demander qu'il soit placé dans la position de détachement. A défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat. Il sera, en revanche, déchu de plein

1. Telle que celle-ci est définie à l'article 47 du dahir n° 1-58-008 du 24-2-1958 relatif à la fonction publique.

2. Dans les huit jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs ou en cas de contestation, de la décision du conseil constitutionnel.

droit s'il aura accepté, en cours de mandat, une fonction incompatible avec celui-ci ou qui aura méconnu l'interdiction de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale<sup>1</sup>.

La démission comme la déchéance sont, en tout cas, respectivement déclarées et constatées par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de la Chambre des représentants ou du ministre de la justice. Cette juridiction peut aussi être saisie en cas de doute sur l'incompatibilité des fonctions exercées en cas de contestation et, si ce cas se vérifie, le représentant est tenu de régulariser sa situation<sup>2</sup>.

Par contre, le représentant chargé par le gouvernement d'une mission temporaire peut cumuler l'exercice de cette mission avec le mandat, mais seulement pendant une durée n'excédant pas six mois.

L'application de ces textes ou leur portée réelle peut cependant souffrir d'une pratique contraire. On rappelle enfin l'interprétation de l'article 3 de la Constitution, avant les élections législatives du 14 septembre 1984, qui écarte toute candidature non partisane<sup>3</sup>.

On note, par ailleurs, comme cela s'est vérifié lors des élections locales ou législatives, que les découpages administratif et électoral intervenus en 1992 n'ont pas toujours favorisé les zones urbaines, quoique l'urbanisation du pays va sans cesse croissant<sup>4</sup>. C'est ce qui risque de fausser tant les résultats que la procédure suivie en la matière.

- 
1. Des sanctions pénales et pécuniaires sont, en outre, prévues à l'encontre des dirigeants ou responsables de ces entreprises.
  2. Dans le délai de 15 jours à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil constitutionnel. A défaut, cette juridiction le déclare démissionnaire d'office de son mandat.
  3. Mais qui a été tempérée lors des élections du 25-6-1993. Ainsi, les résultats définitifs par tendance politique, lors de cette dernière consultation électorale, donnent le nombre d'élus suivants : USFP (48), Istiqlal (43), MP (33), RNI (28), UC (27), MNP (14), PND (14), PPS (07), OADP (02), sans appartenance politique (02). Cf. *Le Matin*, du 12-7-1993. Mais pour la première fois dans l'histoire politique du pays, deux femmes appartenant à des partis de l'opposition (USFP et Istiqlal) ont été élues parmi 16 candidates. Les résultats du scrutin indirect (17-9-1993) confirment cette analyse. Ainsi, les 333 députés issus des élections du 25-6-1993 et du 17-9-1993 se répartissent comme suit : les partis de l'entente (ex. majorité) obtiennent 154 sièges (UC : 54, MP : 51, MNP : 25, PND : 24) ; ceux de l'unité (ex. opposition) obtiennent 115 sièges (USFP : 52, PI : 50, PPS : 11, OADP : 2). Quant aux autres formations politiques, elles totalisent 54 sièges dont 41 pour le RNI. Sur ces résultats, cf. *Le Matin*, du 19-9-1993.
  4. C'est ce qui ressort notamment des résultats officiels des élections communales du 16 octobre 1992. Ainsi, la répartition géographique des sièges par tendance politique place le RNI en tête quant au nombre de candidats élus aussi bien en milieu rural (3782) qu'en milieu urbain (1047). La seconde position revient aux "sans appartenance politique" (2498 et 613) suivis de l'UC (2412 et 580) et des autres partis pro-gouvernementaux. Les formations de l'opposition se trouvent en dernière position, exception faite de l'Istiqlal (en cinquième position, avec 2031 en milieu rural et 765 en milieu urbain).

### III - LE PROCESSUS ÉLECTORAL

La procédure d'élection est régie par les articles 18 à 52 du dahir n° 1-77-177 du 9 mai 1977, complétés par les articles 49 bis et 49 sexies (chapitre VII bis) du dahir n° 1-83-267 du 27 janvier 1984 relatifs aux élections ayant lieu hors du territoire national.

A signaler, d'autre part, que les articles 28 (1er alinéa), 31 (1er alinéa) et 52 renvoient aux dispositions de la loi n° 12-92 relatives à l'établissement et à la révision des listes électorales générales (et à l'organisation des élections des conseils communaux). Il s'agit en l'occurrence des dispositions concernant :

- les opérations de publicité des candidatures, de confection de bulletin de vote, d'établissement et de retrait des cartes électorales ainsi que la désignation des emplacements de l'affichage (articles 34 à 37 et 64 à 67 de la loi n° 12-92) ;
- les opérations d'ouverture et de clôture du scrutin ainsi que le déroulement de ce dernier et le dépouillement des votes (articles 41 à 44 inclus de la loi n° 12-92 précitée) ;
- la propagande électorale menée et les infractions commises à l'occasion des élections législatives (titres III et IV de la loi n° 12-92 précitée).

On se contentera cependant d'examiner assez brièvement les seules dispositions concernant la déclaration de candidature, les opérations électorales, le recensement des votes, la proclamation des résultats et enfin le contentieux électoral.

#### **88 - Déclaration de candidature**

Une distinction est faite entre les formalités de déclaration de candidature pour les élections au suffrage universel direct et celles qui concernent les candidatures dans le cadre des collèges des conseillers communaux, des chambres de métiers et des représentants des salariés. En ce qui concerne le scrutin direct, il suffit au candidat de déposer, en personne, une demande de candidature, avec sa signature légalisée, dans les délais prescrits <sup>1</sup>.

Quant aux candidatures présentées dans le cadre du scrutin indirect, elles sont généralement déposées au moyen de listes communes des candidats, bien que la candidature individuelle soit également admise.

Par contre, les candidatures multiples sont interdites et doivent être rejetées.

Par ailleurs, dès que le dépôt de candidature a été régulièrement effectué, un récépissé provisoire est délivré au postulant, puis un récépissé définitif lui est remis après le versement d'un cautionnement de 2 000 dirhams par candidat, ce qui permet d'éloigner les pauvres ou les sans ressources <sup>2</sup>. Ce

1. Au plus tard à 12 heures le 14ème jour précédant la date du scrutin au siège de la préfecture ou de la province du ressort de la circonscription.

2. Cette disposition ne doit toutefois poser aucun problème actuellement puisque seules les candidatures affiliées à un parti politique sont acceptées ; cette formation avance souvent le cautionnement. En réalité, ce montant paraît dérisoire lorsqu'on connaît les sommes

montant est remboursé dans le cas où le candidat aura obtenu au moins 5 % des voix exprimées.

Quoi qu'il en soit, les candidatures jugées acceptables sont enregistrées dans l'ordre de leur dépôt. Cette formalité vaut aussi pour le retrait de candidature, qui peut s'effectuer jusqu'au dixième jour précédant la date du scrutin.

### **89 - Opérations électorales**

Les opérations de publicité des candidatures, de confection des bulletins de vote, d'établissement et de retrait des cartes électorales, ainsi que la désignation des emplacements pour l'affichage sont effectuées conformément aux dispositions des articles 34 à 37 et 64 à 67 de la loi n° 12-92.

D'autre part, les pouvoirs reconnus en la matière au premier khalifa du gouverneur, au pacha ou au caïd sont dévolus au gouverneur de la préfecture ou de la province ou à son représentant <sup>1</sup>. En revanche, la confection des bulletins de vote des électeurs membres des chambres professionnelles et des électeurs représentant les salariés est assurée par le secrétariat de la Commission nationale de recensement.

On notera, dès à présent, le rôle appréciable que jouent les agents d'autorité dans l'exécution de l'ensemble des mesures prises en ce domaine, notamment en ce qui concerne la détermination des bureaux de vote et des agents qui y officient, l'information du public ainsi qu'en cas d'élections partielles <sup>2</sup>.

### **90 - Recensement des votes et proclamation des résultats**

Aussitôt après le dépouillement, le résultat est rendu public par le président du bureau. Des procès-verbaux sont alors dressés séance tenante en autant d'exemplaires qu'il y a de candidats ou listes de candidats. Le représentant de chacun de ces derniers est destinataire d'un exemplaire approuvé et signé, selon le cas, par le président et les membres du bureau de vote ou du bureau centralisateur ou de la Commission de recensement préfectorale ou provinciale ou de la Commission nationale de recensement <sup>3</sup>.

---

colossales que déboursent les notables et les fortunés pour leur élection.

1. Ou l'ambassadeur ou le consul intéressé lorsque les élections ont lieu à l'étranger.

2. Voir infra n° 92 ter.

3. Des dispositions particulières sont relatives en la matière aux élections au scrutin direct et au scrutin indirect. Elles prévoient, entre autres, les attributions des différents bureaux et commissions cités. Il en va de même pour le bureau centralisateur et la commission de recensement dans le ressort de chaque représentation diplomatique ou consulaire du Maroc à l'étranger.

## **91 - Contentieux électoral**

Une distinction est faite entre le contentieux du dépôt des candidatures et celui afférent aux opérations électorales.

### **91 bis - Candidatures**

Tout candidat dont la déclaration de candidature aura été rejetée, pourra déférer la décision de rejet au tribunal de première instance du ressort <sup>1</sup>. Toutefois, en ce qui concerne les candidatures rejetées par le secrétaire de la Commission nationale de recensement, le recours sera toujours exercé devant le tribunal de première instance de Rabat.

Dans tous les cas, le recours qui est enregistré gratis est ouvert pendant un délai d'un jour qui commence à partir de la date de notification du rejet <sup>2</sup>.

Le tribunal de première instance statue, en dernier ressort, dans un délai de trois jours à partir du dépôt de la réclamation et notifie aussitôt sa décision à l'intéressé ainsi qu'au gouverneur ou, le cas échéant, au secrétaire de la Commission nationale de recensement ; l'autorité compétente doit immédiatement enregistrer les candidatures déclarées recevables par cette juridiction et leur donner la publicité requise.

La décision du tribunal compétent ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel saisi de l'élection.

### **91 ter - Opérations électorales**

D'autre part, les électeurs et les candidats intéressés peuvent contester les décisions prises par les bureaux de vote, les bureaux centralisateurs, les Commissions préfectorales ou provinciales et la Commission nationale de recensement, devant la Chambre constitutionnelle dans les conditions prévues par les articles 23 à 29 inclus du dahir n° 1-77-176 du 9 mai 1977 portant loi organique relative à cette haute juridiction.

Le même recours est ouvert aux gouverneurs et, en ce qui le concerne, au secrétaire de la Commission nationale de recensement. Les représentants

---

1. C'est toutefois le tribunal de première instance de Rabat qui connaît des recours contre les décisions de rejet de candidature présentées à l'étranger. A noter que l'article 54 al. 2 de la loi n° 12-92 prévoit la saisine du "tribunal administratif" dont on attend toujours la mise en place effective. C'est d'ailleurs en considération de cette situation que l'article 62 de la loi n° 12-92 dispose qu'en attendant, les recours en la matière sont du ressort du tribunal de première instance. Voir aussi infra n° 234 et ss.

2. Les recours contre les décisions de rejet de candidature doivent être portés devant le tribunal de Rabat dans un délai de 3 jours à compter de la date de notification de rejet lorsque les élections devront se dérouler à l'étranger. Toutefois, la demande formant recours peut être déposée au siège de l'ambassade ou du consulat du chef-lieu de la circonscription électorale concernée dans un délai d'un jour à compter de la date de notification de la décision de rejet de candidature. C'est alors l'ambassadeur ou le consul qui avise par télégramme le secrétariat-greffe du tribunal de Rabat, et lui transmet sur-le-champ la demande formant recours qui lui a été présentée.

proclamés élus restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations et que le Conseil constitutionnel ait prononcé leur invalidation. Enfin, la nullité partielle ou absolue de l'élection ne pourra être prononcée que dans les cas suivants : - si l'élection n'a pas été faite selon les formes prescrites par la loi ; - si le scrutin n'a pas été libre ou s'il a été vicié par des manœuvres frauduleuses ; - s'il y a incapacité légale ou judiciaire dans la personne d'un ou de plusieurs élus <sup>1</sup>.

Ces règles et mesures diffèrent ainsi de celles prescrites par la loi n° 12-92 (chapitre IV du titre II : articles 52 à 62) <sup>2</sup>.

En revanche, qu'il s'agisse d'élections communales ou législatives, les partis politiques ont droit à des allocations au titre du financement de leur campagne électorale.

#### IV - PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

##### 92 - Un financement réservé aux partis politiques

S'il faut admettre que c'est là un élément nouveau que le pouvoir central avance comme argument supplémentaire en faveur de la démocratisation de la vie politique du pays, il convient également de souligner que seuls les partis politiques en bénéficient, à l'exclusion de toutes autres forces politiques organisées, y compris les syndicats professionnels (notamment de travailleurs).

C'est ce qui ressort expressément de l'article premier du décret n° 2-92-721 du 28 septembre 1992 relatif à la participation de l'État au financement des campagnes électorales menées par les partis politiques à l'occasion des élections générales communales et législatives <sup>3</sup>. La contribution financière de l'État en ce domaine confirme, si besoin en est, que seuls certains partis politiques sont privilégiés, à savoir ceux représentés au parlement, même lorsqu'il s'agit d'élections communales <sup>4</sup>. L'interprétation restrictive de l'article 3 de la constitution se trouve une fois de plus confirmée.

Ainsi, le montant global de cette participation est fixé à l'occasion de chaque élection générale communale <sup>5</sup> ou législative <sup>6</sup> par arrêté du Premier

---

1. A l'occasion des élections législatives de juin 1993, le ministre de l'intérieur n'a fait état que d'« incidents mineurs » enregistrés surtout en milieu rural et motivés par "l'échauffement de la concurrence entre les partis et les candidats". Cf. *Le Matin*, du 28-6-1993.

2. Sur le contentieux électoral relatif aux élus locaux, voir infra n° 157 bis.

3. Cf. BO, n° 4169 ter du 28-9-1992, p. 410.

4. Puisque peuvent également se présenter lors de cette consultation populaire les "sans appartenance politique".

5. Cf. arrêté du Premier ministre n° 3-81-92 du 28-9-1992 qui fixe le montant global à 60 millions de dirhams en ce qui concerne les élections locales (BO, n° 4169 ter du 28-9-1992, p. 411).

6. Cf. arrêté du Premier ministre n° 3-82-92 du 28-9-1992 qui fixe le montant global à 60

ministre, pris sur proposition du ministre de l'intérieur et du ministre des finances.

Contrairement à ce qui avait été décidé antérieurement <sup>1</sup>, la moitié des cent millions de dirhams a été versée à égalité aux partis politiques en lice, la moitié restante devant être soldée à chacune des formations en fonction du nombre de sièges et de voix obtenus aux élections du 25 juin 1993 <sup>2</sup>.

On retiendra également qu'un décret n° 2-93-3 du 29 avril 1993 a fixé les délais et formes de production des justifications d'utilisation des subventions accordées par l'État aux partis politiques au titre de participation au financement de leurs campagnes électorales à l'occasion des élections générales et législatives <sup>3</sup>, ce qui permet au gouvernement de mieux contrôler leurs dépenses.

D'autre part, pour lutter, plus ou moins efficacement, contre l'utilisation éhontée de l'"argent sale", qui a faussé les résultats des élections communales, cent vingt commissions ont été constituées au niveau préfectoral et provincial en vue de contrôler l'usage des fonds et l'abus d'influence, toutes présidées par des magistrats et réunissant les représentants des partis politiques, de l'autorité et un juge d'instruction, soit en moyenne une commission pour deux circonscriptions électorales.

Toutefois, les partis de l'opposition n'ont pas manqué d'alléguer encore l'impact de l'usage illicite de fonds de la part de candidats véreux.

## **92 bis - Utilisation des moyens d'information**

Les partis politiques en compétition, toujours eux, ont bénéficié, par ailleurs, d'une couverture de leur campagne électorale par les moyens d'information publics et privés audiovisuels. Ainsi, les formations représentées dans le parlement sortant ont bénéficié d'un temps de passage à la télévision et à la radio de cinq heures chacune. Le Parti des Démocrates Indépendants (PDI) et le Parti de l'Action (PA), qui n'étaient pas représentés dans l'ancien parlement, ont eu droit, à leur tour, à un temps de passage respectivement de 10 à 20 minutes.

En tout cas, malgré ces libéralités gouvernementales, l'opposition n'a pas manqué de relever, comme à l'accoutumée, les nombreuses irrégularités commises, notamment par l'administration <sup>4</sup>.

---

millions de dirhams en ce qui concerne les élections législatives (BO, n° 4169 ter du 28-9-1992, p. 411). Ce texte a été abrogé par un arrêté similaire sous n° 3-41-93 du 8-6-1993 (BO, n° 4206 du 9-6-1993, p. 934) qui a fixé à 100 millions de dirhams le montant de la subvention de l'État (au 18-7-93, un dollar U.S. vaut 9,3891 à l'achat et 9,4645 à la vente).

1. Les versements devaient être effectuées suivant des tranches successives de 20 %, 30 % et 25 %.

2. Cf. *Le Matin*, du 28-6-1993.

3. Cf BO, N° 4201 du 5-5-1993, p. 183.

4. En ce qui concerne les élections locales d'octobre 1992, cf. un état assez complet et révélateur de ces irrégularités recensées par le parti de l'Istiqlal in *L'Opinion*, du 18-10-1992.

## 92 ter - Emprise de l'administration sur les élections

La falsification des élections législatives et communales a été souvent dénoncée par les partis politiques de l'opposition en 1976, 1977, 1983, 1984, 1992 et, dans une moindre mesure, en 1993 <sup>1</sup>. Pour se limiter aux dernières élections législatives de juin 1993, on a relevé l'ampleur du désintérêt de l'électorat puisque d'après les chiffres officiels, le taux de participation a régressé par rapport à 1984 : 63 % contre 67,43 % lors des précédentes élections législatives <sup>2</sup> et ce, malgré l'appel à un vote massif. Les autorités ont toutefois tenté de minimiser ces résultats en avançant comme cause principale les méfaits de la sécheresse qui a entraîné l'exode rural. Ces mêmes autorités affirment, contre vents et marées, que leurs agents n'ont pas été impliqués comme ce fut le cas auparavant, lors des précédentes consultations électorales. Mais un fait est là, la "neutralité" observée par l'administration n'a pas suffi à endiguer l'indifférence ou le mépris d'une partie non négligeable de l'électorat, qui se défie d'un "jeu démocratique" assez formel pour ne pas dire plus. Il peut paraître fort légitime que cette frange de la population s'interroge sur la possibilité certaine d'un changement des mentalités régnantes du jour au lendemain, alors qu'il n'est pas aisé que les agents de l'administration comme la plupart des politiciens se défassent de leurs mauvaises habitudes manifestement immorales et amORALES et ce, malgré l'accent mis, à chaque occasion, par le Souverain sur la moralisation de la vie politique en particulier.

Peut-on s'attendre, dans ces conditions, qu'un statut réellement protecteur des représentants soi-disant de la nation leur permette un exercice effectif du pouvoir législatif pour le bien de tous ?

### Paragraphe II : STATUT LÉGAL

Outre les cas d'incompatibilité précédemment relevés <sup>3</sup>, il convient de se pencher sur la nature et la durée du mandat parlementaire, les immunités qui en découlent et enfin sur la dissolution de la Chambre des représentants.

## 93 - Nature et durée du mandat parlementaire

Les membres du parlement marocain tiennent leur mandat de la nation. Leur droit de vote est personnel et ne peut être délégué. Pourtant, leur

---

1. Cf. not. Youssef Tadraoui : "Les étapes de la falsification du scrutin (direct) du 14-9-84". Al Asas n° 64-1984, *op. cit.*, pp. 6-8- Idem, communiqué du parti de l'Istiqlal publié par l'*Opinion*, dans son édition du 18-10-92 à l'occasion des élections locales d'octobre 1992.

2. Les résultats des élections législatives de juin 1993 permettent de noter : 11 398 987 inscrits, 7 153 211 votants, 930 993 bulletins nuls, 6 222 218 suffrages exprimés, 2 072 candidats pour 222 élus. (soit 9,33 candidats par circonscription). Cf. *Le Matin*, du 28-6-1993.

3. La question des incompatibilités, bien qu'elle concerne les représentants élus, intéresse aussi les candidats aux élections législatives. Voir supra n° 87.

représentativité à l'échelon national est mise en doute par des élections pour le moins viciées comme on vient de le constater, d'autant plus que la pratique législative assez limitée sinon détournée par l'exécutif permet d'avancer qu'ils ne représentent souvent qu'eux-mêmes et encore... Ils font plutôt office de simples figurants dans une chambre d'enregistrement.

Or, paradoxalement, ils ont vu leur mandat prorogé de quatre à six ans en 1982 <sup>1</sup>. En outre, la législature, qui prend fin en principe sauf dissolution, la veille de l'ouverture de la session d'octobre de la sixième année suivant l'élection de la Chambre des représentants, a été prorogée deux fois de suite. La première prorogation est intervenue à la suite de la révision constitutionnelle du 30 mai 1980. Quant à la seconde, elle résulte du référendum du 1er décembre 1989, qui eut pour objet de reporter toutes les élections de deux ans, dans l'attente du référendum que l'ONU devrait organiser au Sahara. Autrement dit, ce "mal élu, mal aimé" <sup>2</sup>, depuis septembre 1984, est resté en fonction jusqu'à 1992. La nouvelle composante du parlement, issue des élections du 25 juin 1993 n'entrera probablement en fonction qu'en octobre de la même année. Durant toute cette longue période de statu quo, les membres de la Chambre des représentants ont profité non seulement de leurs immunités, mais également d'une rémunération et de privilèges exorbitants dont le citoyen-contribuable supporte lourdement les charges.

#### 94 - Immunités parlementaires

En principe, aucun parlementaire ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, "hormis le cas où les opinions exprimées mettent en cause le régime monarchique, la religion musulmane ou constituent une atteinte au respect dû au Roi" (article 37 in fine. Constitution).

Les représentants ne peuvent, pendant la durée des sessions, être poursuivis ou arrêtés pour crimes ou délits, autres que ceux sus-indiqués, qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants, sauf dans le cas de flagrant délit.

En dehors des sessions parlementaires, ils ne peuvent également être arrêtés qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre, sauf encore dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un membre du parlement est toutefois suspendue si celui-ci le requiert, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive <sup>3</sup>.

---

1. Cf. Dahir n° 1-81-379 du 6-5-1982 portant promulgation de la loi organique n° 31-80 précité.

2. Formule significative de Zakya Daoud lors de l'enquête qu'elle a effectuée sur le parlement. Cf. "Le procès du parlement". Lamalif, n° 122/1981.

3. A rappeler que parmi les "barons de la drogue" inculpés et arrêtés durant la dernière semaine de novembre 1993 se trouvait un député.

En tout cas, la levée de l'immunité parlementaire est individuelle, alors que la dissolution de la Chambre concerne l'ensemble des députés et n'implique nullement de sanctions pénales.

### **95 - Dissolution du parlement**

La dissolution de la Chambre des représentants est une décision éminemment politique. Elle revient au Roi dans les conditions fixées par les articles 70 et 72 du titre V de la Constitution (article 27). En effet, le Souverain peut, après avoir consulté le Président du Conseil constitutionnel et adressé un message à la Nation, dissoudre par dahir le parlement. Dans ce cas, l'élection de la nouvelle Chambre ne peut intervenir que trois mois, au plus tard, après la dissolution. Entre-temps, le Roi exerce, pour pallier le vide, outre les pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution, ceux dévolus au parlement. D'autre part, lorsque ce dernier est dissous, celui qui lui succède ne peut être dissous à son tour qu'un an après son élection.

En pratique, cette mesure n'a été prise qu'une seule fois depuis l'instauration de la monarchie constitutionnelle, en application des dispositions de l'article 35 relatif à l'état d'exception (juin 1965). D'ailleurs, cette situation ne se représentera peut-être plus puisque l'alinéa 3 (nouveau) de l'article 35 précité stipule expressément que : "l'état d'exception n'entraîne pas la dissolution de la Chambre des Représentants".<sup>1</sup> C'est dire que depuis 1977, la Chambre des représentants exerce normalement, mais formellement, le pouvoir législatif dans le cadre restreint que lui permet en réalité l'exécutif.

### Paragraphe III : COMPÉTENCE

#### **96 - Pouvoir de légiférer - Renvoi**

Étant donné que la procédure législative a été traitée lors de l'examen des lois ordinaires ou organiques, ainsi que des larges possibilités reconnues au gouvernement de modifier ces textes législatifs par des décrets lois ou à la suite de lois d'habilitation<sup>2</sup>, on se penchera seulement sur le vote de la loi de finances sachant aussi que les compétences en matière de fiscalité et de dépenses seront examinées spécifiquement plus loin<sup>3</sup>, puis sur les questions orales.

#### **97 - Vote du budget**

Si l'article 49 de la Constitution prévoit que le parlement vote la loi de finances, ce texte renvoie aux conditions prévues par le dahir n° 1-72-360 du

---

1. Voir infra n° s 297 et ss.

2. Voir supra n° 42 et ss.

3. Voir infra n° s 295 et 296.

18 septembre 1972 portant loi organique de finances <sup>1</sup>, dont l'appréciation du contenu sera plus appropriée par ailleurs <sup>2</sup>. Il n'en demeure pas moins que les trois derniers alinéas de l'article 49 précité disposent, eux aussi, de règles fondamentales particulières dont l'examen s'impose dès à présent, d'autant plus qu'elles permettent de souligner encore une fois la limitation de l'exercice du pouvoir législatif par la Chambre des représentants.

Ainsi, les dépenses d'investissement nécessaires à l'exécution de programmes économiques et sociaux intégrés <sup>3</sup> ne sont votées qu'une seule fois lors de son approbation par cette assemblée. Elles sont reconduites automatiquement pendant la durée d'exécution des programmes auxquels elles sont affectées. Seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier le programme ainsi adopté.

Si, d'autre part, le budget n'est pas voté avant le 31 décembre, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation.

Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposé dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution du taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé.

En tout état de cause, la Chambre des représentants est quasiment démunie de prérogatives en la matière, elle se contente souvent d'avaliser les projets et amendements gouvernementaux, malgré certaines discussions plus ou moins byzantines de rares députés, surtout ceux de l'opposition, ayant des connaissances économiques, financières et fiscales;

D'ailleurs, en raison des restrictions draconiennes apportées à l'exercice du pouvoir législatif, quelques représentants de la majorité comme de l'opposition ont une préférence pour les questions orales.

## 98 - Les questions orales

Aux termes de l'article 55, al. 2 de la Constitution, une séance par semaine <sup>4</sup> est réservée, par priorité, aux questions orales des membres parlementaires et aux réponses du gouvernement. Pourtant, là aussi, ces questions sont non seulement adressées préalablement par écrit aux ministres concernés, mais ces derniers n'y accèdent pas toujours ou s'ils répondent, ils le font à moitié. Toujours est-il que les questions orales constituent pour certains représentants le moyen de prédilection pour se faire

---

1. Cf. BO, n° 3125 du 20-9-1972, p. 1245.

2. Voir infra n° s 295 et 296.

3. Les termes "nécessaires à l'exécution de programmes économiques et sociaux intégrés" ont remplacé ceux de "résultant de l'application du plan" lors de la révision de la Constitution par référendum du 4-9-1992. Il en va de même pour les mots "d'exécution des programmes auxquels elles sont affectées", qui remplacent ceux "du plan".

4. Le mardi durant les législatures 1984-1992.

de la publicité <sup>1</sup>, mais aussi pour tenter de régler, par ce biais, leurs intérêts personnels ou ceux d'une minorité de privilégiés. Il est, en tout cas, rare que les problèmes posés par ce procédé soient effectivement ou rapidement résolus <sup>2</sup>.

C'est pour répondre à l'attente des partis représentés au parlement, dont ceux de la majorité pro-gouvernementale, que l'article 55 de la Constitution a été complété par un dernier alinéa aux termes duquel : "La réponse du gouvernement doit être donnée dans les vingt jours suivant la date à laquelle le gouvernement a été saisi de la question".

Ces nouvelles dispositions, qui s'ajoutent à celles relatives au vote de confiance à la suite du programme gouvernemental présenté lors de l'investiture du nouveau gouvernement (article 59), ont été avancées comme des mesures non négligeables dans le sens de la responsabilisation du gouvernement devant le parlement.

Toutefois, malgré la fixation d'un délai - plus ou moins impératif - obligeant le ou les ministres à répondre aux questions orales, il reste à prouver que ces derniers n'esquiveront pas comme d'habitude les problèmes soulevés par les députés. Autrement dit, l'application effective de ces dispositions dépendra surtout de la haute tenue morale des membres du gouvernement comme des députés. Or, cela n'est pas encore assez évident, malgré les appels pressants du Souverain à cet égard. De plus, la situation qui prévaut jusqu'à maintenant révèle que c'est bel et bien l'exécutif qui mène le jeu parlementaire durant le fonctionnement de l'assemblée.

#### Paragraphe IV : FONCTIONNEMENT

##### **99 - Un fonctionnement très superficiel**

Le parlement fonctionne tant mal que bien au moyen de sessions ordinaires ou extraordinaires, avec des séances publiques ou siégeant en comité secret. Il établit et vote son règlement. Toutefois, ce texte ne pourra

- 
1. Des résumés, plus ou moins substantiels, sont publiés par la presse partisane et officielle ainsi que lus à la radio et à la télévision gouvernementales.
  2. Les partis de la majorité, telle que l'Union constitutionnelle par exemple, ne manquent cependant pas de souligner - avec une satisfaction plus ou moins évidente - l'augmentation du nombre des questions orales et écrites ainsi que les réponses qui leur sont réservées. Pour eux, c'est la preuve d'un "dialogue vivant" entre le législatif et l'exécutif. D'après les chiffres avancés, si en 1984 le nombre des questions orales était de 342 avec 117 réponses seulement, en 1988 ces questions s'élevèrent à 470 pour 350 réponses. En ce qui concerne les questions écrites pour les mêmes années, elles sont passées de 297 pour 187 réponses (en 1984) à 324 avec 318 réponses (en 1988). Cf. Rissalat Al Oumma, quotidien de l'U.C., édition du 11-10-1991. Faisant la rétrospective d'octobre 1984 à octobre 1991, ce même quotidien relève 2 564 questions orales avec 1 769 réponses, ainsi que 1670 questions écrites avec 1 312 réponses. Il note cependant un problème de retard et d'absence de réponse à des questions (nombreuses) d'intérêt local ou dépassées ! Cf. Rissalat Al Oumma, *op. cit.*, du 26-10-1991, p. 5.

être mis en application qu'après avoir été déclaré, par le Conseil constitutionnel, conforme aux dispositions de la Constitution. Or, l'ex-Chambre constitutionnelle n'avait pas hésité à refuser au parlement issu des élections législatives de 1977 ce dont disposaient les parlements de 1963 et de 1970, à savoir l'autonomie financière et la possibilité de constituer des commissions d'enquête et de contrôle. L'arbitrage royal a été même sollicité à cet égard. D'autres combats d'arrière-garde durant la législature 1977-1983 ont porté sur le règlement intérieur, l'élection à la Cour des comptes (instance financière du parlement) ou à la Haute Cour (instance judiciaire du parlement) <sup>1</sup>.

### **100 - Des structures effilochées**

Par contre, les ministres ont accès librement au parlement et à ses commissions ; ils peuvent se faire assister de commissaires désignés par eux ; d'où leur influence appréciable sur le déroulement des travaux de la Chambre et de ses organes subsidiaires. Les commissions spécialisées du parlement sont loin d'accomplir leurs tâches politiques en assurant le suivi et le contrôle de l'activité gouvernementale. La Chambre est enfin administrée par un bureau dont le président et les membres sont élus au début de la session d'octobre. Le Président est élu pour trois ans, tandis que les autres membres du bureau le sont pour un an. Le bureau est élu à la représentation proportionnelle des groupes d'où les premières vice-présidences sont nécessairement occupées par les partis de la majorité, puis viennent ensuite celles des autres formations politiques.

### **100 bis - Constitution des commissions d'enquêtes *ad hoc* avec des attributions limitées**

Il fallut, par ailleurs, que des événements assez graves soient survenus à Fès et à Tanger en décembre 1990 pour inquiéter le pouvoir central et donner le feu vert à la constitution d'une commission d'enquête à ce sujet. Les travaux de ladite commission ont duré près d'une année avant qu'un rapport circonstancié de 200 pages n'ait été élaboré. Ce rapport n'a pas encore été publié, seul le rapporteur de la commission a donné lecture d'un court rapport de synthèse en séance plénière au parlement, d'où s'est dégagée l'urgence à s'attaquer aux problèmes urbanistiques et sociaux <sup>2</sup>.

A signaler surtout qu'une telle commission a bénéficié du soutien royal, qui s'est notamment exprimé dans la Lettre royale du 28 décembre 1990. C'est ce qui expliquera plus tard la base légale de cet organe par l'adjonction de trois nouveaux alinéas à l'article 40 de la Constitution révisée en 1992.

---

1. Cf. Zakya Daoud : "Le procès du parlement". Lamalif, n° 122/1981, *op. cit.*, p. 12.

2. Cf. not. *L'Economiste* (hebdomadaire paraissant à Casablanca), n° 26 du 23-4-1992.

Ainsi, outre les commissions permanentes spéciales, peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande de la majorité de la Chambre des représentants, au sein de cette assemblée, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions au parlement. Il ne peut toutefois être créé de commissions d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

Si une commission a été déjà créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création. Il s'ensuit que ces structures ne doivent pas empiéter sur la compétence des juridictions afin de préserver leur indépendance - quoique formelle<sup>1</sup>.

C'est dire le souci exprimé par le pouvoir central de limiter les prérogatives d'investigation reconnues aux commissions d'enquête, d'autant plus que ces dernières ont un caractère strictement temporaire.

Leur mission prend d'ailleurs fin par le dépôt de leur rapport. Une loi organique devra fixer les modalités de leur fonctionnement.

On n'a répondu, en définitive, que partiellement à la requête des députés, de l'opposition comme de la majorité. En effet, ces représentants ne se sont pas vu reconnaître la possibilité de constituer des commissions de contrôle de l'exécutif et de son administration tentaculaire et omnipotente. Les agents de l'État ont donc encore de beaux jours devant eux, en particulier ceux d'entre eux qui usent et abusent de trafic d'influence, de népotisme et de corruption. Il faut avouer aussi que la plupart des députés peuvent prêter le flanc aux mêmes vices à l'occasion de l'exercice de leur mandat ou dans leurs actes quotidiens<sup>2</sup>.

## 101 - Sessions et séances

La Chambre des représentants siège pendant deux sessions ordinaires par an. Le Roi préside l'ouverture de la première session qui commence le deuxième vendredi d'octobre. La seconde session s'ouvre le deuxième vendredi d'avril.

Lorsque la Chambre a siégé deux mois, au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret.

Elle peut, d'autre part, être réunie en session extraordinaire, soit à la demande de la majorité absolue de ses membres, soit plus fréquemment par décret à la suite d'une décision royale. Les sessions extraordinaires se tiennent sur la base d'un ordre du jour déterminé pour débattre de questions d'actualité nationales ou internationales<sup>3</sup>.

---

1. Voir infra n° 110.

2. On ne peut que rendre grâce au Roi quant à sa détermination de lutter pour que de tels comportements dominés par l'argent soient sensiblement réduits. La création des tribunaux administratifs ainsi que d'autres mesures comparables consacrent cette tendance salutaire pour le pays et sa population, encore faut-il cependant que les mesures ainsi prises soient effectives et efficaces.

3. En 1991, par exemple, plusieurs sessions extraordinaires ont eu pour objet la guerre du Golfe, le Sahara et le référendum de l'O.N.U., la campagne de dénigrement du Maroc, etc.

Lorsque l'ordre du jour est épuisé, la session est close par décret.

Enfin, les séances de la Chambre sont généralement publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au bulletin officiel, mais le parlement peut aussi siéger en "comité secret" à la demande du Premier ministre ou du tiers de ses membres.

Par ailleurs, le parlement est tellement minorisé que son contrôle sur l'exécutif est quasi inexistant ou du moins purement formel.

## Paragraphe V : MISE EN CAUSE HYPOTHÉTIQUE DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT.

Vu la domination du gouvernement, qui s'explique en grande partie par l'existence d'une majorité parlementaire à sa dévotion, on ne peut s'attendre à ce que la Chambre des représentants mette effectivement en cause la responsabilité de l'exécutif par le vote de confiance, ou la motion de censure, voire exceptionnellement traduire les membres du gouvernement devant la Haute Cour.

### 102 - Un vote de confiance aux oubliettes

En principe, le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement devant le parlement sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte (article 74). La confiance ne peut toutefois être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre. Le vote ne peut, en outre, intervenir que trois jours francs après que la question de confiance a été posée.

Le refus de la confiance entraîne la démission collective du gouvernement.

En tout cas, avec le dernier et nouvel alinéa de l'article 59 de la Constitution, le vote de confiance peut également intervenir sur la base du programme gouvernemental, qui fait au préalable l'objet d'un débat. Mais cette possibilité de contrôle supplémentaire ne change pas grand-chose pour les mêmes raisons évoquées précédemment et ce, bien que l'article 59, alinéa 1er - inchangé depuis 1972 - dispose que le gouvernement est responsable devant le Roi "et devant la Chambre des représentants"<sup>1</sup>.

On ne peut, en effet, concevoir l'aboutissement de la sanction parlementaire, par ce biais, avec une "chambre d'enregistrement". Assez fort de ses prérogatives constitutionnelles et de la dépendance d'un législatif dont l'écrasante majorité des membres lui doit beaucoup pour leur élection et leurs privilèges, l'exécutif ne juge pas nécessaire de recourir à ce procédé, de même qu'il ne peut vraiment craindre un vote de confiance imposé ou un vote de défiance à l'initiative des représentants.

---

1. Voir infra n° 106.

### 103 - Une motion de censure illusoire

Si la Chambre peut, en principe, mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, celle-ci n'est recevable que si elle est signée par le quart au moins des membres composant le parlement. De plus, elle n'est approuvée que par un vote pris à la majorité absolue des membres qui le composent. Le vote ne peut intervenir que trois jours après le dépôt de la motion. En cas de censure, il doit entraîner la démission collective du gouvernement. Enfin, lorsque ce dernier a été censuré, aucune seconde motion n'est recevable pendant un délai d'un an (article 75). Or, de par la composition de la Chambre, la motion de censure n'a aucune chance de réussir. Il est néanmoins arrivé que le gouvernement ait été mis en minorité, au moins une fois, lors du vote d'un budget ministériel parce, pendant quelques jours, qui ne durèrent pas, une fraction du F.D.I.C., s'allia avec l'opposition constituée de l'Istiqlal et de l'U.N.F.P., pour mettre la majorité en échec. Ce fut en mai 1964, lors de la première expérience parlementaire issue de la Constitution de 1962. Le dépôt par l'opposition d'une motion de censure contre le gouvernement fut alors l'occasion d'une session extraordinaire entièrement télévisée et qui suscita un intérêt appréciable. Le parlement de l'époque évoqua même la corruption <sup>1</sup>.

C'est également une action d'éclat que rechercha l'opposition actuelle (U.S.F.P., Istiqlal), qui déposa une motion de censure lors de la session de printemps 1989 au sujet de la politique gouvernementale en matière de privatisation, mais cette mesure ne pouvait avoir d'effet du moment que la majorité parlementaire était restée unie. Devant cet échec, bien attendu par l'opposition elle-même, cette dernière eut recours à l'arbitrage royal qui lui donna cependant raison.

### 104 - Ineffectivité de mise en accusation des membres du gouvernement devant la Haute Cour

Dans ces conditions, on ne peut augurer une application effective des articles 86 à 90 (titre VIII) de la Constitution concernant la Haute Cour. D'après ces dispositions, les membres du gouvernement sont "pénalement" responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils peuvent être mis en accusation par la Chambre des représentants et renvoyés devant la Haute cour.

A cet effet, le parlement doit statuer au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des membres le composant, à l'exception de ses membres appelés à participer aux poursuites, à l'instruction et au jugement.

Cette juridiction, éminemment politique, doit être en principe composée de membres élus au sein du parlement. Son président est nommé par dahir. Une loi organique devra fixer le nombre de ses membres, les modalités de leur élection ainsi que la procédure applicable <sup>2</sup>.

1. Cf. Zakya Daoud : "Le procès du parlement". Lamalif, n° 122/1981, *op. cit.*, p. 15.

2. Sous l'empire de la Constitution de 1972 (articles 82 à 86 Titre VII), cf. dahir portant la loi

Or, comme ces dispositions demeurent inchangées depuis 1962<sup>1</sup>, on ne connaît pas de cas d'application ou de précédent. Le gouvernement ayant eu toujours une majorité écrasante de fidèles au parlement ne peut logiquement être inquiété par cette assemblée. D'ailleurs, la mise en cause de la responsabilité pénale n'a jamais été officiellement demandée, ne serait-ce que par l'opposition. On rappelle que cette dernière a plutôt eu recours à l'arbitrage royal pour résoudre ses différends avec la majorité parlementaire ou avec le gouvernement.

Le seul cas qui aurait pu entraîner la saisine de la Haute Cour a eu lieu après le putsch du 10 juillet 1971, à Skhirat. Mais les ministres concernés ont été surtout inculpés et déférés devant la Cour spéciale de justice qui les a condamnés<sup>2</sup>. Il faut préciser qu'en ces temps-là, il était mis fin au fonctionnement du parlement par la proclamation de l'état d'exception. L'assemblée suivante ne fut constituée qu'en 1977<sup>3</sup>.

### **104 bis - Un parlement d'apparat**

Il est de fait qu'on assiste de par le monde au déclin des parlements, en raison de la réduction sinon de la disparition complète de la fonction législative du parlement ainsi que d'une perte d'influence et de prestige liée au renforcement de l'exécutif. Si une telle situation est assez accentuée dans des pays comme le Maroc, certains avanceraient qu'il vaudrait mieux qu'il existe. Encore faudrait-il qu'il exerce au moins, au lieu d'un pouvoir législatif, un pouvoir délibératif. Or à part une fonction de contestation très limitée, du fait du statut réel de l'opposition, la Chambre des représentants ne remplit effectivement ni une fonction de contrôle, ni celle qui vise à préparer la relève éventuelle de l'équipe gouvernementale en place. On est donc loin d'une division, ou répartition, du travail étatique entre la fonction législative et la fonction exécutive. On se demande alors si le système traditionnel de la "djemaa" (assemblée aux niveaux national, régional, local et professionnel) ne constitue pas une solution plus appropriée à la participation directe des citoyens aux affaires publiques. Si les structures modernes de représentation apparaissent comme conforme à l'esprit de la "djemaa", il faut cependant souligner que l'exercice des pouvoirs et le fonctionnement des unes et des autres peuvent être pervertis par des comportements antidémocratiques ; ce qui annihilerait tout effort de puiser

---

organique n° 1-77-278 du 2-10-1977 relative à la Haute cour (BO, n° 3388 bis du 10-10-1977, p. 1107).

1. Cf. Constitution de 1962 (art. 88-92), Constitution de 1970 (articles 81-85). Ce sont ces mêmes dispositions qui ont été reprises par les Constitutions de 1972 et de 1992.
2. Cf. dahir portant sur la loi n° 1-72-157 du 6-10-1972 portant création de la Cour spéciale de justice "chargée de la répression des crimes de concussion, corruption, trafic d'influence et détournement commis par des fonctionnaires publics". Ce texte a abrogé la loi n° 4-64 du 20-3-1965 (BO, 11-10-1972, p. 1321).
3. A rappeler que c'est le dahir n° 1-70-178 du 31-7-1970 (même date que pour la promulgation de la 2ème loi fondamentale du pays) qui a mis fin à l'état d'exception (BO, 1-8-1970, p. 1112). Voir aussi supra, n° s 13 et ss et infra n° 300.

véritablement dans les traditions et la culture islamiques l'essence du jeu démocratique. Le gouvernement pourra-t-il alors être obligé de tenir compte des citoyens ?



## Chapitre IV

### LE GOUVERNEMENT

On abordera la formation et l'organisation du gouvernement (paragraphe 1er), son statut légal (paragraphe 2), sa compétence (paragraphe 3), son fonctionnement (paragraphe 4) et les moyens dont il dispose (paragraphe 5).

#### Paragraphe I : FORMATION ET ORGANISATION

##### **105 - Un exécutif totalement dépendant du Roi**

On rappelle qu'en vertu du nouvel article 24, c'est le Monarque qui nomme également les autres membres du gouvernement "sur proposition du Premier ministre", il lui est loisible de mettre fin à leurs fonctions comme il met fin aux fonctions du gouvernement, soit à son initiative, soit du fait de la démission du gouvernement.

La proposition de nomination des ministres par le chef du gouvernement peut n'apparaître qu'une clause de style dans la conjoncture actuelle. Sachant toutefois la volonté royale pour réaliser de manière effective la démocratisation politique progressive du système en place, les nouvelles dispositions peuvent augurer une ère nouvelle. Ainsi, le futur Premier ministre sera probablement, après les élections législatives de juin 1993, nommé parmi la majorité parlementaire ou le parti qui arriverait en première position de par le nombre de ses élus <sup>1</sup>. C'est alors à ce Premier ministre que reviendra la charge de constituer son gouvernement, d'autant plus qu'en application des nouvelles dispositions de l'article 60, ce dernier sera "sous la responsabilité du Premier ministre".

Mais il ne faut pas oublier aussi que le Souverain règne et gouverne et, partant, les orientations ou directives principales relatives à la gestion des affaires de l'État sont avant tout d'initiative royale. Tant le Premier ministre

---

1. Or, comme les dernières élections législatives l'ont montré, aucun parti politique ne peut prétendre à la majorité. De même, tant le Koutla (USFP, Istiqlal, PPS et OADP) que l'"Entente" (UC, MP et PND) ne peuvent à eux seuls réunir la majorité absolue, ce qui permet au Roi une large liberté de manoeuvre. Cf. à ce sujet, le discours royal du 8-7-1993, in *Le Matin*, du 12-7-1993. Voir aussi supra n° 18.

que les autres membres du gouvernement demeurent, comme d'autres agents publics, voire même les députés, ses fidèles serviteurs. Cette situation n'implique cependant pas que tout ce qui se décide vient du Roi car cela est humainement difficile, d'où l'importance de mettre en exergue, dans les faits, la responsabilité politique et éthique du gouvernement.

On rappelle, d'autre part, qu'en considération des rapports réels du Roi et du gouvernement et en fonction de la situation passée et actuelle, tant le Premier ministre que les ministres ne démissionnent pas ni individuellement, ni collectivement. Ils enfreindraient la confiance que le Souverain a mise en eux. De plus, comme on vient de le voir, ils n'ont pas à craindre un vote de défiance de la Chambre des représentants, ce qui contribue à leur stabilité tant que le Roi le veut. Enfin, si le Monarque tient compte, dans la composition de l'exécutif, des forces politiques en présence et si des gouvernements d'union nationale ont été précédemment formés, le Chef de l'État puise non seulement dans la classe politique, mais aussi parmi les technocrates et les membres des groupements d'intérêts sur lesquels se fonde le régime <sup>1</sup>.

Avec une telle procédure de formation du cabinet gouvernemental, le statut légal de l'exécutif gagnerait à être mieux défini.

## Paragraphe II : STATUT LÉGAL

### 106 - Privilèges et responsabilité

Si la Constitution est silencieuse quant aux immunités dont peut bénéficier l'équipe gouvernementale, collectivement ou à titre individuel, il n'en demeure pas moins qu'en réalité dès leur nomination par le Roi, le Premier ministre comme les ministres se prévalent d'avantages matériels et de privilèges en rapport avec la confiance royale et leurs fonctions.

Le renforcement du pouvoir exécutif au détriment du parlement rend illusoire leur responsabilité vis-à-vis de ce dernier au moyen d'un vote de confiance ou d'une motion de censure <sup>2</sup>. Il n'en va pas autrement lorsqu'ils sont "pénalement" responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions et, partant, s'ils sont susceptibles d'être déférés devant la Haute Cour (article 86) <sup>3</sup>.

---

1. Sur l'évolution des cabinets gouvernementaux, cf. Fatima Abou El karam : "Répertoire des gouvernements du Royaume du Maroc (1955-1988)". Publications de la Faculté des lettres et des sciences humaines I. Casablanca, n° 6, 1988, 196 pages. Tel a été le cas notamment lors de la constitution du gouvernement durant la période électorale de fin 92 et début 1993, en attendant l'installation du nouveau parlement prévue en octobre 1993. Cf. dahir n° 1-92-137 du 11-8-1992 portant nomination des membres du gouvernement (BO, n° 4164 du 19-8-1992, p. 351).

2. Voir supra nos 102 et 103.

3. Voir supra n° 104.

Autrement dit, la seule responsabilité qui prévaut réellement est celle du gouvernement devant le Roi (article 59), notamment pour accomplir les fonctions dont ils sont chargés par le Monarque.

### Paragraphe III : COMPÉTENCE

#### **107 - Des attributions variées**

Sans revenir sur les prérogatives du gouvernement en matière législative (loi d'habilitation, décret-loi, amendements, initiative des lois) ou en matière réglementaire (pouvoir réglementaire du Premier ministre ou éventuellement des ministres), il convient de préciser que son rôle n'est plus seulement d'assurer l'exécution des lois. Au lieu d'être un simple "organe d'exécution", le renforcement de la fonction gouvernementale lui confère un pouvoir actif. Aussi son rôle déborde-t-il largement la notion classique d'exécution des lois pour devenir un "organe d'impulsion" (préparation du programme législatif, animation et orientation de l'Administration en rapport avec ses objectifs), de décision (arbitrages financiers dans l'établissement du budget de l'État, pouvoir réglementaire élargi) et de prévision (planification de l'économie).

Le gouvernement apparaît, en définitive, comme le "moteur" des mécanismes constitutionnels, mais sans pour autant détenir les véritables rênes du pouvoir. Si son pouvoir peut être qualifié d'actif, il demeure un simple exécutant de la politique impulsée par le Palais <sup>1</sup>. Autant dire que malgré leurs privilèges et avantages, le Premier ministre et les ministres font plutôt figure de "hauts fonctionnaires" et de "serviteurs fidèles" du Monarque sans plus. Mais celui-ci ne peut humainement contrôler tous les agissements de ses subordonnés et ce, malgré l'assistance de son cabinet et d'autres organes institués à cet effet.

C'est ce qui peut être dégagé également du fonctionnement du cabinet gouvernemental.

### Paragraphe IV : FONCTIONNEMENT

#### **108 - Un fonctionnement déterminé par les exigences du pouvoir**

Dès la nomination des membres du gouvernement par le Roi, le Premier ministre se présente devant la Chambre des représentants et expose le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit, en principe, dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et, notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, culturelle et extérieure.

Contrairement à ce qui se passait sous l'empire de la Constitution de

---

1. On rappelle notamment la Lettre royale adressée au gouvernement provisoire, à la veille des élections législatives de juin 1993. Voir à ce sujet supra n° 18.

1972, un tel programme est, comme on a eu l'occasion de le souligner, maintenant soumis au vote de confiance du parlement (article 59, in fine Constitution de 1992) <sup>1</sup> après avoir été débattu par les députés.

Cependant, certaines questions sensibles ou du domaine réservé du Roi (défense nationale, politique étrangère) ne peuvent être remises fondamentalement en cause par le parlement dans son ensemble, voire par l'opposition <sup>2</sup>. Aussi les grandes lignes du programme comme leur concrétisation par des lois-cadres et d'autres textes (législatifs ou réglementaires) reçoivent-ils généralement l'aval de la "chambre d'enregistrement". On rappelle que la préparation des différentes normes juridiques et politiques sectorielles sont du ressort du cabinet du gouvernement, présidé par le Premier ministre, puis du Conseil des ministres, présidé par le Souverain, après que l'Administration ait joué un rôle d'initiateur assez déterminant.

## Paragraphe V : RÔLE ENVAHISSANT DE L'ADMINISTRATION

### 109 - Une Administration tentaculaire au service de l'exécutif

Aux termes de l'article 60 de la Constitution, le gouvernement "dispose de l'Administration" qu'elle soit centrale ou locale. En effet, malgré la volonté affichée depuis 1976 pour une "décentralisation administrative", la Charte communale et d'autres textes ultérieurs <sup>3</sup> attribuent encore largement un pouvoir de contrôle et de décision à l'Administration centrale. Cette dernière est composée, d'une part, des services du Premier ministre <sup>4</sup>, dont

---

1. Voir supra n° 102.

2. Il en va de même pour la politique économique et sociale, dont les grandes orientations ont été, d'ores et déjà, fixées dans la Lettre royale du 14 juin 1993, avant même l'installation de la nouvelle chambre des représentants, issue des élections du 25 juin 1993, et la constitution du nouveau gouvernement. Voir aussi supra n° 18.

3. Voir supra n° 23 et infra nos 165 et 172.

4. Parmi ces services, on relève le cabinet du Premier ministre, le Secrétariat général du gouvernement ainsi que divers ministères délégués auprès du chef du gouvernement (affaires économiques et privatisations, affaires administratives, investissements extérieurs, plan, développement des provinces sahariennes, etc). A rappeler que cette répartition des tâches gouvernementales a été relativement modifiée avec la nomination des membres de l'exécutif le 11-8-1992. On retient les nouvelles appellations suivantes : ministère du commerce, de l'industrie et de la privatisation; ministère de l'emploi, des affaires sociales et de l'artisanat; ministère du commerce extérieur, des investissements extérieurs et du tourisme; ministère délégué auprès du Premier ministre chargé des affaires économiques et sociales; secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé des affaires générales; sous-secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de l'information chargé de la protection de l'environnement. Ce gouvernement comprend, outre d'anciens ministres, six nouveaux membres de l'exécutif, deux secrétaires d'Etat et un sous-secrétaire d'Etat. Des problèmes de compétences pourraient survenir, notamment, entre le ministère de l'emploi, des *affaires sociales* et de l'artisanat et le ministère délégué auprès du Premier ministre chargé des *affaires économiques et sociales*. D'autres appellations, révélatrices d'hésitations ou la

l'accent est mis sur la coordination des activités ministérielles et, d'autre part, les différents départements ministériels et les divers organismes administratifs plus ou moins autonomes (établissements publics et offices nationaux spécialisés).

Bien qu'une telle Administration connaisse des problèmes de modernisation et d'intégration dans la société, non encore résolus, ses agents outrepassent souvent leurs prérogatives sans que cela soit dans l'intérêt des citoyens. Son objectif primordial est d'assurer, par tous les moyens dont elle dispose, la sécurité du régime ; le reste est moins prioritaire. C'est ce qui a fait du ministère de l'intérieur un superministère qui s'est vu attribuer plusieurs compétences en rapport avec l'objectif signalé (urbanisme, environnement, etc).

Cette Administration au service du pouvoir ne se gêne donc pas d'imposer ses méthodes et sa politique, à tel point qu'elle est à la fois trop présente, tracassière et tentaculaire. Elle ne cesse d'accroître son emprise sur la vie des citoyens. Le comportement anti-éthique d'une partie non négligeable de ses agents (corruption, malversation, abus de toutes sortes) a même amené le pouvoir à créer des juridictions administratives en vue de protéger les citoyens contre leurs excès.

---

recherche d'une meilleure "architecture" gouvernementale, ressortent de la constitution d'un nouveau gouvernement, composé encore de technocrates, après l'installation du parlement en octobre 1993. Cf. dahir n° 1-93-447 du 17-11-1993 (BO, n° 4229 du 17-11-1993, p. 635).



## Chapitre V

### LA JUSTICE ÉTATIQUE

Peut-on vraiment concevoir les juridictions étatiques comme constituant un "pouvoir judiciaire" totalement indépendant du parlement et du gouvernement ? Les dispositions du titre VII de la Constitution (articles 80 à 85) le laissent entendre. Pourtant, en pratique, on est bien loin de l'affirmation solennelle de l'indépendance de l'"autorité judiciaire" pour de multiples raisons qu'on essayera de rapporter dans le cadre de l'examen de l'organisation judiciaire (paragraphe 1er) et du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité (paragraphe 2).

#### Paragraphe I : ORGANISATION JUDICIAIRE

Avant d'aborder dans ses grandes lignes, l'organisation judiciaire du pays en mettant l'accent sur les différentes juridictions actuelles (I) puis sur le statut légal des juges (II), il échet d'apprécier au préalable le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

#### **110 - Garanties et insuffisances de l'indépendance de l'autorité judiciaire**

L'article 80 de la Constitution dispose, sans ambages, que : "L'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif". Pour garantir cette indépendance, d'autres dispositions constitutionnelles prévoient que :

- les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi ;
- les magistrats sont nommés par dahir sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature ;
- les magistrats du siège sont inamovibles.

Or si le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline, on peut remarquer que de par le rôle joué par le ministre de la justice (vice-président du conseil) en sa qualité de membre de l'exécutif, le gouvernement ne se gêne nullement d'exercer son influence et des pressions

sur le cours de la justice, notamment par le truchement de la fonctionnarisation du statut des magistrats.

C'est encore l'exécutif, du fait de son rôle prédominant en matière d'élaboration des lois et règlements, qui fait adopter par un parlement dévoué les textes que la justice étatique est généralement tenue d'appliquer<sup>1</sup>. En d'autres termes, les empiétements des pouvoirs exécutif et législatif sont tels que l'indépendance de l'autorité judiciaire est tout simplement formelle. Ceci apparaît évidemment à l'étude, même succincte, des juridictions actuelles.

## I - LES JURIDICTIONS ACTUELLES

### 111 - Un seul ordre de juridiction en voie d'être remis en cause

L'organisation judiciaire actuelle, découlant de la réforme intervenue en juillet 1974<sup>2</sup>, est le fruit d'une évolution historique ou, plus exactement, d'une réaction contre un système judiciaire comportant autant de juridictions que d'îlots de pouvoirs souverains de puissances étrangères (régime des capitulations)<sup>3</sup>. Il fallut donc attendre la loi (votée par le parlement de 1963) du 25 janvier 1965 relative à l'unification des juridictions, à la marocanisation et à l'arabisation de la justice pour mettre définitivement fin à une situation aussi intolérable. La réforme de 1974, œuvre de l'exécutif seul<sup>4</sup>, s'est contentée d'apporter quelques réaménagements aux structures judiciaires créées depuis l'indépendance du pays et modifiées en juillet 1967.

En tout état de cause, la justice étatique est maintenant rendue uniquement par des juridictions ordinaires et quelques tribunaux spéciaux, en l'absence d'une séparation nette entre le contentieux judiciaire et le contentieux administratif.

### 112 - Les juridictions ordinaires

On distingue les tribunaux de première instance, au nombre de 65, compétents en toutes matières (civile, commerciale, foncier, statut personnel et successoral, sociale, pénale, etc) et des cours d'appel (21) en tant que juri-

---

1. Voir supra n° 48.

2. Cf. dahir portant loi n° 1-74-338 du 15 juillet 1974 fixant l'organisation judiciaire du Royaume : - décret n° 2-74-498 du 16-7-1974 pris en application du dahir précité ; - dahir portant loi n° 1-74-339 du 15-7-1974 déterminant l'organisation des juridictions communales et d'arrondissement et fixant leur compétence ; - décret n° 2-74-499 du 1-7-1974 pris pour l'application de l'article 5 du dahir précité, relatif aux modalités de désignation des juges communaux ou d'arrondissement (BO, n° 3220 du 17-7-1974, Passim).

3. Cf. notre ouvrage : "Manuel de procédure civile", *op. cit.*, pp. 25 et ss.

4. En l'absence du parlement à cette époque.

dictions de second degré connaissant de l'appel, principale voie de recours de droit commun depuis que l'opposition est devenue une voie de recours exceptionnelle <sup>1</sup>.

Les décisions (jugements et arrêts) rendus par ces tribunaux de droit commun sont également susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour suprême dont le siège se trouve à Rabat. Cette plus haute juridiction du Royaume comporte également une "chambre administrative" connaissant à la fois des recours en annulation comme des pourvois en cassation en matière administrative (recours de plein contentieux ou en indemnité) <sup>2</sup>.

### **112 bis - Contentieux administratif**

On note, à cet égard, que l'article 25, al. 1er CPC interdisait aux juridictions de droit commun d'entraver l'action de l'Administration et, partant, d'ordonner des injonctions à l'encontre de cette dernière, faisant ainsi une application étroite du non-empiétement de l'autorité judiciaire sur les attributions de l'exécutif, sauf lorsque la Chambre administrative est régulièrement saisie.

Il en résulte que s'il n'y avait pas séparation du contentieux judiciaire et du contentieux administratif, les prérogatives des tribunaux de première instance et des cours d'appel étaient assez limitées en matière administrative. C'est l'une des raisons qui ont incité les pouvoirs publics à préparer un projet de loi portant création de tribunaux administratifs, avec toutefois une compétence peu ambitieuse <sup>3</sup>. Cette loi n° 41-90 a été adoptée par la Chambre des représentants en sa session d'avril 1991 et promulguée par dahir n° 1-91-225 du 10-9-1993<sup>4</sup>. En attendant leur mise en place, l'Administration continue à s'immiscer outrageusement dans le fonctionnement des tribunaux, particulièrement dans celui des juridictions communales et d'arrondissement qu'on peut qualifier de juridictions spéciales de droit commun.

### **113 - Juges communaux et d'arrondissement**

Comme leur appellation l'indique, il s'agit de tribunaux implantés dans les communes rurales et dans les arrondissements urbains. La justice locale est rendue, contrairement aux juridictions de droit commun, par des magistrats élus. Or justement le recrutement de ces juges se fait non seulement parmi les notables, mais aussi avec l'appui des agents de l'Administration locale. C'est encore celle-ci qui s'est vu attribuer les fonctions de notification et d'exécution des décisions rendues par ces "juges arbitres" (ou hakam en arabe).

---

1. Cf. notre ouvrage "Les voies de recours en matière civile". SECEA. Casablanca, 1985, 236 p., not. pp. 21 et ss (opposition) et pp. 45 et ss. (appel).

2. Voir aussi infra n° s 229, 232 et ss.

3. Des journées d'étude sur "La justice administrative : Bilan et perspectives" ont été notamment organisées par l'Association marocaine des sciences administratives les 3 et 4 mai 1991, à Rabat, pour réfléchir sur cette question.

4. Cf. BO, n°4 227 du 3-11-1993, p. 2168. Voir infa n° 232 et ss.

Il n'est, d'autre part, exigé aucune formation juridique et judiciaire des juges communaux ou d'arrondissement ; ils ne sont tenus de statuer en matière civile ou correctionnelle que selon le "bon sens" ou l'équité. Leurs décisions ne sont susceptibles qu'exceptionnellement de recours devant le président du tribunal de première instance, encore que ce magistrat de carrière ne se prononce que sur la validité des quatre seuls cas de recours permis. C'est au juge local que reviendra de se prononcer au fond du litige lorsque le cas de validité du recours a été retenu.

La création de ces juridictions, et leur pratique depuis, ont été vivement critiquées par les partis politiques de l'opposition (U.S.F.P. et Istiqlal) ainsi que par bon nombre de juristes qui y voient là un retour à la justice rendue par les autorités administratives du temps du protectorat (pachas et caïds). On ne peut, en définitive, qu'être édifié par l'alignement constant sinon la soumission latente des juges locaux vis-à-vis de l'Administration, bien qu'on ait justifié leur existence par l'application du principe de rapprochement de la justice des justiciables, découlant du principe analogue du rapprochement de l'Administration des administrés. L'emprise de l'appareil administratif est également sensible sur les juridictions à compétence particulière, en l'occurrence de la Cour spéciale de justice qui est chargée de la répression des crimes de concussion, de corruption et de trafic d'influence commis par les agents de l'État et leurs complices <sup>1</sup>.

## II - STATUT LÉGAL DES JUGES

Le statut des magistrats est actuellement régi par le dahir portant loi n° 1-74-467 du 11 novembre 1974 <sup>2</sup>, dont l'article 1er stipule que : "La magistrature du Royaume forme un corps unique comprenant les magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux. Elle comprend également les magistrats qui exercent dans les services de l'administration centrale du ministère de la justice". On distinguera toutefois le statut des magistrats du siège (A) de ceux appartenant au ministère public (B) pour tenir compte du régime spécial de ces derniers.

---

1. On peut également citer la Cour de justice instituées par dahir du 22 mai 1957 pour réprimer l'activité criminelle de tous ceux qui tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Maroc, se livrent à des actions capables de porter atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. Cette juridiction ne fonctionne plus depuis longtemps. Un dahir du 10-11-1956 formant le code de justice militaire organise une justice pénale pour les membres des Forces Armées Royales. Cette justice est rendue par un tribunal militaire qui siège à Rabat, mais elle n'intéresse que l'Administration de la défense nationale. Voir aussi supra n° 104.

2. Cf. BO du 13-11-1974, p. 1578.

### 114- Recrutement et nomination

Le mode normal est le recrutement des magistrats par le gouvernement en qualité d'attachés de justice (ou juges stagiaires) <sup>1</sup>. Ce n'est qu'après la formation de ces derniers par l'Institut National d'Études Judiciaires, leur réussite aux examens et un stage de deux années qu'ils sont proposés par le ministre de la justice au Conseil supérieur de la magistrature, qui les propose à son tour pour leur nomination définitive par dahir.

Les magistrats de carrière peuvent également être recrutés directement sans subir de concours ni stage parmi les professeurs de droit ayant enseigné une matière fondamentale pendant dix ans ou les avocats justifiant de quinze années d'exercice de leur profession <sup>2</sup>. Il est toutefois rare en pratique que ces derniers quittent une activité plus lucrative, c'est plutôt l'inverse qui se vérifie souvent en raison de la carrière difficile du magistrat.

### 115 - Carrière

L'indépendance du juge est en principe garantie par l'inamovibilité. Il n'est rien de tel en réalité. On rappelle d'abord que les magistrats sont généralement d'anciens attachés de justice dont le statut est comparable à celui des autres fonctionnaires. Ils sont, en outre, à la merci d'une "mutation-sanction", qui a été d'ailleurs prise à une grande échelle contre les magistrats à Casablanca fin 1974 <sup>3</sup>. L'arbitraire de l'administration de la justice est encore plus encouragé par la mesure de "délégation" d'un magistrat durant trois mois par an avec possibilité de renouvellement de cette période, de durée égale, avec l'accord "obligé" de l'intéressé. Il s'agit là aussi d'une sanction que le magistrat concerné hésite à contester, sinon à refuser, de crainte de compromettre son avancement, d'autant plus que celui-ci s'effectue d'après une liste d'aptitude établie par le ministère de la justice et sur laquelle se fonde le Conseil supérieur de la magistrature pour donner son avis (favorable ou non). En général, cet organe suit les recommandations de l'Administration à ce sujet.

Par ailleurs, le magistrat du siège est soumis à certaines obligations relatives à la prestation du serment, au secret professionnel, à la résidence et au devoir de réserve. D'autres prescriptions visent en principe à prévenir l'impartialité du juge.

---

1. Les attachés de justice sont nommés par arrêté du ministre de la justice.

2. On rappelle que, en revanche, les juges communaux ou d'arrondissement sont élus.

3. Pour lutter contre la corruption et le trafic d'influence.

## 116 - Mesures préventives de l'impartialité

On distingue à ce titre le régime des incompatibilités de celui des incapacités, en plus d'une disposition récente afférente à la surveillance de la fortune du magistrat. Il est, en premier lieu, interdit à ce dernier d'exercer d'autres activités que judiciaires ou juridiques (enseignement ou documentation juridiques). Le juge peut produire des œuvres littéraires, scientifiques ou artistiques, mais avec l'autorisation du ministre de la justice. Il est, en outre, tenu de déclarer à l'administration compétente l'activité privée de son conjoint.

En ce qui concerne les incapacités, elles se ramènent à l'interdiction de siéger dans une même juridiction ou dans une même cause pour des magistrats de même famille et à l'interdiction de siéger pour un juge avec un avocat parent dans une affaire. Si tel est le cas, le magistrat en question est tenu de s'abstenir, sinon il pourra être récusé par la partie la plus diligente, quoique cette procédure ne soit pas fréquente.

Enfin, toujours pour lutter contre la corruption, le magistrat doit justifier l'origine de toute augmentation de son patrimoine, à compter de sa nomination. Toute modification intervenue dans la situation de fortune du magistrat doit faire l'objet d'une déclaration écrite, sur l'honneur, relative aux biens immobiliers et aux valeurs mobilières qu'il possède.

Le ministre de la justice est chargé de suivre l'évolution de la situation de la fortune des magistrats et des membres de leur famille. Il a la possibilité, à tout moment, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, de faire procéder, par voie d'inspection, à l'évaluation de leur patrimoine. Malgré cela, la corruption sévit, ce qui peut justifier les inspections administratives des juridictions et des magistrats, mais ces mesures constituent en même temps des atteintes parfois intolérables à l'indépendance de l'autorité judiciaire par l'exécutif. Les juges n'échappent pas, par ailleurs, à un régime disciplinaire tatillon.

## 117 - Régime disciplinaire

Outre les mesures préventives peu efficaces, il est prévu des mesures répressives dont l'application aveugle ou dirigée contre ceux qui ne se soumettent pas à l'Administration risque de dénaturer leur objectif, à savoir châtier les "brebis galeuses".

Bien que ce soit le Conseil supérieur de la magistrature qui siège en tant que "Conseil de discipline", le rôle de l'administration de la justice n'est pas négligeable pour faire prononcer les sanctions disciplinaires, voire pour mettre en cause la responsabilité des magistrats sur le plan pénal. Les justiciables ont eux aussi la possibilité d'user de la procédure de "prise à partie", en cas de dol, fraude ou de concussion, mais ils n'en usent que très rarement de crainte d'une "solidarité" entre magistrats, notamment lorsque leur litige n'est pas définitivement jugé ou tout simplement par ignorance.

Le statut des magistrats du parquet est d'autant plus fragile que ces derniers représentent le gouvernement pour faire valoir l'"intérêt général" tel qu'il est conçu par l'exécutif.

## *B - LE MINISTÈRE PUBLIC*

### **118 - Organisation et compétence**

Les magistrats du parquet sont soumis au même statut de 1974 que les magistrats du siège, avec toutefois quelques spécificités dues à leurs fonctions particulières. Aussi soulignera-t-on surtout les caractères propres au ministère public. On précisera, au préalable, que ce dernier se compose d'un procureur du Roi et de substituts auprès du tribunal de première instance, d'un procureur général du Roi et d'avocats généraux auprès des cours d'appel et de la Cour suprême pour s'en tenir aux juridictions de droit commun.

La présence du ministère public est obligatoire en matière pénale, mais facultative en matière civile, sauf lorsque le parquet est partie principale ou partie jointe dans un procès civil.

### **119 - Caractéristiques du statut**

Contrairement aux magistrats assis, les magistrats debout sont amovibles et dépendants. Ils peuvent plus aisément être révoqués ou déplacés que les magistrats du siège.

Ils forment, en outre, un corps organisé hiérarchiquement, ayant à sa tête le ministre de la justice. Ainsi, quand un membre du ministère public reçoit l'ordre d'agir, il doit se soumettre ou se démettre. Mais ayant pris des réquisitions écrites dans le sens de l'ordre qui lui est donné, il peut développer néanmoins oralement des conclusions contraires. Pourtant, étant donné la rigueur de la subordination hiérarchique, un substitut ira rarement contre l'ordre de son supérieur.

D'ailleurs, chaque membre du parquet peut être remplacé par un autre car le ministère public forme un corps indivisible et uni. Les membres d'un même parquet sont donc interchangeables.

Quant à leur indépendance, elle ne se conçoit qu'à l'égard des justiciables et des magistrats du siège, et non pas à l'égard du ministre de la justice ou du procureur général du Roi près la Cour suprême par exemple, dont fait partie la Chambre constitutionnelle.

## Paragraphe II : CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS

### 120 - Textes applicables

On rappelle tout d'abord que l'article 25, al. 2 CPC écarte l'exercice du contrôle de la constitutionnalité des lois par les juridictions de droit commun. Aussi est-ce une "chambre constitutionnelle", instituée au sein de la Cour suprême, qui est compétente en la matière. Cette juridiction spéciale est notamment régie par les articles 94 à 97 (titre X) de la Constitution, ainsi que par le dahir n° 1-77-176 du 9 mai 1977 portant loi organique <sup>1</sup>. Ces deux textes ont subi une même modification relative à la composition de la Chambre constitutionnelle <sup>2</sup>.

Enfin, le dahir portant loi n° 1-83-289 du 14 octobre 1983, habilitait le Premier président de la Cour suprême et les membres composant la Chambre constitutionnelle de cette cour, à la date du 13 octobre 1983, à exercer leurs prérogatives jusqu'au début de la première session d'octobre de la future législature. Les dispositions de ce texte ont été ensuite prorogées par le dahir portant loi n° 1-84-154 du 2 octobre 1984 pour tenir compte de l'installation définitive du parlement après les élections législatives de septembre 1984 <sup>3</sup>.

Des dispositions similaires sont également prévues par l'article 102 de la Constitution de 1992, selon lesquelles : "En attendant la mise en place du Conseil constitutionnel, les attributions qui lui sont conférées par la Constitution sont exercées par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême". Il faudra donc attendre au minimum l'installation du parlement, probablement en octobre 1993, pour que le Conseil constitutionnel soit mis en place. Dans cet intervalle, la Chambre constitutionnelle a encore de beaux jours devant elle. D'ailleurs, elle a été souvent sollicitée, ces derniers temps, par l'exécutif pour qu'elle donne son avis sur les importants textes relatifs aux élections communales, professionnelles et législatives, outre la proclamation des résultats du référendum et d'autres textes non moins négligeables qu'on a eu l'occasion d'apprécier. C'est dire l'intérêt d'examiner ses structures et son fonctionnement (I) ainsi que ses attributions (II) comparativement avec les articles 76 à 79 (Titre VI) de la Constitution relatifs au Conseil constitutionnel.

---

1. Cf. BO, n° 3366 bis, du 10-5-1977, p. 617.

2. L'article 95 de la Constitution a fait l'objet d'une révision par référendum du 30 mai 1980, tandis que l'article 1er de la loi organique a été modifié par dahir n° 1-81-378 du 6-5-1982 portant promulgation de la loi organique n° 30-80 (BO, n° 3633 du 16-6-1981, p. 332).

3. Avant la mise en place de la Chambre constitutionnelle, les attributions confiées à celle-ci en ce qui concerne le contentieux de l'élection des représentants ont été exercées par une "commission" composée, sous la présidence du Premier président de la Cour suprême, du Procureur général du Roi près ladite cour, de deux conseillers de cette haute juridiction désignés par le Premier président et d'un magistrat du parquet de la Cour suprême désigné par le Procureur général du Roi près ladite cour (article 34 dahir n° 1-77-176 portant loi organique).

On remarquera, en tout cas, que la prorogation des fonctions de la juridiction actuelle montre déjà la dépendance de celle-ci vis-à-vis du pouvoir exécutif, ce qui explique d'ailleurs son alignement continu sur les thèses du gouvernement.

## I - ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

La composition de la juridiction et le statu des juges constitutionnels diffèrent de ceux des tribunaux et cours ordinaires du pays. Il n'en va pas autrement en ce qui concerne son fonctionnement.

### 121 - Composition

Si la Chambre constitutionnelle est présidée par le Premier président de la Cour suprême, elle comprend en outre six membres désignés *intuitu personae*. Les trois premiers sont désignés par dahir parmi des juristes <sup>1</sup> et les trois autres sont désignés, après consultation des groupes parlementaires, par le Président de la Chambre des représentants <sup>2</sup> et ce, pour la durée et au début de chaque législature.

Les dahirs ainsi que les décisions de nomination des membres prises par le Président du parlement sont publiés au bulletin officiel.

En tout cas, si l'actuelle composition de la Chambre met l'accent sur les qualifications et l'expérience juridique et judiciaire de ses membres, il n'en demeure pas moins que les juges constitutionnels officient dans le cadre qui leur est imparti par l'exécutif, dont on rappelle le rôle prépondérant dans la confection et l'adoption des lois organiques ou ordinaires.

Quoi qu'il en soit, les mandats des membres nommés de la Chambre constitutionnelle sont renouvelables <sup>3</sup>. Parmi ces membres, ceux qui n'ont qualité ni de magistrat, ni de fonctionnaire perçoivent une indemnité égale à celle qui est attribuée aux membres de la Chambre des représentants. Quant aux autres, ils perçoivent, outre la rémunération afférente à leur garde, une indemnité égale à la différence, s'il y a lieu, entre cette rémunération et l'indemnité attribuée aux membres de la Chambre des représentants. La composition du Conseil constitutionnel ne devrait pas différer, de par la qualité de ses membres, de la juridiction actuelle. Mais on relève que cet organe comprend huit membres (au lieu de six pour la Chambre) dont quatre autres sont désignés par le Roi pour une durée de six ans et quatre autres sont désignés pour la même durée par le Président de la Chambre des représentants après consultation des groupes. En outre, le Roi nomme pour

---

1. Actuellement le doyen de la Faculté de droit de Rabat, le président de l'Association des barreaux du Maroc (à l'époque de sa nomination), le président de la Chambre administrative près la Cour suprême.

2. Il s'agit également de juristes praticiens, conseillers et présidents de chambre à la Cour suprême.

3. On rappelle qu'ils ont été prorogés deux fois par dahir.

la même durée le président du Conseil constitutionnel.

Chaque catégorie de membres de cette instance est renouvelable par moitié tous les trois ans.

### **122 - Obligations professionnelles**

Avant d'entrer en fonction, le Président et les membres de la Chambre prêtent "serment" devant le Roi ; "ils jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique et de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence" de cette juridiction.

Ils ont, en outre, pour "obligation générale de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions".

Ils doivent s'abstenir en particulier, pendant la durée de leurs fonctions, d'occuper, au sein d'un parti ou groupement politique, tout poste de responsabilité ou de direction et, de façon plus générale, d'y exercer une activité inconciliable avec l'obligation de réserve précédemment signalée. Ils sont aussi tenus d'informer le Président de la Chambre constitutionnelle des changements qui pourraient survenir dans leurs activités extérieures à la Chambre.

### **123 - Incompatibilités**

Les fonctions de juges constitutionnels sont, d'autre part, incompatibles avec celles de membres de la Chambre des représentants et du gouvernement. Les membres parlementaires ou de l'exécutif nommés à la Chambre constitutionnelle sont réputés avoir opté pour leurs fonctions s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de leur nomination <sup>1</sup>.

Les juges élus à la Chambre des représentants ou nommés à des fonctions gouvernementales sont remplacés dans leurs fonctions <sup>2</sup>. Pendant la durée de ces fonctions, ils ne peuvent, en outre, être nommés à aucun emploi public, sinon ils doivent démissionner.

### **124 - Démission et décès**

Les juges constitutionnels peuvent démissionner par une lettre adressée

---

1. Ainsi, la décision n° 241 du 18-8-1992 de la Chambre constitutionnelle a déclaré que Me Mohamed Loudghiri, l'un de ses six membres, est réputé démissionnaire d'office de cet organisme parce qu'il a été nommé ministre par le Roi, le 11-8-1992. Cf. BO, n° 4173 du 21-10-1992, p. 432.

2. Il est pourvu au remplacement des juges constitutionnels nommés par dahir huit jours au moins avant l'expiration de leurs fonctions. Le remplacement de ceux nommés par le Président du parlement intervient dans les huit jours suivant le début de chaque législature.

au Président de la Chambre. Cette démission ne prend toutefois effet qu'à compter de la nomination du remplaçant qui doit intervenir au plus tard dans le délai d'un mois à dater de la démission.

En outre, est réputé démissionnaire d'office, le magistrat qui aurait exercé une activité ou accepté une fonction ou un mandat électif incompatible avec sa qualité de membre de la Chambre constitutionnelle ou qui aurait perdu la jouissance de ses droits civils et politiques. Il est alors pourvu au remplacement du membre réputé démissionnaire dans un délai de huit jours à compter du jour où la juridiction a procédé à la constatation de la démission. Il en va de même pour les juges atteints d'une incapacité physique permanente les empêchant d'exercer définitivement leurs fonctions.

Il est, par ailleurs, pourvu au remplacement dans les huit jours suivant le décès d'un membre de la Chambre. Enfin, les magistrats désignés en remplacement de ceux ayant cessé leurs fonctions avant leur terme normal sont nommés pour le temps restant à courir du mandat de ceux qu'ils remplacent.

Ces règles et procédures ne devront plus s'appliquer pour les membres du Conseil constitutionnel. L'article 78, al 2 de la nouvelle loi fondamentale du pays prévoit, à cet égard, qu'une loi organique déterminera les fonctions incompatibles avec celles de membre du Conseil, les conditions du premier renouvellement triennal ainsi que les modalités de remplacement des membres empêchés, démissionnaires ou décédés en cours de mandat. Mais en attendant l'élaboration, l'adoption et la promulgation de cette loi organique, celle du 9 mai 1977 aurait dû être appliquée en ce qui concerne le "remplacement" du membre démissionnaire en raison de sa nomination au gouvernement le 11 août 1992.<sup>1</sup>

En tout cas, l'article 78, al 1er précité dispose que la même loi organique déterminera les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui sera suivie devant lui, et notamment les délais ouverts pour le saisir des contestations. On s'en tiendra donc aux normes régissant la Chambre constitutionnelle en la matière.

## **125 - Fonctionnement**

La Chambre se réunit sur convocation de son Président. En cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, elle est convoquée par le Président de la première Chambre de la Cour suprême et se réunit sous la présidence de ce haut magistrat.

D'autre part, les décisions et les avis de cette juridiction sont rendus par cinq membres au moins, y compris le Président ou son suppléant, sauf en cas de force majeure dûment constaté au procès-verbal.

Le secrétariat de la Chambre est enfin assuré par un fonctionnaire du greffe de la Cour suprême désigné par le Premier président. Il est chargé de

---

1. Le membre démissionnaire (Me. M. Loudghiri) n'a pas été remplacé durant les huit jours de sa démission.

la transmission des décisions et avis et de l'enregistrement des communications émanant de la Chambre des représentants ou du gouvernement ainsi que des requêtes en matière électorale. C'est dire l'importance de ses prérogatives.

## II - ATTRIBUTIONS

### **126 - Une justice éminemment politique d'un accès difficile**

Les attributions de la Chambre lui sont dévolues par la Constitution et par les lois organiques. Elle connaît ainsi de l'approbation des lois organiques (article 57, al. 2 Constitution) et des règlements, des décrets-lois (article 47 Constitution), des fins de non-recevoir des propositions et amendements (article 52 Constitution), du contentieux de l'élection des représentants et du contrôle de la régularité des opérations du référendum. Il s'agit donc d'une justice constitutionnelle à caractère éminemment politique. De plus, elle est d'un accès difficile sinon très sélectif si on exclut les contestations portant sur la régularité de l'élection du parlement et des opérations du référendum. C'est ce qui ressort des dispositions de la loi organique relative à cette juridiction, qui mettent surtout en évidence les procédures suivies devant elle.

### **127 - Approbation des lois organiques et du règlement**

Les lois organiques votées par la Chambre des représentants ne peuvent être promulguées qu'après avoir été soumises à l'approbation de la Chambre constitutionnelle. Aussi sont-elles transmises à cette juridiction par le Premier ministre. La lettre de transmission indique, le cas échéant, qu'il y a urgence. De même, le règlement et les modifications au règlement adoptés par le parlement sont transmis à la Chambre par le Président du parlement.

L'examen des juges constitutionnels porte donc sur l'approbation de la conformité de ses textes à la Constitution. Il est fait dans le délai d'un mois à compter de la saisine de la Chambre ou de huit jours en cas d'urgence, sur le rapport de l'un des magistrats désigné par le Président.

La décision rendue à ce sujet est motivée et publiée au bulletin officiel. En outre, la publication d'une décision refusant d'approuver une disposition de la loi organique ou du règlement comme non conforme à la Constitution met obstacle à la promulgation de la loi organique ou à la mise en application de la disposition réglementaire. Toutefois, lorsque la juridiction décide que la loi organique dont elle est saisie comporte une disposition non conforme à la Constitution, mais dissociable de l'ensemble de cette loi, le Roi peut promulguer ladite loi à l'exception de la disposition en cause.

Cette procédure est, en tout cas, moins fréquente que celle qui permet à la Chambre constitutionnelle de déterminer les domaines respectifs de la loi et du règlement.

## 128 - Détermination du domaine de la loi et du règlement

Dans ce cas également, la juridiction est saisie par le Premier ministre. Elle se prononce dans le délai d'un mois sur le rapport de l'un de ses membres désigné par son Président. Ce délai est réduit à huit jours quand le gouvernement déclare l'urgence.

La Chambre constate, par un avis motivé, le caractère législatif ou réglementaire des dispositions qui lui ont été soumises. Or tel qu'il ressort des différentes décisions de cette juridiction, cette formation répond souvent favorablement à la requête de l'exécutif. Ainsi, dans une décision récente <sup>1</sup>, elle observe par exemple que "la forme de l'acte approuvant les contrats et conventions conclus au nom de l'État est déterminée selon la nature du contenu de ces contrats ou convention" et conclut que : "Le contenu du contrat de concession fixé aux articles 15 et 15 bis du dahir du 1er août 1925 sur le régime des eaux, tel qu'il a été modifié par le dahir du 2 juillet 1932 concernant l'approbation de concessions conférées en matière d'eaux ne relève pas du domaine de la loi, bien que contenues dans un texte pris en forme législative". De ce fait, ces dispositions (articles 15 et 15 bis) ne comportent aucune des matières dévolues au pouvoir législatif en vertu de l'article 45 de la Constitution.

Si une telle interprétation peut être juridiquement soutenue, n'oublions pas que les termes vagues de l'article 45 précité et le rôle dominant que joue le gouvernement dans l'adoption des lois par la Chambre des représentants facilitent les décisions prises par les juges constitutionnels. On rappelle également à cet égard le flou, sinon la confusion prononcée des pouvoirs, qui existait avant l'installation du parlement soit avant 1962, durant l'état d'exception ou avant la législature de 1977.

On a, en définitive, très rarement constaté que la Chambre constitutionnelle ait donné raison au pouvoir législatif. Les avis de cette juridiction sont plutôt conformes au point de vue du gouvernement. <sup>2</sup> Il ne devrait pas en aller autrement avec le Conseil constitutionnel, bien que l'article 79, al. 3 de la Constitution (1992) dispose que les "lois" (autres que les lois organiques) "peuvent" être déférées à cette juridiction avant leur promulgation par le Roi, le Premier ministre, le Président de la Chambre des représentants ou le quart des membres composant cette dernière. De ce fait, la soumission des lois ordinaires au Conseil constitutionnel n'est pas obligatoire, alors que cette instance pourra être saisie non seulement par les mêmes institutions pouvant saisir la Chambre constitutionnelle, mais aussi par le quart des députés composant le parlement.

---

1. Cf. Décision n° 236 du 27-2-1991, publiée au bulletin officiel n° 4092 du 3-4-1991, p. 147.

2. Cf. décision n° 185 du 10-12-1985 (BO, n° 3823 du 5-2-1986, p. 79) ; décision n° 166 du 21-2-1986 (BO, n° 3827 du 5-3-1986, p. 112) ; - décision n° 48 du 12 mars 1981 (BO, n° 3575, du 6-5-1981, p. 236).

### **128 bis - Cas des décrets-lois**

Il est à rappeler, d'autre part, qu'à l'instar de la période antérieure à l'installation de la Chambre des représentants en 1977, le pouvoir exécutif ne s'est pas gêné de prendre un nombre non négligeable de décrets-lois durant la période préélectorale et électorale précédant la mise en place du parlement issu du scrutin des 25 juin et 17 septembre 1993. Si le gouvernement, en vertu de l'article 54 de la Constitution, ne prend ces textes qu'après accord de la commission parlementaire de la justice, de la législation et de la fonction publique, cet accord ne constitue souvent qu'une simple formalité. Il n'en ira sûrement pas autrement lorsqu'il s'agira de soumettre les décrets-lois à la ratification du parlement, notamment après octobre 1993 si tel sera effectivement le cas.

On s'interroge, en outre, sur l'efficacité d'une ratification *a posteriori* pour un texte dont l'application - entre-temps - a permis à l'exécutif d'atteindre les principaux objectifs attendus de lui <sup>1</sup>.

### **129 - Cas des fins de non-recevoir des propositions et amendements des lois**

Lorsque le gouvernement oppose l'irrecevabilité à une proposition ou à un amendement, qui - selon lui - n'est pas du domaine de la loi, la discussion de cette proposition ou de cet amendement par le parlement est immédiatement suspendue. L'autorité (Premier ministre ou Président du parlement) qui saisit la Chambre constitutionnelle en avise aussitôt l'autorité qui a également compétence à cet effet selon l'article 52 de la Constitution (parlement ou gouvernement).

Dans ce cas, la juridiction se prononce dans un délai de huit jours par une décision motivée qui est immédiatement notifiée au Président de la Chambre des représentants et au Premier ministre et publiée au bulletin officiel.

En définitive, jusqu'ici, la saisine de cette juridiction est du seul ressort de l'une ou l'autre de ces deux parties. Il n'en va différemment qu'en cas de contestation de l'élection des représentants.

### **130 - Contentieux de l'élection des représentants**

Sont, dans ce cas, recevables à contester une élection tous les électeurs et candidats directement intéressés ainsi que le gouverneur et, le cas échéant, le secrétaire de la Commission nationale de recensement. Mais l'élection d'un représentant ne peut être contestée que pendant un délai de quinze jours suivant la proclamation du résultat du scrutin.

---

1. Cf. par exemple, décret-loi n° 2-92-719 du 28-9-1992 concernant le droit d'association ; décret-loi n° 2-92-720 du 28-9-1992 (BO, n° 4169 ter du 28-9-1992, pp. 409-410).

### **130 bis - Formation du recours**

La Chambre constitutionnelle doit être saisie par une requête écrite <sup>1</sup> adressée au secrétariat de cette juridiction ou au gouverneur de la préfecture ou de la province. Dans ce dernier cas, le gouverneur avise, par télégramme, le secrétariat de la Chambre et assure la transmission de la requête dont il a été saisi. Le secrétaire de la Chambre donne immédiatement avis à la Chambre des représentants des requêtes dont il a été saisi ou avisé.

On se demande si les requérants, dispensés du ministère d'avocat, peuvent effectivement être assistés par ce professionnel du droit, seul interlocuteur vraiment valable pour débattre avec la justice constitutionnelle, d'autant plus que la requête n'a pas d'effet suspensif et même si celle-ci est dispensée de tous droits et taxes judiciaires. La Constitution d'un défenseur n'est toutefois pas expressément interdite, bien que ce dernier ne soit pas amené à plaider, la procédure étant seulement écrite.

### **130 ter - Instruction**

Quoi qu'il en soit, pour l'examen de ces contestations, la Chambre constitutionnelle ne statue que sur le rapport d'un de ses membres désigné par son Président. Ce rapporteur donne avis au député dont l'élection est contestée, de la requête déposée et lui impartit un délai pour prendre connaissance du dossier au secrétariat de la Chambre ainsi que pour produire ses observations écrites.

Dès réception de ces observations ou à l'expiration du délai imparti pour les produire, le rapporteur expose l'affaire devant la juridiction qui statue par une décision motivée dans un délai de quarante jours à compter de sa saisine. La Chambre a toutefois un pouvoir d'instruction non négligeable.

Ainsi, les procès-verbaux des opérations électorales et leurs annexes sont communiqués par toute autorité qui en est dépositaire à la Chambre sur la demande de celle-ci. Cette juridiction peut aussi se faire communiquer tous autres documents et rapports des autorités administratives ayant trait à l'élection contestée. Elle peut ordonner une enquête et commettre le rapporteur désigné pour recevoir sous serment les déclarations des témoins <sup>2</sup>. Elle peut enfin commettre l'un de ses membres ou le rapporteur pour procéder sur place à toutes mesures d'instruction.

### **130 quater - Décision**

La Chambre constitutionnelle peut néanmoins rejeter par décision

1. Les requêtes doivent contenir les nom, qualité et domicile du requérant ; les nom et domicile des élus dont l'élection est contestée et les moyens d'annulation invoqués. Le requérant doit annexer à la requête les pièces produites au soutien de ses moyens. La Chambre peut, exceptionnellement, accorder au requérant un délai pour la production d'une partie de ces pièces.
2. Procès-verbal en est dressé par le rapporteur et communiqué aux intéressés qui ont un délai de trois jours pour déposer leurs observations écrites.

motivée, sans instruction préalable, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui, manifestement, ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection.

Dans tous les cas, la décision est immédiatement notifiée à la Chambre des représentants.

Lorsqu'elle fait droit à une requête, la Chambre peut, soit annuler l'élection contestée et invalider le candidat, soit réformer la proclamation faite par la commission de recensement et proclamer le candidat qui été régulièrement élu.

Ses décisions sont, d'autre part, d'une portée nationale évidente à la suite d'un référendum.

### **131 - Contrôle de la régularité des opérations de référendum**

La Chambre constitutionnelle assure la surveillance du recensement général des votes en matière de référendum. Elle examine toutes les réclamations consignées aux procès-verbaux des opérations et statue définitivement.

Dans le cas où elle constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement de ces opérations, il lui appartient d'apprécier si - eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités - il y a lieu, soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle. Elle proclame, en tout cas, les résultats du référendum. Mention de cette proclamation est faite dans le dahir portant promulgation de la loi adoptée par la Nation <sup>1</sup>.

### **132 - Pour un accès libre à une juridiction constitutionnelle renouvelée**

On s'en doute, la dépendance de la justice constitutionnelle de l'exécutif rend peu fréquente l'annulation de l'élection de représentants et pratiquement pas les opérations du référendum et ce, malgré les nombreuses violations flagrantes rapportées souvent par la presse et selon l'opinion publique. On peut donc seulement espérer une impartialité rompue à toute épreuve... !

D'autre part, à part les contestations concernant l'élection de représentants, la saisine de la Chambre constitutionnelle demeure réservée au Premier ministre et au Président du parlement, même lorsqu'il s'agit d'une consultation populaire de l'envergure d'un référendum. Si cette juridiction examine des réclamations à cet égard, celles-ci ne lui sont pas soumises directement par de simples citoyens.

Si le remplacement de la Chambre constitutionnelle par un Conseil de

---

1. Cf. par exemple, proclamation des résultats du référendum constitutionnel pour l'adoption de la Constitution de 1972 (BO n° 3098 du 15-3-1972, p. 460) - Pour la proclamation des résultats du référendum constitutionnel du 4-9-1992, cf. décision n° 241 bis du 8-9-1992 (BO, n° 4173 du 21-10-1992, p. 432).

même qualité paraît être motivé par la mise en place d'une juridiction politique indépendante de la Cour suprême, les dispositions de l'article 79 de la Constitution de 1992 n'apportent pas de bouleversements radicaux en la matière.

La saisine du Conseil par le quart des députés pour déférer à cette instance des lois ordinaires n'ouvre pas pour autant son accès à tous les citoyens, à titre individuel ou collectif, même si on peut estimer que l'opposition peut s'en prévaloir. Les alinéas 4 à 7 de l'article 79 précité se contentent de consacrer certaines règles prescrites par la loi organique de 1977 telle qu'elle a été complétée ou modifiée, qu'il s'agisse du délai durant lequel le Conseil doit statuer sur les contestations qui lui sont soumises, de la suspension du délai de promulgation en cas de saisine de cette juridiction, de l'impossibilité de promulguer ou d'appliquer une disposition déclarée inconstitutionnelle ou de l'absence de recours contre les décisions du Conseil. Celles prises par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême s'imposent également aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles du moment qu'elles sont prises par une formation spéciale de la plus haute juridiction du pays <sup>1</sup>.

C'est finalement pour privilégier le *statu quo ante* que l'article 102 de la Constitution stipule qu'"en attendant la mise en place du Conseil constitutionnel, les attributions qui lui sont conférées par la Constitution sont exercées par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême".

Autrement dit, l'esprit des nouveaux textes ne diffère pas sensiblement de ceux de la Constitution de 1972. Il faudra peut-être attendre la promulgation de la loi organique prévue en la matière et, plus particulièrement, la portée réelle du travail du Conseil en fonction de l'ampleur de la démocratisation de la vie politique et publique pour tester l'"audace" de cette juridiction d'essence politique vis-à-vis de l'exécutif.

En tout cas, pour l'affirmation d'un État de droit réellement démocratique, il faudrait ouvrir largement les portes de la juridiction constitutionnelle à tout citoyen intéressé, bien que cette liberté puisse impliquer l'encombrement d'une telle justice comme c'est le cas pour les tribunaux et cours ordinaires. On ne doit pas toutefois oublier que même si le droit est reconnu à tous les citoyens de saisir une juridiction constitutionnelle indépendante et impartiale, donc rénovée, seuls une infime partie d'entre eux, directement concernés, saisiront cette instance. La mesure requise est, en définitive, d'une portée surtout politique et psychologique.

L'accès à une telle justice permettra-t-elle un meilleur contrôle de l'activité du gouvernement, voire constituera-t-elle le prélude à une participation populaire effective aux affaires publiques ?

---

1. C'est l'esprit de l'article 369, al. 2 CPC qui paraît s'imposer par une interprétation extensive car les juridictions inférieures sont tenues de se ranger sur le point de droit tranché par la Cour suprême.



## Chapitre VI

### INSTITUTIONS CONSULTATIVES ET DE CONTRÔLE

#### 133 - Quelques précisions préliminaires

A côté du parlement et du gouvernement, la Constitution de 1992 comme les précédentes ont prévu l'institution de plusieurs structures à caractère consultatif apportant leur soutien à la décision politique, tout en cherchant à démontrer par là qu'on encourage la participation sinon de différentes catégories de citoyens, du moins de diverses tendances ou courants d'opinion, de groupes de pression et de groupements d'intérêts.

Il reste toutefois à prouver que l'action de ces institutions soit vraiment non politique car il serait difficile de soutenir, même lorsqu'il s'agit d'une institution comme le Conseil supérieur de la magistrature <sup>1</sup> et surtout le Conseil économique et social, que la portée de leurs actions n'est pas "politique", ce terme étant entendu dans son sens large.

Il n'en va pas autrement du rôle plus politique que technique que peut jouer la Cour des comptes en tant qu'instance financière du parlement. D'autres institutions sont apparues plus récemment, à l'occasion de circonstances internes et externes, pour pallier un vide dans les domaines de leur ressort. Ainsi en est-il, par exemple, du Conseil consultatif des droits de l'homme <sup>2</sup> et du Conseil national de la jeunesse et de l'avenir. D'autres structures permanentes ou temporaires existent également, mais connaissent des questions qu'on aura l'occasion de développer par la suite. Il s'agit des Conseils des Oulémas (docteurs de la loi islamique) et du Conseil *ad hoc* créé en matière de politique étrangère.

Aussi se contentera-t-on, dans ce cadre, de se pencher sur certains organismes consultatifs parmi ceux qui sont les plus en vue actuellement (paragraphe 1er), d'une part, puis sur la Cour des comptes en tant qu'organisme de contrôle, d'autre part (paragraphe 2).

---

1. Cf. article 84 et 85 de la Constitution relatifs à la composition et aux attributions de cet organe. Notre ouvrage "manuel de procédure civile" (droit judiciaire privé). Casablanca, 1986, 246 p, not. pp. 71 et ss.

2. Voir à ce sujet infra n° 222-224.

## Paragraphe I : ORGANISMES CONSULTATIFS

On a opté pour deux institutions consultatives : la première est prévue par la Constitution (I), la seconde - plus récente - n'en révèle pas moins la préoccupation sinon l'inquiétude du pouvoir quant à la dégradation de la situation de l'emploi (II). Ces deux organismes s'inscrivent dans des tentatives de redresser - autant que faire se peut - la barre du sous-développement chronique vers un développement souhaité durable.

### I - CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PROMOTION NATIONALE ET DU PLAN

#### **135 - Un organe maintenu ou remplacé ?**

Il convient de préciser au préalable que l'actuelle Constitution a remplacé le Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan par le Conseil économique et social (Titre IX : articles 91 à 93). Cependant, on a révélé auparavant que d'après l'article 32, le Roi continue de présider le "Conseil supérieur de la promotion nationale". Est-ce à dire que même remplacé, cet organe est maintenu ? Il y a tout lieu de le croire si on estime que les dispositions de l'article 32 précité ne constituent pas un oubli, d'autant plus que l'appellation dudit Conseil est soulignée en caractère gras <sup>1</sup>. Mais si tel est le cas, son activité ou ses attributions ne feront-ils pas double emploi avec celles du Conseil économique et social ? C'est ce qu'on tentera d'élucider en examinant d'abord substantiellement le Conseil supérieur de la promotion nationale, pour ensuite jeter un regard nécessairement bref du moment que l'article 93 de la Constitution renvoie à une loi organique qui déterminera la composition, l'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement du Conseil économique et social. Il n'y a donc pas lieu de se perdre en conjectures pour se mettre à la place des autorités compétentes qui élaboreront une telle législation. <sup>2</sup>

On rappellera enfin que l'article 32 ne précise plus que le Conseil supérieur de la promotion nationale est encore chargé du "plan" comme c'était le cas auparavant <sup>3</sup>. Toutefois, on maintiendra l'ancienne dénomination puisqu'on appréciera cette institution telle qu'elle fonctionnait sous l'empire de la Constitution de 1972, en abordant sa composition et ses attributions.

---

1. C'est-à-dire qu'il s'agit de dispositions complétées ou modifiées par rapport à la Constitution de 1972.

2. Qui ne ressemblerait nécessairement pas à la loi organique concernant le Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan.

3. L'élimination de ce terme s'explique par l'orientation nouvelle suivie en matière de développement car, d'après d'autres dispositions de la Constitution (art. 49), il n'est plus question que de "programmes économiques et sociaux intégrés".

### 135 - Composition

Le Conseil supérieur de la promotion nationale était institué par la Constitution de 1972 (article 90). Il est présidé par le Roi et comprend plusieurs membres venant d'horizons divers tels qu'ils ont été déterminés par le dahir n° 1-73-206 du 10 avril 1973 portant loi organique fixant sa composition. Ainsi, se compose-t-il du Premier ministre et des ministres, du gouverneur de la Banque du Maroc, de dix membres de la commission des finances de la Chambre des représentants élus par ladite commission, de trois membres élus en son sein par chacune des assemblées régionales <sup>1</sup>, des présidents des assemblées préfectorales et provinciales, de trois membres élus en son sein par chacune des fédérations des chambres professionnelles, de trois membres désignés par chacune des organisations syndicales ouvrières, de trois membres du Comité du crédit et du marché financier élus par ledit comité et des personnalités désignées par le Premier ministre et dont le nombre ne peut être supérieur au tiers de l'effectif total du Conseil.

Si on peut trouver cette composition assez représentative sur les plans national, local et professionnel, on ne peut affirmer que l'ensemble des membres de cet organisme soient tous imbus des intérêts, des besoins ou aspirations légitimes des citoyens. La preuve en est que malgré son existence relativement ancienne, puisqu'il fait suite au Conseil supérieur de la promotion rurale créé par le dahir du 15 juillet 1961, son action est loin d'être retentissante dans les domaines de sa mission.

### 135 bis - Attributions

L'article 92 de la Constitution de 1972 se limite à préciser que "Le Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan est saisi, pour étude, du projet de plan". Il ne fait donc nullement état de son action en matière de promotion nationale. L'article 93 ajoute que le projet du plan est soumis à la Chambre des représentants, pour approbation. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé pour l'adoption du plan d'orientation pour le développement économique et social pour la période 1988-1992 <sup>2</sup>. De ce fait, chaque année, lors de l'élaboration de la loi de finances, le Ministre du plan établira un rapport indiquant les résultats obtenus et les mesures prises ou envisagées pour atteindre les objectifs prévus. Or, si les autorités compétentes ont semble-t-il opté pour une formule souple de la planification du développement, les choix faits sous la contrainte des bailleurs de fonds étrangers et leurs organismes financiers internationaux <sup>3</sup>, en application d'un programme d'ajustement structurel, sont un échec pour ne pas avoir tenu compte des besoins réels des masses populaires et sans que la participation effective de celles-ci soit encouragée. Et ce, malgré l'existence de conseils provinciaux de la pro-

---

1. Instituées par le dahir n° 71-77 du 16-6-1971 portant création des régions.

2. Cf. dahir n° 1-87-195 du 30-12-1987 portant promulgation de la loi n° 39-87 approuvant ce document, qui est par ailleurs publié en un seul volume par la Direction de la planification. Ministère délégué auprès du premier ministre chargé du plan. Rabat, 394 p.

3. Banque mondiale et Fonds monétaire international.

motion nationale placés sous la présidence des gouverneurs. Une mauvaise gestion (irrationnelle) et le gaspillage des ressources du pays, notamment humaines, n'ont pu qu'accentuer la pauvreté et le sous-développement du pays.

D'autre part, les objectifs essentiels de la promotion nationale, visant à résorber le problème de l'emploi, en utilisant la force de travail inemployée à des travaux faisant appel à des moyens techniques limités et n'exigeant qu'un financement réduit, sont loin d'être efficacement réalisés. De plus, l'action de la promotion nationale ne touche qu'une infime partie de la population active en chômage ou sous-employée <sup>1</sup>.

C'est en partie à cause de l'inefficacité des mécanismes de promotion nationale et de la façon dont ils sont conçus et gérés qu'un autre organisme a vu le jour.

### **135 ter - Conseil économique et social : un simple changement d'appellation ?**

D'après l'article 92 de la Constitution, cet organe "peut être" consulté par le gouvernement et par la Chambre des représentants sur toutes les questions à caractère économique ou social. Il donne son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et de la formation. Il s'ensuit que ce Conseil - semble-t-il - a des attributions plus étendues que le Conseil supérieur de la promotion nationale car il peut être amené à connaître de plusieurs questions intéressant le développement économique et social du pays <sup>2</sup>.

Toutefois, à l'instar de l'organe auquel il s'est substitué, sa saisine par l'exécutif ou par le parlement est facultative. Autrement dit, le gouvernement et la Chambre des représentants peuvent s'en passer. En outre, même s'il est saisi par ces deux institutions constitutionnelles, son rôle est essentiellement, sinon uniquement, consultatif. Ses avis ne s'imposent pas ni au pouvoir exécutif ni au pouvoir législatif, bien qu'ils pourraient avoir un certain impact sur les décisions à prendre.

Quant à sa composition, on n'est pas sûr qu'elle soit fondée sur le "tripartisme", faisant prévaloir une représentation égale, le tiers par exemple, des membres du gouvernement, des organisations d'employeurs et des syndicats de travailleurs, à l'instar de ce que préconise l'Organisation internationale du travail, notamment par le biais de sa convention n° 144 de 1976

1. Selon l'actuel plan quinquennal, l'opération nationale de promotion de l'emploi a dû permettre, durant la période (1981-1985), la création de 24 millions de journées de travail pour la réalisation de 5 000 projets de petite envergure, soit l'équivalent de 26 000 emplois permanents par an (Cf. Plan 1988-1992, p. 269). Or la population active inoccupée approche sinon dépasse - en termes réels - 50 % de ceux qui sont censés travailler au lieu seulement des 13,9 % officiellement avancés en 1988 par la Direction des statistiques (Ministère du plan). Voir supra n° 29.

2. Notamment en rapport avec les "programmes économiques et sociaux intégrés" prévus par l'article 49 de la Constitution.

concernant les consultations tripartites (nationales) relatives aux normes internationales du travail <sup>1</sup>.

Le pouvoir central a opté, pour le moment, pour un autre organe destiné à combattre, avec moins de succès, le chômage et le sous-emploi.

## II - CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'AVENIR

### 136 - Prémices d'un nouvel organisme

Devant l'aggravation du problème de l'emploi qui touche l'ensemble des catégories de la population active marocaine, si on exclut une minorité résiduelle de gens fortunés, les pouvoirs publics n'ont pu que procéder par des tentatives rapidement avortées en ce domaine. Plus de la moitié de la population inemployée est jeune et dont l'éducation ou la formation souffrent de tares anciennes du problème d'inadéquation éducation, formation, emploi. Les politiques gouvernementales suivies pour essayer de réduire l'acuité de ces problèmes n'ont pas réussi. La situation est devenue tellement inquiétante pour le pouvoir que ce dernier a imaginé un organisme, voulu non gouvernemental, en vue de mobiliser toutes les ressources humaines, matérielles et financières des secteurs public et privé pour engager un dur combat contre un fléau qui risque de porter un coup sévère à la sécurité du régime.

C'est ainsi qu'a vu le jour un "Conseil national de la jeunesse et de l'avenir" (C.N.J.A.), créé par dahir n° 1-90-190 du 20 février 1991 <sup>2</sup> et qui bénéficie de l'appui du Roi lui-même. Ses traits spécifiques découlent non seulement de sa composition, mais - bien entendu - aussi de ses missions et de son fonctionnement.

### 137 - Composition

Le C.N.J.A. comprend :

- les membres du gouvernement ;
- les présidents des commissions parlementaires ;
- les présidents des conseils préfectoraux et provinciaux, et les présidents des assemblées des régions ;
- les représentants des organismes suivants : Fédérations des chambres professionnelles, Confédération générale des entrepreneurs du Maroc, organisations syndicales, groupements professionnels, associations nationales de la jeunesse, associations régionales et de jeunesse à vocation d'utilité publique, organisations estudiantines, offices nationaux et régionaux, associations interprofessionnelles du bâtiment, du tourisme et des pêches maritimes ;

---

1. Que le Maroc n'a pas encore ratifié.

2. Cf. BO, n° 4088 du 6-3-1991, p. 101.

- les représentants des économies régionales ;
- les représentants des collectivités locales ;
- les représentants des institutions de formation : universités, grandes écoles et instituts supérieurs, instituts de technologie et centres de formation professionnelle ;
- les représentants des élèves et étudiants des institutions d'enseignement ;
- les personnalités désignées en raison de leur compétence en matière de formation et de gestion des ressources humaines.

### **137 bis - Nomination et statut**

Les membres du C.N.J.A. perçoivent des indemnités de représentation dont le montant sera fixé par décret. Ils sont, selon les catégories, nommés soit par dahir, soit sur une liste de dix noms présentés par les organismes concernés établie par les autorités gouvernementales dont relèvent les établissements de formation. La qualité de membre du Conseil est caduque lorsque les personnes concernées perdent la qualité en vertu de laquelle elles ont été nommées.

Ainsi, la quasi-totalité des secteurs d'activités socio-économiques et culturelles sont représentés au sein de cet organisme afin de lui donner les meilleures chances pour la réalisation de ses objectifs avoués. Si une partie non négligeable de ses membres rappelle la composition du Conseil national de la promotion nationale et du plan, les autres membres sont soit des décideurs économiques du secteur privé qui seront obligés par les recommandations du C.N.J.A., soit des organisations représentatives de la jeunesse et le secteur public également impliqués.

### **138 - Missions**

D'après l'exposé des motifs de son texte de création, le C.N.J.A. a pour mission par ses recherches, études, enquêtes, réflexions, avis et propositions d'aider le Roi à définir et appliquer, dans la concertation, la "grande politique" à conduire pour la jeunesse et l'avenir du Maroc. Le Conseil est ainsi chargé de contribuer à l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation aux besoins de l'économie du pays, à la préparation adéquate de l'avenir des jeunes et à la réalisation de leur insertion dans le système productif national<sup>1</sup>.

Il doit à cet effet :

- réunir les données quantitatives et qualitatives relatives à l'emploi ;
- collecter les informations relatives à l'économie nationale et aux économies régionales ;

---

1. Voir sur la conception du CNJA à propos de l'insertion, facteur d'intégration, le compte rendu publié par *Le Matin* du Sahara et du Maghreb, édition du 26-12-1991.

- analyser les potentialités de développement ;
- étudier l'adaptation des formations dispensées dans les établissements d'enseignement et de formation professionnelle aux qualifications exigées sur le marché du travail ;
- proposer les incitations et les réformes de structures propres à assurer la promotion de l'emploi.

Un vaste et ambitieux programme d'action. Ces attributions ne sont pas nouvelles mais les initiateurs du projet ont voulu à la fois mettre l'accent de manière solennelle sur les liens étroits entre l'emploi et la jeunesse dans le cadre d'une institution souhaitée originale, voire non-gouvernementale, bien que comprenant aussi bien des membres de l'exécutif que du parlement. Elle se situe, en tout cas, en dehors du cadre institutionnel classique. C'est ce qui ressort également des règles prescrites pour son fonctionnement.

### 139 - Fonctionnement et structures

Le Conseil est réuni en séance plénière autant que de besoin et au moins deux fois par an. Il est convoqué par le Roi ou à l'initiative du Conseil, lorsque le tiers de ses membres le demande.

C'est le Monarque qui désigne un Président pour chaque session du Conseil, en fonction de la nature des questions inscrites à son ordre du jour. Aucun membre ne peut présider plus d'une session pendant la durée de son mandat<sup>1</sup>.

D'autre part, le Conseil peut créer des sections dans les régions et dans les préfectures et provinces. Il peut constituer des groupes permanents de travail. Les sections et les groupes sont chargés d'étudier les différents problèmes liés à l'adaptation de la formation professionnelle des jeunes et à l'insertion professionnelle. Ces structures ont une activité permanente ; ils préparent des rapports et proposent des recommandations qui sont discutés et adoptés par le Conseil en séance plénière.

Le Conseil ou ses sections et ses groupes de travail peuvent consulter ou entendre toute personne ayant une compétence reconnue dans le domaine d'étude qui leur est confié.

Les administrations, les établissements publics et semi-publics, les collectivités locales ainsi que les employeurs privés apportent spontanément, ou sur sa demande, les concours dont le Conseil peut avoir besoin.

Enfin, les études, avis et recommandations du Conseil et de ses sections peuvent être rendus publics sur instruction du Roi, sous la présidence duquel est d'ailleurs placé cet organisme.<sup>2</sup>

Par ailleurs, le C.N.J.A. dispose d'un budget qui supporte ses frais de fonctionnement, il est alimenté par des crédits inscrits au budget de la Cour

---

1. Il n'empêche que sur la proposition du Souverain, le premier président du Conseil, un banquier, a vu son mandat prorogé par acclamation lors de la deuxième séance, tenue en juillet 1991. Il s'agit d'une marque de confiance du Roi au Président, au Secrétaire général et à leur équipe.

2. D'où l'affirmation, si besoin en est, de ses caractères et régime particuliers.

royale. L'administration du Conseil est assurée par un secrétaire général nommé par dahir.

### **139 bis - Structures régionales et locales**

Le C.N.J.A. est également assisté dans sa tâche par des missions régionales et, autant que de besoin, par des missions locales pour l'emploi des jeunes.

Ces missions ont une double tâche, savoir :

- recueillir les informations et réaliser les études nécessaires au Conseil ;
- diffuser l'information relative à la promotion de l'emploi des jeunes auprès des employeurs et de l'opinion et expliquer les mesures prises par les pouvoirs publics.

Comme leur appellation l'indique, ces structures sont assez souples pour pouvoir s'adapter aux tâches qui leur seront confiées. Les missions régionales sont implantées auprès des délégations régionales du plan ; les missions locales sont implantées auprès des services provinciaux chargés des affaires économiques. On retrouve, en définitive, certains traits de ressemblance avec les structures chargées de la promotion nationale et du plan. Peut-on rapidement conclure à l'inutilité du C.N.J.A. ou à la mise en veilleuse du Conseil national de la promotion nationale et du plan pour ses attributions en matière d'emploi ?

### **140 - Évaluation**

Il peut paraître, de prime abord, assez tôt pour apprécier l'action du C.N.J.A. car il vient seulement de fonctionner. Toutefois, en raison du soutien royal, la presse gouvernementale présente ses premiers résultats comme encourageants. Néanmoins, ses activités restent encore limitées puisqu'elles ont misé d'abord sur le règlement du problème des jeunes chômeurs diplômés des écoles techniques et des universités. Ainsi, sur les 100 000 jeunes diplômés recensés, 85 000 ont été intégrés dont 35 000 dans les collectivités locales, 25 000 dans l'Administration publique et 25 000 dans le secteur privé alors que 15 000 jeunes diplômés ont voulu créer leur propre entreprise<sup>1</sup>. Certes, ces résultats n'ont été atteints que parce que les différentes composantes de l'économie nationale, représentées au sein du C.N.J.A., ont été contraintes - du moins moralement - par la détermination de la volonté royale. Il n'en demeure pas moins que ces chiffres indiquent non seulement les limites des possibilités de l'emploi, mais en donnant la priorité aux jeunes diplômés on cherche par là même à annihiler ou du moins

---

1. Cf. *Le Matin du Sahara et du Maghreb*. Édition du 5-7-1991. Spécial emploi. Le même quotidien des 21-7-1992 ; 8-10-1992 ; 10-10-1992. Cf. aussi A. BOUDAHRAIN in *Promotion et réglementation de la création de possibilités d'emploi au Maroc*, 45 p. Rapport national au XIV<sup>ème</sup> congrès mondial de droit de travail et de la sécurité sociale. Séoul (Corée du Sud). Septembre 1994.

à réduire les plus contestataires et les premiers à manifester, le cas échéant, dans la rue. Généralement lors de ces événements, les masses populaires ne font que suivre l'agitation scolaire et universitaire <sup>1</sup>. Pourtant, on est très loin encore au bout du compte pour trouver un emploi à chaque citoyen en âge de travailler et qui cherche une activité. Les problèmes du chômage et du sous-emploi sont tellement complexes et graves que leur solution demandera beaucoup de temps et un effort soutenu tout en faisant preuve d'imagination et d'innovation créatrices d'emploi.

Dans un proche avenir, après s'être attaqué au problème des jeunes diplômés, il a été décidé en juillet 1991 que le C.N.J.A. s'attellera à une tâche tout aussi ardue de trouver du travail pour les jeunes issus du milieu rural ; ce qui ne sera pas une mince affaire.

D'ailleurs, lors de sa réunion en octobre de la même année consacrée à cette question, le C.N.J.A. semble prendre la mesure de l'importance d'une telle tâche qu'il lie derechef au développement économique et social en milieu rural. Il considère, en effet, que : "L'emploi des jeunes en milieu rural apparaît étroitement lié aux problèmes des structures agraires et à la levée des contraintes en terme de désenclavement, d'infrastructure, d'amélioration de la production et des conditions de vie et de renforcement de l'encadrement professionnel et socio-éducatif" <sup>2</sup>. Or, si tel est le cas, la ou les solutions envisageables sortent du cadre limité des attributions du C.N.J.A., celui-ci ne pouvant qu'y contribuer comme organe de réflexion et d'incitation pour ce qui est des jeunes et de leur avenir. Les recommandations des trois commissions en la matière montrent bien les limites de l'action du C.N.J.A. en ce vaste domaine. Enfin, si ce dernier entend "faire de l'emploi en milieu rural l'une des priorités du développement économique et social", faut-il rappeler que depuis plusieurs décennies passées, les plans triennaux ou quinquennaux ont toujours placé l'emploi parmi les premières priorités alors que ce problème continue inexorablement de s'aggraver.

Quoi qu'il en soit, cet organisme comme le précédent visent à assister les responsables du pays à tenter de sortir de l'ornière dans laquelle les placent des choix économiques non démocratiques, favorables jusqu'ici à une minorité de détenteurs de l'argent. Les autorités gouvernementales comme le parlement doivent aussi contrôler la dépense des maigres ressources financières du pays afin d'éviter leur gaspillage ou du moins leur utilisation irrationnelle. C'est d'ailleurs là l'un des objectifs assignés à la Cour des comptes.

---

1. C'est du moins ce qui s'est passé en mars 1965 à Casablanca et en décembre 1990 dans d'autres villes du pays (Fès, Marrakech).

2. Cf. résumé de fin des travaux du CNJA sur cette question, *Le Matin du Sahara et du Maghreb*. Édition du 11-10-1991, p. 5 ; 15-10-1992.

## Paragraphe II : LA COUR DES COMPTES

### 141 - Un organisme de contrôle pseudo-indépendant

La Cour des comptes est régie par un dahir n° 1-79-175 du 14 septembre 1979 portant promulgation de la loi n° 12-79 <sup>1</sup>, complétée par une ordonnance du Président de cette juridiction n° 1-88 du 24 mai 1988 fixant son organisation <sup>2</sup>.

La mission générale qui lui est attribuée est d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. A cet effet, la Cour des comptes s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes publics et semi-publics soumis à son contrôle <sup>3</sup> et, le cas échéant, réprime les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Elle rend compte au Roi de l'ensemble de ses activités, d'où son indépendance vis-à-vis du gouvernement mais sans pour autant être sous le contrôle direct de la Chambre des représentants, bien que celui-ci ait adopté son texte constitutif. Si elle peut être considérée en tant qu'institution financière du pouvoir législatif, le rôle prééminent joué par le Souverain la rend moins dépendante des autres institutions constitutionnelles du pays. En pratique, toutefois, le pouvoir exécutif ne manque pas d'imprimer son activité ou la réduire comme il le fait à l'égard du parlement.

De toute façon, sans entrer dans les détails techniques et processuels, on se bornera à évoquer les grandes lignes de son organisation (I), de ses attributions juridictionnelles (II) et du contrôle de gestion (III).

#### I - ORGANISATION

On se penchera, d'une part, sur le statut des magistrats de la Cour des comptes puis, d'autre part, sur ses formations.

### 142 - Statut des magistrats

La Cour des comptes se compose de magistrats qui sont : le Président, les vice-présidents, les conseillers et les auditeurs. Ces magistrats jouissent en principe de l'inamovibilité, à l'instar de leurs collègues des juridictions de droit commun, mais ils sont régis par un statut particulier eu égard à leur mission spécifique. Ils bénéficient, en outre, d'une protection conformément aux dispositions du code pénal et des lois spéciales contre les menaces, attaques, outrages, injures ou diffamations dont ils pourraient être l'objet. Des sanctions pécuniaires sont prévues en cas de manquement au respect dû à la Cour au cours de ses séances.

1. Cf. BO, n° 3490 bis, du 20-9-1979, p. 564.

2. Cf. BO n° 3946 du 15-6-1988, p. 219.

3. Il s'agit en l'occurrence de : l'État, les collectivités locales et les établissements publics.

Les magistrats portent à l'occasion des audiences une tenue réglementaire et sont titulaires d'un document d'identité qui leur permet d'accomplir leur mission d'investigation.

A côté des magistrats du siège, le ministère public est exercé par le procureur général du Roi lui-même assisté d'avocats généraux. Ce haut magistrat n'exerce son ministère que pour les matières juridictionnelles dévolues à la Cour.

### **143 - Formations de la Cour**

Les formations de la Cour des comptes sont :

- les chambres réunies ;
- la chambre du conseil ;
- les chambres qui peuvent être divisées en sections ;
- le comité des rapports qui peut être divisé en commissions.

Les attributions des président, vice-présidents, du procureur général du Roi ainsi que du secrétaire général de la cour sont fixées par les articles 6 à 12 de la loi organique <sup>1</sup>. Les compétences des chambres réunies et de la chambre de conseil sont prévues par les articles 15 à 18. Ces attributions et compétences s'insèrent notamment dans le cadre des mesures processuelles facilitant l'accomplissement par la Cour de sa mission générale.

## **II - ATTRIBUTIONS JURIDICTIONNELLES**

La Cour des comptes est chargée à la fois du jugement des comptes et des attributions en matière de discipline budgétaire et financière.

### **144 - Jugement des comptes**

La Cour juge principalement les comptes des comptables publics. Toutefois, l'accent est mis sur la responsabilité personnelle de ces derniers, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'il s'agisse de comptables publics ou de comptables de fait (article 25).

### **144 bis - Procédure**

Sur le plan procédural, deux phases sont prévues. La première se ramène à la répartition des comptes, par le Président, entre les chambres et les sections. Le président de la formation désigne à son tour un conseiller rapporteur qui procède à l'instruction et, à la fin de celle-ci, établit son

---

1. L'ordonnance présidentielle de mai 1988 précise seulement que : - la Cour comporte trois chambres divisées en deux sections chacune ; - le procureur général du Roi est assisté de trois avocats généraux ; - le secrétariat général est organisé en deux divisions (division administrative et division du greffe).

rapport qu'il transmet accompagné, le cas échéant, des réponses du comptable, à la Cour et au procureur général du Roi.

La deuxième phase commence par l'examen du dossier par la juridiction, qui statue à huis clos, sur pièces, après examen du rapport, des réponses éventuelles du comptable et des conclusions du ministère public. Les comptables ne sont pas admis à discuter de leurs comptes lors de la séance de jugement<sup>1</sup>. Le rapporteur propose à la Cour un projet de décision, sur lequel elle se prononce à la majorité des voix. En cas de partage des voix, celle du président de séance est prépondérante.

#### **144 ter - Arrêts de la Cour**

Si la Cour ne retient à la charge du comptable aucune irrégularité, elle statue sur le compte par un arrêt définitif. En revanche, lorsque apparaît à la charge du comptable une dépense non ou insuffisamment justifiée ou une recette non recouvrée, la Cour lui enjoint, par un arrêt provisoire, de produire par écrit ses justifications ou, à défaut, de reverser les sommes correspondantes dans un délai qu'elle détermine et qui court à dater de la notification de la décision comptable. Ce délai expiré, la Cour se prononce par un arrêt définitif.

Les arrêts de cette juridiction n'apportent aucun changement au résultat général de chaque compte. Toutefois, en cas d'inexactitude dans le report du reliquat fixé par un arrêt précédent, la Cour charge le comptable de passer les écritures de régularisation au compte de la gestion en cours. Les arrêts établissent, en outre, si les comptables sont quittes, en avance ou en débet.

#### **144 quater - Rôle de la Cour en cas d'apurement administratif des comptes**

En tout cas, à côté de cet apurement judiciaire des comptes, le Trésorier général rend lui aussi sur les comptes qui lui sont soumis des décisions administratives établissant que le comptable est quitte, en avance ou en débet. Si le Trésorier décide que le comptable est quitte ou en avance, sa décision produit les mêmes effets que ceux prévus, dans ce cas, par l'article 40 pour les arrêts de la Cour.

En cas de débet, le Trésorier général en fixe le montant à titre conservatoire et transmet le dossier à la Cour qui statue par arrêt définitif. Cette juridiction peut également, à tous moments, évoquer les affaires soumises à l'apurement administratif du Trésorier général.

Les comptables, le ministre des finances, les ministres de tutelle et les représentants légaux des organismes dont les comptes sont apurés peuvent, d'autre part, demander la réformation des décisions d'apurement prises par le Trésorier général. De même, un recours en révision des décisions de ce haut fonctionnaire est possible, après l'expiration du délai prévu pour le

---

1. Le comptable ne peut donc se faire assister ou représenter par un avocat ou tout autre défenseur, sa réponse éventuelle suffit.

recours en réformation et en cas de découverte d'un fait nouveau. Enfin, le comptable qui allègue une violation de la loi ou l'incompétence de la Cour des comptes peut se pourvoir en cassation devant la chambre administrative de la Cour suprême.

Si de tels recours constituent des moyens de défense non négligeables, il reste à prouver que l'arbitraire n'est pas de mise, d'autant plus qu'à part devant la Cour suprême, le ministère d'avocat n'est guère accepté<sup>1</sup>.

La Cour des comptes peut aussi user, et abuser, de son pouvoir de répression à l'encontre des comptables récalcitrants, quoique bon nombre de ces derniers soient souvent tentés de détourner, sans se gêner, les fonds publics.

#### **145 - Répression des infractions en matière budgétaire et financière**

La Cour exerce, d'autre part, une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout fonctionnaire, responsable ou agent d'un organisme public et de tout responsable ou agent de tout autre organisme soumis au contrôle de la Cour. Elle connaît notamment des infractions suivantes :

- non-respect des règles d'engagement des dépenses ;
- dissimulation de nature à permettre la fausse imputation d'une dépense ;
- engagement de dépenses sans pouvoir et ou sans disponibilité de crédit ;
- engagement en dépassement de crédits ;
- procuration à soi-même ou à autrui d'un avantage injustifié en espèces ou en nature entraînant un préjudice pour un organisme public ou tout autre organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes ;
- omission, en méconnaissance des dispositions fiscales en vigueur, de remplir les obligations qui en découlent en vue d'avantager indûment des contribuables ;
- dissimulation de pièces ou production à la Cour des comptes de pièces falsifiées ou inexactes, ou qui, d'une façon générale, enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses.

Dans ces cas, la Cour est habilitée à prononcer seulement des sanctions pécuniaires (amendes) ; elle peut même absoudre les auteurs de ces infractions lorsque leur supérieur hiérarchique, ou toute autre personne habilitée, lui produit un ordre en ce sens. Il s'ensuit que la responsabilité de l'auteur de l'ordre se substitue à celui qui l'a exécuté.

---

1. On ne peut aussi que regretter la non-publication des décisions de la Cour des comptes et le huis clos de ses séances pour que l'opinion publique soit fixée sur les agissements illégaux de ceux qui gèrent les deniers publics. Aucun recueil de la jurisprudence de cette juridiction spéciale n'existe à ce jour, de même que ni la presse, ni les revues juridiques n'en ont fait, jusqu'à preuve du contraire, état.

On relève enfin que ne sont pas soumis à la juridiction de la Cour des comptes en la matière lorsqu'ils agissent ès qualités : les membres du gouvernement, ainsi que ceux de la Chambre des représentants, sauf levée de leur immunité parlementaire.

#### **145 bis - Procédure**

La Cour des comptes est saisie par le procureur général du Roi agissant, soit de sa propre initiative, soit à l'initiative du président. Elle peut aussi être saisie, par l'intermédiaire du ministère public, par :

- le Président de la Chambre des représentants ;
- le Premier ministre ;
- le Ministre des finances ;
- les ministres pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, et pour les faits relevés à la charge des responsables et agents des organismes placés sous leur tutelle.

L'instruction du procès est confiée à un conseiller rapporteur qui a qualité pour procéder à toutes enquêtes et investigations en l'espèce. Cette instruction est secrète. Toutefois, le procureur général du Roi peut autoriser les inculpés à se faire assister, en cas de renvoi de l'affaire à la Cour, par un avocat agréé près la Cour suprême.

D'ailleurs, une fois que le rapporteur estime l'instruction terminée, il communique le dossier au procureur général du Roi qui peut, par décision motivée, procéder au classement de l'affaire. Si le classement n'a pas été décidé, le rapporteur communique le dossier au ministère ou à l'autorité dont dépend ou dépendait le mis en cause, au ministre des finances ainsi que, le cas échéant, au ministre de tutelle, lesquels doivent donner leur avis dans les soixante jours suivant celui de la communication du dossier.

L'intéressé est également avisé pour prendre connaissance au greffe de la Cour, soit par lui-même, soit par l'intermédiaire de son avocat, du dossier le concernant. Ce dernier peut produire un mémoire écrit. Le ministère public verse également ses conclusions.

Aussi lorsque le Président de la Cour estime que l'affaire est en état d'être jugée, celle-ci est portée à l'audience et les débats se déroulent à huis clos. Après la clôture des débats et la délibération de la Cour, l'arrêt de cette dernière est rendu dans les mêmes conditions de vote que pour les autres décisions.

Les arrêts de la Cour peuvent, en outre, faire l'objet d'un recours en cassation ou en révision dans les mêmes formes et conditions précédemment évoquées dans le cadre du jugement des comptes.

#### **145 ter - Prescription quinquennale**

En tout état de cause, la Cour ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commise l'infraction reprochée. Toutefois, pour les opérations relevant de l'exécution

de la loi de finances, ce délai est prorogé jusqu'à la date de la promulgation de la loi de règlement concernant l'année au titre de laquelle des irrégularités ont été commises lorsque cette promulgation intervient après l'expiration du délai de cinq années précité.

Ainsi, cette juridiction doit-elle veiller à ce que les personnes impliquées dans une gestion frauduleuse des comptes de l'État ne tentent pas de profiter d'une telle prescription.

### III - CONTRÔLE DE GESTION

#### 146 - Domaines du contrôle

La Cour contrôle la gestion des organismes publics ou para-publics (services de l'État, collectivités locales et leurs groupements, établissements publics, entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public, entreprises avec participation publique égale ou supérieure au tiers du capital) afin d'en apprécier la qualité et de formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement.

Le contrôle de cette juridiction porte sur tous les aspects de la gestion. A cet effet, la Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés, les moyens utilisés, les coûts des biens et services produits, les prix pratiqués et les résultats financiers. Il porte également sur la régularité et la sincérité des comptabilités des organismes contrôlés ainsi que sur la matérialité de leurs opérations.

Outre les organismes soumis à un tel contrôle, la Cour peut aussi exercer celui-ci sur les entreprises, associations ou tout autre organisme bénéficiant d'une participation ou d'un concours financier, quelle que soit sa forme, de la part de l'État, d'un établissement public, d'une collectivité locale ou de l'un des autres organismes soumis au contrôle de la Cour, selon une procédure appropriée.

#### 147 - Procédure du contrôle

Les comptes administratifs des services de l'État et ceux des collectivités locales et leurs groupements sont d'abord transmis annuellement à la Cour par les ordonnateurs de ces organismes au plus tard le 31 juillet de l'année qui suit celle de la gestion concernée.

Les ordonnateurs doivent produire, également dans le même délai, des résumés de leur comptabilité matières accompagnées des états d'inventaires<sup>1</sup>.

---

1. Sur la forme à respecter pour la production des comptes administratifs, il y a lieu de se conformer à l'article 119 du décret royal n° 330-66 du 21-4-1967 portant règlement général de comptabilité publique en ce qui concerne les services de l'État et de l'article 108 du décret n° 2-76-379 du 30-9-1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités

En cas de retard dans la production des comptes et des autres documents comptables, de réticences ou d'obstruction à l'exercice du contrôle de la Cour, le Président peut adresser des injonctions aux personnes responsables et, par ordonnance prise en chambre de conseil, prononcer à leur encontre des amendes et astreintes.

D'autre part, la Cour peut entendre sur ordonnance du Président tout fonctionnaire, tout gestionnaire de fonds et de biens publics ainsi que tout membre d'un corps de contrôle. Elle peut également entendre toute autre personne concernée directement ou indirectement par l'affaire examinée.

Elle peut établir enfin des rapports particuliers sur la gestion des organismes soumis à son contrôle. Ces rapports sont adressés au Premier ministre, au ministre des finances, au ministre de tutelle et aux responsables des organismes concernés.

En toutes matières, le Président peut présenter ses observations et suggestions aux ministres et autres responsables des organismes soumis au contrôle de la Cour par voie de notes ou de référés. Il est informé des suites qui leur sont réservées, lesquelles sont, le cas échéant, mentionnées dans les rapports de la Cour. Les destinataires sont donc tenus de répondre dans un délai de 60 jours aux référés et de 30 jours aux notes.

Parmi les rapports établis par la Cour, le Président présente annuellement au Roi un rapport général sur les activités de la juridiction. En outre, la Cour adresse au Président de la Chambre des représentants une déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'État, laquelle sera annexée au projet de loi de règlement présenté par le gouvernement à la Chambre. Cette déclaration est publiée au bulletin officiel en même temps que ladite loi.

En définitive, la Cour des comptes joue un rôle appréciable dans le contrôle de la gestion des finances publiques. Mais tout dépend de l'exercice de la plénitude de ses pouvoirs, sans entraves de la part de l'Administration. Or non seulement l'indépendance des magistrats n'est pas toujours acquise, mais en étant soustraits au contrôle de la Cour, les membres du gouvernement peuvent couvrir leurs subordonnés, que ces derniers fassent partie de l'Administration centrale ou locale.

---

locales et de leurs groupements pour ces derniers organismes. D'autres documents, prévus par l'article 75, doivent également être transmis dans les délais impartis.

## TROISIÈME PARTIE

### L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Étant un État unitaire, le Maroc a depuis l'époque du protectorat tenté de poser les fondements d'une administration municipale et régionale, mais sans pour autant réaliser dans les faits une décentralisation répondant aux besoins des citoyens. Les pesanteurs de la centralisation makhzanienne sont encore assez présentes dans le pays et favorisent à la fois le pouvoir central et les notables sur lesquels il compte pour asseoir son emprise sur la population. C'est ce qui peut se dégager de l'étude des différentes structures territoriales visant l'organisation régionale (chapitre 1er), municipale (chapitre 2) et locale du pays (chapitre 3). Ces structures sont toutefois présentées comme permettant la réalisation progressive de la régionalisation, de la déconcentration et de la décentralisation, essentiellement sur le plan administratif.

On est donc encore assez éloigné des buts fixés par la Constitution et, d'après laquelle, les collectivités locales "élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi" (article 95). Il est seulement fait une application formelle de l'article 94 qui dispose que : "Les collectivités locales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la Loi". On retient toutefois que ce texte a inclus les "régions" aux autres dispositions maintenues de l'article 87 de la Constitution de 1972 afin surtout de combler une lacune et leur donner une assise constitutionnelle.



## Chapitre I

### LES RÉGIONS

La régionalisation au Maroc est d'ordre essentiellement économique ; elle est liée directement à la politique de développement local poursuivie par le pouvoir central (paragraphe 2).

Il est toutefois question d'attribuer aux institutions régionales des missions plus étendues, mais dont la réalisation est toujours attendue (paragraphe 1er).

#### Paragraphe I : LES STRUCTURES RÉGIONALES

Les régions ont été créées par le dahir n° 1-71-77 du 16 juin 1971, qui a été plusieurs fois modifié pour tenir compte de l'évolution de la division administrative du pays <sup>1</sup>.

On distingue des structures nationales ayant des attributions sur le plan régional (I) et des structures proprement régionales dénommées : Assemblées Régionales Consultatives (A.R.C.) (II).

#### I - STRUCTURES CENTRALES S'OCCUPANT DES RÉGIONS

L'existence des structures nationales chargées des questions régionales montre, si besoin en est, que le pouvoir central exerce un contrôle sinon des attributions directes au niveau régional du moment que les régions sont considérées comme "un ensemble de provinces qui, sur les plans tant géographique qu'économique et social, entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et, de ce fait, justifient un aménagement d'ensemble". L'article 2 *in fine* du dahir du 16 juin 1971 poursuit que : "La région constitue un cadre d'action économique dans lequel des études seront entreprises et des programmes réalisés, en vue d'un développement harmonieux et équilibré des différentes parties du Royaume".

---

1. On rappelle qu'il existe actuellement sept régions. Voir supra n° 26 et infra n° s 153 et ss.

## **148 - Ministère du plan et du développement régional**

C'est dans cette optique que la régionalisation est non seulement d'obédience économique, mais est liée à la planification du développement. Déjà lors de la création des régions en vue de promouvoir et de coordonner les travaux, études et actions les concernant et, d'une manière plus générale, d'œuvrer à l'expansion des économies régionales, il a été créé auprès du Premier ministre une "direction du développement régional", à laquelle s'est substituée en 1972 une "division du plan et du développement régional". Ces structures n'allaient pas tarder à être intégrées au sein du Secrétariat d'État au plan et au développement régional dès novembre 1972. Jusqu'au 11 août 1992<sup>1</sup>, bien qu'il ne portait plus l'adjonction "développement régional", c'était le ministère du plan qui s'en occupait, d'autant plus qu'il lui revenait de préparer le plan du développement économique et social à la fois aux niveaux national et régional. Ce département ministériel et les institutions administratives régionales étaient, en outre, assistés par un organisme approprié créé par un décret du 24 janvier 1972.

## **149 - Commission nationale de développement régional**

Les attributions de cet organe sont non négligeables puisqu'elles consistent à apporter une assistance technique et administrative aux assemblées régionales en vue de leur permettre de discuter les programmes régionaux d'investissements concernant les secteurs productifs et les équipements collectifs. C'est également sur la base des rapports des assemblées régionales que la commission précitée établit des recommandations pour les envoyer ensuite aux différentes commissions spécialisées et au ministère du plan pour en tenir compte dans l'élaboration du plan de développement du pays.

Cette instance tente donc de soutenir tant les planificateurs nationaux que les institutions administratives régionales, ces dernières n'étant pas outillées en cadres suffisamment compétents pour remplir les tâches qui sont les siennes.

Quoi qu'il en soit, la suppression du ministère du plan lors de la constitution du gouvernement, le 11 août 1992, est conforme à la nouvelle formulation de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution révisée. En effet, au lieu d'indiquer, comme auparavant, que les dépenses d'investissements "résultent de l'application du plan", ces dépenses sont "nécessaires à l'exécution de programmes économiques et sociaux intégrés".

Cela peut impliquer que les structures régionales gagneront en autonomie comme paraît l'indiquer l'article 94 de la Constitution qui a introduit la "région" avec les autres collectivités territoriales. Il n'en demeure pas moins qu'on est encore loin d'avoir institué des entités régionales avec un pouvoir délibératif ou décisionnel. Il conviendra enfin de tenir compte de ces

---

1. En effet, le gouvernement constitué le 11-8-1992 ne comporte pas de ministère chargé du plan, peut-être a-t-il été remplacé par le ministère chargé des affaires économiques et sociales ?

modifications constitutionnelles pour revoir l'ensemble des dispositions légales et réglementaires visant le développement économique et social aux niveaux local, régional et national <sup>1</sup>.

## II - ASSEMBLÉES RÉGIONALES CONSULTATIVES

De par la composition, les attributions et le fonctionnement des Assemblées régionales consultatives, l'emprise du pouvoir central demeure latente, ce qui est assez significatif sur la façon dont est encore conçue la régionalisation au Maroc.

### 150 - Composition

Il est institué dans chaque région une Assemblée régionale consultative (A.R.C.) composée comme suit :

- les présidents des assemblées des préfectures et provinces comprises dans le ressort de la région ;
- les représentants des chambres professionnelles au sein des assemblées préfectorales et provinciales précitées ;
- 5 membres élus par chacune des assemblées en son sein.

Les gouverneurs des préfectures et provinces comprises dans le ressort de la région, leurs collaborateurs et les chefs des services extérieurs des départements ministériels assistent, quant à eux, aux séances de commission <sup>2</sup>.

L'A.R.C. ne constitue ainsi ni plus ni moins qu'une institution administrative située à mi-chemin entre les préfectures ou provinces et les communes. Elle doit, de ce fait, logiquement coordonner les actions des collectivités territoriales au niveau régional en rapport avec les objectifs du développement fixés à l'échelon central.

### 151 - Attributions

L'Assemblée régionale consultative donne, en effet, son avis sur tous les programmes de développement économique et social et d'aménagement du territoire intéressant la région.

Elle est tenue au courant de l'état d'avancement de leur exécution et peut demander aux autorités compétentes de lui fournir tous renseignements sur

---

1. Il devra en aller de même pour les développements qui suivent et afférents aux collectivités locales, bien qu'en attendant les réformes préconisées, on s'en tiendra aux textes en vigueur tel qu'ils sont formulés.

2. On note l'absence de représentants des travailleurs (syndicats ouvriers ou autres groupements professionnels du genre), d'où l'ignorance sinon la marginalisation de l'aspect social concernant les salariés dans la région, voire du développement social régional dans son ensemble. L'accent est plutôt mis sur les questions économiques.

le déroulement des travaux et des difficultés qui gênent ou tardent leur réalisation. Elle peut, en outre, présenter toutes suggestions concernant la réalisation de projets économiques et sociaux qui contribueront à l'essor économique et social régional.

Quoi qu'il en soit, ces attributions demeurent essentiellement consultatives. Les A.R.C. n'ont aucun pouvoir de décision au niveau de leur région. Même sur le plan économique, le centralisme est encore maintenu. L'ascendant des agents d'autorité du pouvoir central est, par ailleurs, déterminant comme cela ressort du fonctionnement réel de ces institutions.

## **152 - Fonctionnement**

L'Assemblée se réunit sur convocation de son Président agissant soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'un des gouverneurs intéressés. Les réunions ont lieu au siège de l'assemblée préfectorale ou provinciale à laquelle appartient le président en exercice <sup>1</sup>.

Non seulement l'un des gouverneurs peut provoquer la réunion de l'Assemblée, mais c'est aussi cet agent d'autorité qui assure le secrétariat général de l'A.R.C. ainsi que la liaison entre cet organisme et les autorités centrales ou locales. Il est, d'autre part, assisté pour l'accomplissement de ces tâches par un secrétariat régional permanent.

On est, en définitive, encore assez éloigné d'une véritable décentralisation régionale, malgré quelques propositions avancées en ce sens.

## Paragraphe II : POLITIQUE DE RÉGIONALISATION

### **153 - Perspectives d'une politique régionale autonome**

Il fallait attendre le discours royal prononcé le 24 octobre 1984, à l'occasion de la réunion de l'A.R.C. du Centre-Nord, pour que soient proposées : "...des structures régionales avec des compétences législatives, financières et administratives lui permettant de s'affirmer, de connaître ses besoins, d'évaluer l'échelle de ses priorités et d'exprimer collectivement, nonobstant la diversité des partis et des courants politiques, ses aspirations d'être le porte-parole, le promoteur, le planificateur, l'édificateur et l'exécutant sur son territoire...".

Il s'agit certes là d'un programme intéressant car il attribue des pouvoirs importants à la fois sur les plans législatif, économique et administratif. L'idée est de faire de l'A.R.C. un organisme vraiment autonome. Toutefois, comme le souligne le plan quinquennal actuel (1988-1992) lui-même <sup>2</sup>, la réalisation de ce programme n'est pas pour demain. On attend non

---

1. Les présidents des assemblées préfectorales et provinciales comprises dans le ressort de la région assurent, chacun, pendant un an, la présidence de l'A.R.C..

2. Cf, Plan quinquennal, *op. cit.*, p. 305.

seulement "la mise en place d'un cadre réglementaire et organisationnel adéquat au niveau de la région", mais aussi de "réfléchir sur les modalités de mise en application de certaines dispositions du dahir du 16 juin 1971 car la non-application de ces dispositions empêche l'évolution des institutions régionales, en place, vers des stades plus avancés en matière de gestion et de prises en charge des affaires régionales".

Toujours, d'après l'aveu de ce document officiel, il est nécessaire de doter chaque région d'un Secrétariat régional permanent, prévu par l'article 7 du dahir du 16 juin 1971, et de déterminer son siège, sa composition et sa mission.

Par ailleurs, suite à la récupération des provinces sahariennes et compte tenu de l'évolution économique et sociale du pays, il s'avère aussi nécessaire d'étudier l'opportunité d'un nouveau découpage régional afin de répondre aux impératifs du développement par la base, et de prendre en ligne de compte les spécificités de chaque région.

D'autres recommandations et propositions toutes aussi valables aux niveaux provincial et communal sont avancées par le plan quinquennal (1988-1992) et qu'il serait d'autant plus intéressant de rapporter qu'elles expriment le point de vue même, au moins au niveau du langage, des autorités centrales <sup>1</sup>.

En tout cas, parmi les orientations et les objectifs de développement régional, l'accent est mis sur la réduction des déséquilibres régionaux et le développement du monde rural.

#### **154 - Atténuation des disparités sociales et des inégalités régionales**

Il est de fait incontestable que, sur le plan social, les masses populaires de régions défavorisées souffrent de disparités intolérables, en raison notamment de la cherté du coût de la vie. D'où l'urgente nécessité de prendre des mesures concrètes, réglementaires et institutionnelles, visant "la protection du niveau de vie et du pouvoir d'achat" des populations touchées.

De même, l'intervention des collectivités locales est sollicitée en matière d'équipements collectifs régionaux afin de réduire les inégalités régionales, qui sont de nature à "compromettre la symbiose et la cohésion" entre les populations des différentes régions. Ces déséquilibres régionaux sont d'ailleurs la cause de courants migratoires intenses des régions pauvres et déshéritées vers les régions plus favorisées et pourvues de services publics relativement suffisants.

#### **155 - Développement du monde rural**

Une attention particulière doit être portée aux zones rurales, notamment par une meilleure incitation et sensibilisation à l'utilisation rationnelle et efficace des ressources et des potentialités agricoles disponibles aux niveaux

---

1. Voir infra n° 172.

local et régional. Autrement dit, l'action de l'État comme des organismes régionaux, lorsque ceux-ci auront un pouvoir de décision, doit porter sur la révision des structures agraires foncières, sur l'aménagement du territoire et la lutte contre la désertification. Il devra en aller de même pour le renforcement des équipements de base (infrastructures et équipements socio-économiques), l'intensification des capacités de production et la promotion sociale du monde rural<sup>1</sup>.

La réalisation de ces objectifs nécessitera, bien entendu, des efforts soutenus par une mobilisation populaire guidée par l'intérêt de tous, ce qui n'est certes pas une mince affaire lorsque l'Administration centrale bride, par différents moyens, les initiatives locales en ce sens, outre la léthargie ou les intérêts à court terme des notables locaux.

---

1. Cf. plan quinquennal (1988-1992), *op. cit.*, pp. 284-303.

## Chapitre II

### LES PRÉFECTURE ET LES PROVINCES

#### 156 - Des collectivités territoriales de déconcentration

Le découpage administratif a été officialisé par le dahir n° 1-59-351 du 2 décembre 1959. Ce texte est maintes fois modifié et complété au gré des circonstances ou des impératifs du pouvoir central, avec pour trait dominant la préoccupation d'assurer l'ordre et la sécurité des citoyens et du régime. C'est ce qui explique notamment les modifications intervenues récemment après des troubles quasi séditionnels survenus à Casablanca (juin 1981), Rabat, Marrakech, Fès, Oujda et Meknès (1989-1990). L'accroissement des préfectures et provinces ainsi que quelques "wilayas" n'est pas uniquement motivé par le souci de rapprocher l'Administration des administrés, mais aussi et surtout d'avoir un contrôle direct et effectif sur les populations, notamment dans les zones urbaines considérées par les agents de la sécurité publique comme assez sensibles.

C'est ce qui donne la configuration administrative actuelle, découlant du décret n° 2-91-574 du 25 septembre 1991 modifiant et complétant le dahir de 1959 précité. D'après l'article 1er de ce texte, le Maroc est divisé en cinq wilayas groupant quatre provinces, dix-huit préfectures et trente-huit autres provinces, ainsi qu'en communes urbaines et rurales <sup>1</sup>.

Les provinces et les préfectures sont, d'autre part, divisées en cercles et les cercles sont divisés en caïdats. Les agents d'autorité à la tête de ces différentes subdivisions sont le wali (wilaya), le gouverneur (province et préfecture), le chef de cercle (cercle), le caïd (caïdat). Certaines cités importantes sont dirigées par des pachas <sup>2</sup>.

---

1. Les wilayas groupant les préfectures et les provinces sont les suivantes :

- wilaya de Rabat-Salé (3 préfectures) ;
- wilaya du Grand-Casablanca (7 préfectures) ;
- wilaya de Fès (3 préfectures et 1 province)
- wilaya de Marrakech (3 préfectures et 2 provinces) ;
- wilaya de Meknès (2 préfectures et 1 province).

Les 38 autres provinces sont également toutes désignées par leur capitale provinciale. Cf. BO, n° 4118 du 2-10-1991, p. 296.

2. Des vice-gouverneurs en quelque sorte, bien que ces postes ne soient pas généralisés.

Une telle division administrative est fondée sur la déconcentration et, partant, met en exergue la dépendance étroite des wilayas, préfectures et provinces de l'Administration centrale, celle-ci se cantonnant à déléguer à ces circonscriptions technico-administratives certaines tâches administratives locales.

### 156 bis - Déconcentration administrative et technique

Plusieurs actions ont été ainsi poursuivies pour renforcer cette déconcentration, dont on peut citer :

- la poursuite de l'implantation des services extérieurs des administrations centrales aux niveaux régional et provincial ;
- l'adoption d'un nouveau découpage administratif et communal visant une plus grande "maîtrise" des problèmes vécus et une meilleure utilisation des ressources ;
- la création de nouvelles provinces afin de les mettre en prise directe avec les lieux où les décisions seront mises en œuvre ;
- la poursuite de l'opération de déconcentration des crédits correspondant à certains projets d'intérêt local (enseignement, jeunesse, santé, justice, postes).

Il s'agit ainsi d'une délégation des crédits d'équipements aux gouverneurs, pour la réalisation des opérations devant incomber aux services techniques extérieurs des départements ministériels concernés <sup>1</sup>.

La nécessité d'une meilleure coordination des efforts entre les services centraux et les services régionaux et provinciaux, ainsi qu'une redéfinition du rôle et de la responsabilité de chacune de ces entités montre bien que le cadre juridique et institutionnel régissant l'organisation des préfectures, des provinces et leurs assemblées est assez dépassé, d'autant plus qu'il date de 1963. En effet, le dahir n° 1-63-273 du 12 septembre 1963 <sup>2</sup>, toujours en vigueur, n'est plus adapté. Il n'en va pas autrement en ce qui concerne les attributions du gouverneur fixées par le dahir n° 1-75-168 du 15 février 1977 <sup>3</sup>, qui reste l'agent d'autorité principal (avec le wali) aux niveaux préfectoral et provincial (ou wilayal) <sup>4</sup>.

Si quelques-unes des orientations du plan quinquennal (1988-1992) sont en voie de réalisation, il y a plutôt lieu de souligner que les réformes intervenues s'intègrent dans le cadre d'un découpage administratif-électoral en prévision des consultations électorales <sup>5</sup>. Ainsi, l'organisation administrative du Royaume a été, par deux fois, modifiée et complétée <sup>6</sup>. Plus particulière-

1. Cf. plan quinquennal (1988-1992), *op. cit.* pp. 276-177.

2. Cf. BO, n° 2655 du 13-9-1963, p. 1469, modifié par décret royal n° 902-65 du 18-3-1966 (BO, n° 2787 du 30-3-1966).

3. Cf. BO, n° 3359 du 16-3-1977, p. 341.

4. Cf. Driss Basri : "L'agent d'autorité". Imprimerie royale, Rabat, 1975, 174 p.

5. Référendaire (4-9-1992), locales (16-10-1992) et législatives (25-6 et 17-9-1993).

6. Cf. décret n°s 2-92-468 du 30-6-1992 fixant la liste des cercles, des caïdats et des communes urbaines et rurales du Royaume ainsi que le nombre de conseillers à élire dans

ment en ce qui concerne les préfectures, les provinces et leurs assemblées, la modification des articles 7 ; 15, al. 1er ; 20, al. 1er et 33 du dahir du 12 septembre 1963 concerne uniquement le processus électoral <sup>1</sup>.

On ne peut donc affirmer, sans ambages, qu'il y a eu un changement sensible de la volonté politique tendant vers une démocratisation réelle des collectivités locales, notamment aux niveaux préfectoral et provincial. On verra même, plus loin, que les prérogatives des agents d'autorité (gouverneurs en particulier) ont été accentuées, sinon étendues.

C'est ce qui ressortira de l'examen des deux institutions prévues à cette échelle géographique : l'une essentiellement consultative : l'Assemblée préfectorale ou provinciale (ou wilayale) (paragraphe 1er), l'autre politico-administrative : le Gouverneur (paragraphe 2).

## Paragraphe I : L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE OU PRÉFECTORALE

### 157 - Composition

L'Assemblée se compose de deux catégories de conseillers. La première est constituée de représentants des chambres professionnelles (commerce et industrie, agriculture, artisanat), à raison d'un représentant pour chaque chambre. Ces représentants sont élus par les chambres et parmi leurs membres à la majorité relative.

La deuxième catégorie de conseillers est élue pour six ans, par les membres des assemblées communales, selon un barème tenant compte de l'importance de la population <sup>2</sup>.

On remarque là aussi l'absence de représentants salariés, comme pour les Assemblées régionales consultatives, ce qui privilégie le caractère économique de ces organismes et, partant, les détenteurs de l'argent ou notables sur lesquels s'appuie le pouvoir central.

Les inéligibilités sont déterminées de la même façon que pour l'élection des conseillers communaux <sup>3</sup>.

Quant aux incompatibilités, elles visent les personnes rémunérées par un

---

chaque commune (BO, n° 4157 du 1-7-1992, p. 285) ; décret n° 2-92-651 du 17 août 1992 modifiant le décret n° 2-92-468 du 30-6-1992 précité (BO, n° 4166 du 2-9-1992, p. 386).

1. Cf. dahir n° 1-92-132 du 26-8-1992 portant promulgation de la loi n° 18-92 modifiant le dahir n° 1-63-273 du 12-9-1963 relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées (BO, n° 4166 du 2-9-1992, p. 381). Les articles 3, 4, 11 (al. 1er) du dahir n° 1-63-273 du 12-9-1963 ont été, eux aussi, modifiés par dahir n° 1-87-98 du 9-11-1992 portant promulgation de la loi n° 1-83 (BO, n° 4181 du 16-12-1992, p. 557).
2. Ce barème attribue un minimum de 11 conseillers pour les communes dont la population est inférieure à 300.000 habitants et un maximum de 31 conseillers pour une commune peuplée de deux à trois millions de personnes.
3. Cf. dahir n° 1-92-90 du 11-6-1992 portant promulgation de la loi n° 12-92 relative à l'établissement et à la révision des listes électorales générales et à l'organisation des élections des conseils communaux.

organisme public ou par l'État, ainsi que les gérants, concessionnaires de service public ou entrepreneurs de travaux publics provinciaux ou préfectoraux. Les avocats investis d'un mandat provincial ne peuvent plaider ou consulter pour le compte de la collectivité provinciale et pour celui des services publics qui en dépendent <sup>1</sup>.

Si l'incompatibilité se vérifie, l'intéressé est tenu de se démettre ou, s'il ne le fait pas, il peut être démis d'office.

De toute façon, le mandat des conseillers provinciaux est d'une durée de six ans, avec possibilité d'élection partielle si l'Assemblée est amputée du tiers de ses membres.

### **157 bis - Contentieux électoral**

Le contentieux électoral est encore, jusqu'à la mise en place effective des tribunaux administratifs créés par la loi votée le 12 juillet 1991, du ressort du tribunal de première instance. Mais l'installation des nouvelles juridictions spéciales ne devrait pas bouleverser sensiblement l'organisation des divers recours en matière électorale, malgré les règles spécifiques prescrites par la loi n° 12-92 précitée et promulguée par le dahir n° 1-92-90 du 11 juin 1992 <sup>2</sup> ou les dispositions modifiées de l'article 219 du Code pénal <sup>3</sup>.

Bien entendu, en matière pénale, ce sont toujours les juridictions de droit commun qui sont compétentes.

On rappelle toutefois que l'article 62 de la loi n° 12-92 dispose expressément, à titre transitoire, que par dérogation aux dispositions des articles 55 à 61 de cette législation et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs, ce sont les tribunaux de première instance qui demeurent compétents pour connaître le contentieux électoral régi par la loi n° 12-92 "dans les formes et les conditions" prévues par le dahir n° 1-59-161 du 1er septembre 1959 relatif à l'élection des conseils communaux.

Enfin, ce contentieux électoral, valable aussi bien pour les conseillers des assemblées provinciales ou préfectorales que pour les conseillers communaux <sup>4</sup>, est un "contentieux d'annulation" dans la mesure où le juge annule les élections irrégulières et un "contentieux de pleine juridiction" dans le cas

---

1. Les élections des membres des assemblées préfectorales et provinciales ont eu lieu le 22-1-1993. Cf. sur les résultats, *Le Matin*, édition du 25-1-1993.

2. En l'occurrence le chapitre 4 (titre II) : articles 52 à 62 qui distingue :

- les recours relatifs à l'inscription sur les listes électorales (art. 53) ;
- les recours relatifs aux candidatures (art. 54) ;
- le contentieux relatif aux opérations électorales (art. 55 à 61).

3. L'article 219 nouveau stipule, en effet, que les infractions commises à l'occasion des élections ainsi qu'à l'occasion des opérations de référendum, que ce soit avant, pendant ou après le scrutin, sont punies ainsi que le prévoit la législation relative "à ces matières". Il s'agit, notamment, du Titre 4 de la loi n° 12-92 relative à la "détermination et sanction des infractions commises à l'occasion des élections" (articles 68 à 98).

4. Voir infra n° s 165 et ss.

où le juge rectifie l'erreur infiltrée dans les résultats proclamés par la Commission électorale compétente<sup>1</sup>.

Une fois composée, l'Assemblée peut normalement accomplir sa mission.

### 158 - Attributions

Aux termes de l'article 56 du dahir du 12 septembre 1963 : "l'Assemblée règle par ses délibérations toutes les questions qui relèvent de sa compétence conformément à la loi et aux règlements". Ces dispositions imprécises représentent une arme à double tranchant ; elles permettent à l'exécutif et à ses agents locaux soit de limiter considérablement les prérogatives de l'Assemblée, soit lui permettre, dans certains cas, la plénitude de ces attributions. D'ailleurs, selon les autorités centrales elles-mêmes : "il est de l'intérêt national que certaines actions continuent à être menées par les services centraux, d'autres seront par contre mieux assurées par les services extérieurs ; le but étant l'amélioration de l'efficacité de l'appareil administratif"<sup>2</sup>.

Autrement dit, la dose de déconcentration appliquée est assez fluctuante, avec moins de délibérations que de consultations en ce qui concerne les affaires provinciales ou préfectorales d'ordre administratif ou économique.

Parmi les attributions de l'Assemblée, on relève toutefois qu'elle connaît l'étude du budget provincial (budget primitif et budget additionnel), qui est approuvé avant le début de l'année budgétaire. Si tel n'est pas le cas, les recettes et les dépenses de fonctionnement de l'exercice précédent sont reconduites jusqu'à l'approbation du budget. La décision est prise par le Ministre de l'intérieur.

En ce qui concerne les autres attributions, énumérées par l'article 63 de la Charte provinciale, l'Assemblée peut lancer des emprunts, mais pour cela elle peut, sinon doit, s'adresser au Fonds d'équipement communal. Elle gère aussi le domaine provincial, en particulier le réseau routier ; elle peut créer les services publics et déterminer les modalités de leur gestion ; elle délibère sur les plans de développement économique et d'équipement.

L'Assemblée peut, d'autre part, émettre des avis lorsqu'elle est consultée par les ministères sur les problèmes provinciaux.

Elle peut adresser, de son propre chef, mais par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, des avis, vœux ou opinions sur les questions d'ordre administratif ou économique concernant la province ou la préfecture et relevant de sa compétence, voire sur des questions concernant les services exté-

---

1. A propos des élections communales du 16 octobre 1992, le ministre de l'intérieur a dénombré 2 246 recours présentés, dont cinq seulement concernent l'administration territoriale. Cf. exposé du ministre de l'intérieur devant le Conseil de gouvernement. *Le Matin*, du 29-10-1992. Certains résultats annulés par les tribunaux de première instance ont été publiés par les journaux. Cf. not. *Le Matin*, édition du 12-12-1992.

2. Cf. plan quinquennal (1988-1992), *op. cit.*, p. 277.

rieurs de l'Administration centrale. Elle ne peut cependant formuler des recommandations à caractère politique ; cela lui est strictement interdit.

Il ne lui est donc pas reconnu de prérogatives allant dans le sens d'une démocratisation de la vie publique au niveau de sa circonscription territoriale. Les questions sociales ne sont généralement pas aussi abordées par elle.

Même l'expérience de la gestion des terres agricoles qui lui a été transférée par le décret royal du 2 novembre 1966 en vue de la jouissance des terres de colonisation récupérées par l'État, a été un échec, malgré le contrôle du Premier ministre à cet égard. Cette gestion a été par la suite confiée à deux sociétés d'État<sup>1</sup>.

Le fonctionnement de l'Assemblée n'est pas également toujours heureux, d'autant plus qu'il est souvent déterminé par les autorités locales et centrales.

### 159 - Fonctionnement

Deux sessions ordinaires sont prévues, la première se déroule au printemps, entre le 15 mars et le 15 avril, et ne peut excéder 15 jours ; la seconde est ouverte en automne, entre le 1er et le 30 octobre, pour ne pas dépasser trois semaines.

La date de ces sessions est fixée par le gouverneur, de même que l'ordre du jour est établi par le Président de l'Assemblée en accord avec cet agent d'autorité. D'autre part, le ministre de l'intérieur dispose d'un droit d'inscription d'office de toute question qu'il veut soumettre à la délibération de l'Assemblée, celle-ci n'étant pas en mesure de s'opposer aux décisions de ce membre du gouvernement ni même à l'agent d'autorité qui le représente dans la collectivité provinciale ou préfectorale.

Des sessions extraordinaires peuvent également être provoquées par arrêté du ministre de l'intérieur ou à la requête des deux tiers des membres de l'Assemblée.

Par ailleurs, chaque Assemblée procède à l'élection de son bureau, qui est composé d'un Président et d'un vice-président ou de vice-présidents lorsqu'elle comporte plus de vingt et un membres élus par le collège des conseillers communaux. Le bureau comporte, en outre, un rapporteur du budget, un secrétaire et un secrétaire-adjoint. L'Assemblée élit également à la majorité relative au scrutin secret, des commissions spécialisées : commissions du budget, des affaires économiques et du plan, des affaires sociales et culturelles. Ces organes de travail de l'Assemblée peuvent se réunir en dehors des sessions à la demande du Président, mais toujours en accord avec le gouverneur.

Enfin, si l'Assemblée élabore son règlement intérieur, ce document ne devient définitif qu'après approbation du ministre de l'intérieur. En outre,

---

1. La société de gestion des terres agricoles, (SOGETA) et la Société de développement agricole (SODEA), respectivement chargées de la gestion des terres agricoles et des terres complantées.

s'il est reconnu formellement au Président d'exercer la police des séances, cette tâche incombe fréquemment au gouverneur qui assiste à ces séances sans droit de vote. Cet agent d'autorité ne peut toutefois assister à la séance au cours de laquelle l'Assemblée procède à l'examen de ses propres comptes financiers. Néanmoins, du fait de l'influence du gouverneur, par ailleurs, on peut douter de l'efficacité de cette mesure.

## Paragraphe II : LE GOUVERNEUR

### 160 - Représentant du pouvoir central

Le Gouverneur, avec maintenant le Wali <sup>1</sup>, est l'agent d'autorité le plus gradé au niveau de la province ou de la préfecture. Le Wali, chargé de coordonner les activités de divers agents d'autorité de la wilaya, est également désigné en tant que Gouverneur de la préfecture la plus importante de la collectivité territoriale élargie.

Ces agents sont, d'autre part, les supérieurs hiérarchiques du chef de cercle <sup>2</sup>, du pacha (chef de circonscription urbaine) et du caïd (chef de circonscription rurale). Mais seul le Gouverneur possède la double qualité d'agent de l'État et d'organe d'une collectivité territoriale déconcentrée (province ou préfecture). En revanche, depuis l'adoption de la nouvelle Charte communale <sup>3</sup>, les pachas et caïds ne sont plus en principe qu'agents de l'État, sauf exception. Car les attributions que ces derniers détenaient à l'égard de la commune en vertu du dahir de 1960 ont été transférés par la Charte précitée aux présidents des conseils communaux. Il n'en demeure pas moins que ces autorités locales gardent en fait des prérogatives non négligeables. D'ailleurs, un article 10 bis a été ajouté au dahir portant loi n° 1-75-168 du 15 février 1977 relatif aux attributions du Gouverneur <sup>4</sup>, par dahir n° 1-86-2 du 29 décembre 1986 portant loi n° 34-85 <sup>5</sup>, pour permettre au pacha d'exercer les attributions du Gouverneur en matière d'exécution des lois et règlements <sup>6</sup>.

Quoi qu'il en soit, le rôle du Gouverneur demeure essentiel au niveau de la province ou de la préfecture. Cet agent d'autorité est investi d'une compétence générale qui s'étend aux domaines politique, administratif, économique et social, qu'il convient d'examiner plus en détail <sup>7</sup>.

---

1. Le mot "Wali" en arabe signifie littéralement "tuteur", d'où son pouvoir de tutelle sur les communes urbaines et parfois rurales qui dépendent de la "wilaya". Voir infra n° 171.

2. Appelé aussi "super-caïd".

3. Par le dahir portant loi n° 1-76-583 du 30-9-1976. Voir infra n° 165.

4. Cf. BO, n° 3359 du 16-3-1977, p. 341.

5. Cf. BO n° 3873, du 21-1-1987, p. 10.

6. Tel que cela ressort de l'article 2 du dahir du 15-2-1977.

7. Son statut était déterminé par le dahir du 20 mars 1956 ; celui des caïds l'était également par dahir n° 1-56-047 du 20-3-1956 avant d'être remplacé par le dahir du 1er mars 1963, qui est aussi valable pour les chefs de cercles et les pachas.

## **161 - Fonctions générales d'exécution et maintien de l'ordre**

Le Gouverneur est le délégué du gouvernement dans la préfecture ou province où il exerce son commandement. Il veille à l'application des dahirs, lois et règlements et à l'exécution des décisions et directives du gouvernement dans la collectivité territoriale de son ressort.

Ainsi, il prend, dans la limite de ses compétences, les mesures d'ordre réglementaire ou individuel. C'est toujours en sa qualité de représentant du pouvoir central et de garant de la sécurité du régime autant que celle des citoyens que le Gouverneur est chargé du maintien de l'ordre. Il peut utiliser les forces auxiliaires, les forces de police et faire appel à la gendarmerie royale et même aux Forces armées royales dans les conditions prévues non seulement par la loi, mais selon les ordres des dignitaires du régime.

Il dirige notamment, à cet égard, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, les activités des chefs de cercles et des chefs de circonscriptions urbaines et rurales (pachas et caïds).

## **162 - Fonction d'exécution et de contrôle des décisions des assemblées**

Il ressort, d'autre part, de l'article 96 de la Constitution que : "Dans les préfectures et provinces, les Gouverneurs exécutent les décisions des assemblées préfectorales et provinciales...". C'est ce que reprend l'article 4 du dahir du 15 février 1977, tout en ajoutant que ces agents d'autorité assurent "le contrôle des collectivités locales dans les limites de leurs compétences". C'est dire l'importance de leurs prérogatives.

En effet, si pour l'exécution des décisions de l'Assemblée, le Gouverneur dispose déjà d'un pouvoir réglementaire et celui de prendre des décisions individuelles nécessaires, en plus d'autres attributions de gestion (budget, opérations diverses, action en justice, etc.), son pouvoir de contrôle sur la collectivité territoriale faiblement déconcentrée est appréciable <sup>1</sup>. Il s'agit toutefois d'un contrôle de tutelle d'intensité variable qui s'exerce aussi bien sur les personnes (conseillers à titre individuel et assemblée) que sur les actes. Sa tutelle sur les personnes s'exerce à la fois par la démission d'office des conseillers (motifs plus ou moins légitimes, cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité par exemple) et par la dissolution de l'Assemblée. Dans ce dernier cas, le Gouverneur se contente toutefois de proposer cette mesure au ministre de l'intérieur qui, à son tour, peut demander au Premier ministre de

---

1. D'après l'article 7 du dahir du 15-2-1977, le Gouverneur peut même être institué "sous-ordonnateur" des dépenses imputées sur les crédits inscrits au fonds spécial n° 36-05 intitulé "Fonds spécial de développement régional", dans les conditions prévues à l'article 64 du décret royal n° 330-66 du 21-4-1967 portant règlement général de comptabilité publique. Il est aussi institué sous-ordonnateur des dépenses d'investissements imputés sur les crédits budgétaires relatifs aux opérations de caractère préfectoral ou provincial figurant sur une liste arrêtée par le ministre des finances. A son tour, il peut, sous sa responsabilité et son contrôle, instituer un "sous-ordonnateur suppléant" pour tout ou partie des crédits qui lui sont délégués.

prononcer la dissolution de l'Assemblée par décret. Quant à la tutelle sur les actes de l'Assemblée, elle s'exerce au moyen d'un contrôle de la légalité des délibérations, avec pour conséquence la nullité de droit ou l'annulation des actes viciés, ainsi qu'au moyen d'un contrôle de l'opportunité, plus dangereux, sous la forme de l'approbation expresse des délibérations de l'Assemblée (article 64 du dahir de 1963).

Le Gouverneur exerce enfin une tutelle budgétaire puisqu'il joue un rôle déterminant dans la préparation du projet de budget en raison des problèmes techniques et financiers que cela pose, d'autant plus que les conseillers préfectoraux ou provinciaux pâtissent souvent d'un manque chronique de compétence et de qualifications en la matière comme dans d'autres domaines de leur activité. Cette tutelle est même très étendue car le budget est par la suite approuvé par le ministre de l'intérieur après visa du ministre des finances.

Devant un rôle aussi dominant vis-à-vis d'une Assemblée faisant office de figuration, on se demande si le recours en annulation contre les actes de tutelle du Gouverneur (actes administratifs) devant la Cour suprême n'est pas tout simplement illusoire, bien qu'on puisse le présenter comme un moyen permettant aux collectivités d'affirmer en principe leur autonomie<sup>1</sup>.

Le Gouverneur exerce aussi un autre contrôle, tout aussi direct, sur les agents subalternes de l'Administration centrale.

### **163 - Fonctions de coordination des services extérieurs et de contrôle sur leurs agents**

En tant que supérieur hiérarchique et représentant du pouvoir central dans la préfecture ou la province, le Gouverneur coordonne les activités des services extérieurs des administrations civiles de l'État ainsi que celles des établissements publics dont la compétence territoriale n'excède pas le cadre de la collectivité territoriale déconcentrée. A cet effet, il est institué auprès du Gouverneur et sous sa présidence un Comité technique préfectoral ou provincial composé du secrétaire général de cette collectivité, des chefs de cercles et des chefs de services extérieurs des organismes publics précités.

Le Gouverneur peut associer aux travaux dudit Comité toute autre personne qualifiée. Le Comité se réunit sur sa convocation et au moins une fois par mois.

---

1. L'article 47 du dahir de 1963 exclut, de son côté, tout recours à l'encontre du décret de dissolution de l'Assemblée provinciale ou préfectorale, même si une interprétation libérale peut être retenue. Les auteurs du "Droit administratif marocain" (p. 157) ne citent d'ailleurs qu'un arrêt à la suite d'un recours formé par un pharmacien étranger (arrêt William Wall, du 18-2-1963, R.p. 126), encore que cette jurisprudence est étroitement liée à l'exercice d'une profession de santé. On notera, par ailleurs, que les recours juridictionnels intentés contre la province suivent une procédure administrative spéciale, à l'exception des actions possessoires et des recours en référé. Le requérant doit, en effet, adresser au ministre de l'intérieur ou à l'autorité qu'il a déléguée, "un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation". Cf. M. Rousset et al. : "Droit administratif marocain", *op. cit.*, pp. 166-167. Voir aussi infra n° 239 bis.

Cet organe est chargé de l'assister pour :

- l'élaboration de la partie du plan de développement économique et social concernant la préfecture ou la province ;
- la bonne exécution et la coordination de la réalisation des travaux inscrits ou retenus au titre du plan de développement précité ;
- la réalisation de la mission de coordination qui lui est dévolue ;
- l'exécution des décisions des Assemblées préfectorales ou provinciales.

Dans ce cadre, le Gouverneur adresse annuellement à chaque ministre un rapport établissant l'état d'avancement des investissements prévus par le département concerné. Il peut à cette occasion proposer toutes mesures qu'il juge utile pour la réalisation des investissements relevant de la compétence du ministre concerné.<sup>1</sup>

Il contrôle, d'autre part, sous l'autorité des ministres compétents, l'activité générale des fonctionnaires et agent des services extérieurs des organismes et administrations publics en fonction dans la préfecture ou la province. Il veille, de ce fait, au bon fonctionnement de ces services et de tout autre organisme bénéficiant des subventions de l'État ou des collectivités locales, dans les limites de sa compétence territoriale.

Il doit être, en outre, préalablement informé des mutations des chefs des services extérieurs et de leurs adjoints directs. Il adresse annuellement au ministre compétent une appréciation relative à la manière de servir de ces agents. Enfin, sans préjudice des pouvoirs reconnus à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, il peut exercer le pouvoir de suspension reconnu à ladite autorité<sup>2</sup>. Il rend compte immédiatement de la mesure de suspension au ministre compétent. Les seuls personnels soustraits à son contrôle sont ceux appartenant aux juridictions en fonction dans la préfecture ou la province. Mais même dans ce cas, il peut jouer un rôle non négligeable, en informant et en formulant son opinion aux autorités judiciaires compétentes, qui en tiennent souvent compte vu les empiétements de l'exécutif sur ces dernières<sup>3</sup>.

#### **164 - Stade peu avancé de la déconcentration**

On hésite, en définitive, malgré l'affirmation des autorités centrales de tutelle, à soutenir que la déconcentration se trouve à un stade assez avancé. D'après même les auteurs du plan quinquennal (1988-1992) : "... l'Assemblée préfectorale ou provinciale n'a qu'un rôle consultatif, elle est généralement appelée à émettre un avis sur les rapports qui lui sont

---

1. Cf. dahir portant loi n° 1-93-293 du 6-10-1993 modifiant et complétant le dahir du 15-2-1977 précité (BO, n° 4223 du 6-10-1993, p.536).

2. Par l'article 73 du dahir n° 1-58-008 du 24-2-1958 portant statut général de la fonction publique, dans les cas et conditions prévus par cet article.

3. Quoiqu'aucun texte ne le prévoit expressément, une interprétation libérale de la possibilité d'envoyer des rapports aux différents ministères, dont celui chargé de la justice, en leur faisant part de ses suggestions et propositions va dans ce sens.

soumis par le Gouverneur" <sup>1</sup>. Aussi s'avère-t-il "opportun de faire le bilan de plus de 20 ans de fonctionnement de ces assemblées... en vue de dégager les lignes du plan d'orientation (1988-1992)" <sup>2</sup>.

Ils affirment, sans ambages, que : "la décentralisation" suppose que le pouvoir économique appartient à des institutions ayant un budget propre et des structures plus ou moins autonomes" <sup>3</sup>. Est-ce le cas pour les collectivités communales ?

---

1. Cf. Plan quinquennal (1988-1992), *op. cit.*, pp. 304 et 305.

2. Cf. Plan quinquennal (1988-1992), *ibid.*, pp. 304 et 305.

3. Cf. Plan quinquennal (1988-1992), *ibid.*, p. 304. Voir aussi infra n° 172. Et ce, bien qu'un décret n° 2-93-625 du 20-10-1993 porte maintenant sur la "déconcentration administrative" (BO, n° 4227 du 31-11-1993, p. 630).



## Chapitre III

### LES COMMUNES

#### 165 - Des collectivités locales peu décentralisées

Les objectifs recherchés par la décentralisation visent, en principe, à renforcer l'organisation et le rôle des collectivités locales dans la promotion et la gestion des intérêts économiques et sociaux locaux. C'est du moins les vœux affichés formellement par le pouvoir central. On est ainsi très loin d'une véritable décentralisation démocratique que certains n'hésitent pas à qualifier "démocratie locale", notamment au niveau politique en général, bien que la loi promulguée en 1976 ait essayé de modifier le cadre communal des premières années de l'indépendance et de doter les communes d'une responsabilité générale pour la gestion des affaires d'intérêt local <sup>1</sup>.

Pourtant, le dahir de 1976 relatif à l'organisation communale a été plusieurs fois retouché dans un sens restrictif des prérogatives des organes principaux des collectivités locales (Conseil et Président). Outre les autres substitutions qui seront signalées par la suite, on relève notamment qu'un décret loi n° 2-92-720 du 28 septembre 1992, complétant le dahir de 1976 précité, dispose dans un nouveau et 3ème alinéa de l'article 66 bis que les attributions conférées aux walis du Grand Casablanca et de Rabat-Salé sont, en ce qui concerne les autres communautés urbaines <sup>2</sup>, exercées par le gouverneur lorsque la Communauté est comprise à l'intérieur d'une seule

1. Tout d'abord, deux dahirs du 1-9-1959 (BO, 1959, p. 1477) ont prescrit et réglementé l'élection des conseils communaux ; ensuite le dahir du 2-12-1959 relatif à la division administrative du Royaume a créé les communes après qu'eurent été définies leurs nouvelles limites territoriales. Mais c'est le dahir du 23-6-1960 (BO, 1960, p. 1230) qui a édicté la première réglementation applicable aux collectivités communales. Si la plupart de ces textes ont été plusieurs fois modifiés, le statut communal de 1960 ne l'a été pour la première fois qu'en 1976. Cf. dahir portant loi n° 1-76-583 du 30-9-1976 relatif à l'organisation communale. BO, n° 3335 bis, du 1-10-1976, p. 1051.

2. Il s'agit en l'occurrence des communautés urbaines des agglomérations de Marrakech, Fès, Meknès, Kenitra, Oujda, Agadir, Tanger, Safi, Salé, Tétouan, Taza et Téméra.

province ou préfecture ou par le wali lorsqu'elle dépend de plus d'une province ou préfecture <sup>1</sup>.

Si la charte communale actuelle n'a pas été modifiée, dans ses dispositions essentielles <sup>2</sup>, cinq colloques nationaux ont été, depuis 1976, organisés par le ministère de l'intérieur, sous l'impulsion du Souverain, dont chacun d'eux porte une devise voulue mobilisatrice :

- de la tutelle à la coexistence (entre l'Administration et les élus, Marrakech, 1977) ;
- la symbiose (choix de projets à exécuter en tandem par l'État et les collectivités locales, Rabat, 1979) ;
- l'association (concertation, coopération et syndicalisation, Meknès, 1986),
- Al Amana (responsabilité d'ordre éthique plus que juridique, Casablanca, 1989) <sup>3</sup> ;
- l'adéquation (d'ordre structurel où l'élément humain doit être pris en compte, Rabat, 1992) <sup>4</sup>.

Toutefois, de telles rencontres paraissent comme un "feu de paille". Malgré toute la bonne volonté de certains dirigeants politiques, l'intendance ne suit pas..., qu'il s'agisse des autorités locales peu enclines à céder dans les faits leurs prérogatives et privilèges ou des conseillers communaux mal élus et n'ayant pas d'assise populaire effective. De l'aveu même des autorités chargées de la planification du développement, qui reflètent ainsi les sources sur lesquelles elles se basent pour l'établissement du plan quinquennal, beaucoup reste à faire pour dépasser une simple mise en place des institutions communales <sup>5</sup>.

---

1. Cf. BO, n° 4169 ter du 28-9-1992, 416. Voir aussi infra n° 171. A signaler également que lors du Conseil de gouvernement, qui s'est tenu le 4-11-1992, le ministre de l'intérieur a présenté un projet de dahir portant loi, modifiant et complétant la charte communale de 1976 et visant la création des "Conseils" des villes. Cf. *Le Matin* du 5-11-1992.

2. Mais d'autres textes particuliers ont complété cette charte : dahir portant loi n° 1-76-584 du 30-9-1976 relatif à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements (BO, n° 3335 bis, du 1-10-1976, p. 1057) ; - décret n° 2-76-575 du 30-9-1976 pris pour l'application du dahir précité (même B.O., p. 1061) ; - décret n° 2-76-576 du 30-9-1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements (même B.O., p. 1061) ; - décret n° 2-76-577 du 30-9-1976 relatif au contrôle de la régularité des engagements et des dépenses des collectivités locales et de leurs groupements (même B.O., p. 1070) ; - décret n° 2-76-578 du 30-9-1976 portant création du Fonds de développement des collectivités locales et de leurs groupements (même B.O., p. 1071).

3. Cf. not. la conférence donnée par Driss Basri, ministre de l'intérieur et de l'information, également professeur d'université et auteur d'ouvrages sur le droit administratif marocain, sur "l'expérience de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc", lors du 21ème congrès international des sciences administratives qui s'est tenu à Marrakech en juillet 1986 et dont le thème central est : "Une administration plus proche des citoyens". Actes du congrès précité publiés par les éditions Guessous, Rabat, 1990, pp. 35-42.

4. Cf. discours royal du 21-4-1992 et discours du ministre de l'intérieur du 22-4-1992 in *Le Matin*, éditions des 22 et 23 avril 1992.

5. Cf. Plan quinquennal (1988-1992), *op. cit.* pp. 303 et ss. Voir aussi à ce sujet infra n° 172.

Le pouvoir central a même décidé de porter le nombre de communes de 859 à 1 544 lors du découpage administrativo-électoral d'août 1992<sup>1</sup>; ce qui est encore en deçà des 2 500 communes rurales et urbaines préconisées par le plan quinquennal (1988-1992). On se demande cependant s'il s'agit uniquement d'un "élargissement de la démocratie locale et d'une gestion efficace des affaires de la Commune"<sup>2</sup> ou aussi et surtout pour mieux encadrer et contrôler une population sans cesse croissante en vue de plus de sécurité, d'ordre et de stabilité du régime.

De toute façon, la volonté de décentraliser s'inscrit dans l'optique de décharger l'État d'un certain nombre de tâches qu'il estime inutile de continuer à gérer lui-même, encore faut-il souligner que sa réalisation bute à une multitude de problèmes et d'obstacle dont certains sont dus à la fois au cadre juridique institué par la Charte communale de 1976 et aux agissements néfastes des autorités locales ou des membres des collectivités locales organisées eux-mêmes<sup>3</sup>. C'est ce qu'on tentera de relever en examinant les institutions communales prévues, savoir le Conseil (paragraphe 1er), le Président du Conseil (paragraphe 2), ainsi que d'autres organes dans le cadre de la coopération intercommunale (paragraphe 3). On mettra en même temps l'accent à ces différents niveaux sur le rôle joué par l'autorité locale, organe de tutelle et de contrôle.

En se limitant à l'organisation juridico-administrative de la Commune, on n'abordera donc pas spécialement les questions relatives aux finances locales et aux instruments d'action chargés des projets d'équipement et de développement local (Fonds d'équipement communal, Fonds de développement des collectivités locales et de leurs groupements)<sup>4</sup>.

#### Paragraphe I : LE CONSEIL COMMUNAL

Aux termes de l'article 1er de la Charte communale : "Les Communes sont des collectivités territoriales de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière", dont les affaires sont gérées par des Conseils communaux. Aussi convient-il de se pencher sur la composition et le statut de cet organe, sur son fonctionnement et sur ses attributions.

- 
1. D'après le dahir du 4 mai 1983 (BO 1983, p. 335), on dénombre au total 859 communes dont 98 en milieu urbain (58 municipalités et 40 centres autonomes) et 760 en milieu rural. Voir supra n° 156 bis en notes.
  2. Cf. plan quinquennal (1988-1992), *ibid.*, p. 291.
  3. D'où la pertinence du thème "Al amana" choisi pour le IVème colloque national des collectivités locales (Casablanca, 1989).
  4. Cf. not. Ali Sedjari : "Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc", *op. cit.*, pp. 263 et ss.. Pour la fiscalité locale, voir cependant infra n° 293 et 294. Cf. aussi dahir n° 1-92-5 du 5-8-1992 portant promulgation de la loi n° 31-90 portant réorganisation du Fonds d'équipements communal (BO, n° 4164 du 19-8-1992, p. 353) et son décret d'application n° 2-90-351 du 14-12-1992 (BO, n° 4183 du 30-12-1992, p. 680).

## 166 - Composition et statut

Le Conseil communal est composé de membres élus au scrutin uninominal, à la majorité relative à un tour au suffrage universel direct pour une durée de six ans. Des élections partielles sont organisées toutes les fois que cet organe a perdu le tiers de ses membres, cette proportion étant portée à la moitié pour l'année qui précède le renouvellement général<sup>1</sup>. Les mandats des conseillers issus d'élections complémentaires (ou partielles) prennent fin à la date où doivent expirer les mandats des membres qu'ils remplacent.

Le Conseil communal comporte, en tout cas, 9 à 51 membres selon l'importance de la population. La Communauté urbaine de Casablanca groupe 5 communes et 221 conseillers<sup>2</sup>. Ces derniers exercent gratuitement leurs fonctions, mais des indemnités leur sont toutefois versées pour couvrir leurs frais. Il élit, d'autre part, parmi ses membres un Président et plusieurs adjoints qui forment son bureau<sup>3</sup>.

Le Président est investi dans ses attributions par dahir, gage de la confiance royale. Aussi sa démission volontaire doit-elle être acceptée par le gouverneur<sup>4</sup>. Comme pour ses adjoints, sa suspension, qui ne peut excéder un mois, intervient par arrêt motivé du Ministre de l'intérieur. Sa révocation est, quant à elle, prise par décret, après quoi il est procédé à son remplacement.

On relève également que le Conseil peut-être dissous par décret ou suspendu de plein droit s'il a perdu plus de la moitié de ses membres. Dans ces deux cas, lorsqu'il ne peut être constitué à nouveau, une "délégation spéciale" est nommée par arrêté du Ministre de l'intérieur en attendant sa reconstitution. Les pouvoirs de la "délégation spéciale" sont limités aux actes de pure administration urgente et elle ne peut engager les finances locales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant<sup>5</sup>.

## 167 - Fonctionnement

Le Conseil se réunit obligatoirement quatre fois par an en session ordinaire, la durée de chaque session ne pouvant excéder quinze jours

- 
1. On rappelle, par exemple, la contestation par les partis de l'opposition des élections communales des 10 juin 1983 et 16-16-1992. Cf. Zakya Daoud : "Les lendemains électoraux". Lamalif n° 147/1983, *op. cit.*, pp. 4 et ss - Mohamed Ghomari : "La notion de démocratie locale", in *L'État et les collectivités locales au Maroc*, ouvrage collectif, Presses de l'institut d'études politiques de Toulouse et Sochepress (Casablanca), 1989, 267 p., not. pp. 33-42. Voir aussi supra n° 14 quater, *L'opinion*, édition du 18-10-1992.
  2. On rappelle cependant qu'avec le nouveau découpage administrativo-électoral d'août 1992, le nombre total des conseillers a augmenté, il s'élève à 22 562 conseillers pour 1544 communes (rurales et urbaines).
  3. Ces adjoints sont d'un nombre variable suivant le chiffre de la population de la Commune concernée (article 3, Charte communale).
  4. Il peut également être démis de ses fonctions par une délibération approuvée par les 2/3 des membres en exercice du Conseil.
  5. Sur le contentieux électoral, voir supra n° 157 bis.

ouvrables consécutifs <sup>1</sup>. Lorsque les circonstances l'exigent, le Président convoque en session extraordinaire, soit sur son initiative, soit lorsque l'autorité locale ou le tiers de ses membres en exercice lui en fait la demande expresse.

L'ordre du jour est, en outre, communiqué à l'autorité locale qui peut faire inscrire des questions supplémentaires.

L'autorité locale ou son représentant assiste aux séances, mais peut présenter des observations sans participer au vote.

Des séances publiques ou la réunion de l'assemblée plénière en comité secret sont prévues. Toutefois, les délibérations, à la majorité absolue, au scrutin public ou secret selon les cas, sont affichées et rendues publiques.

Le Conseil peut, par ailleurs, constituer des commissions permanentes pour l'étude des affaires qui doivent être soumises à l'Assemblée, le Président de la commission étant de droit le rapporteur des travaux de cet organe subsidiaire. Enfin, le Conseil établit son règlement intérieur.

## **168 - Attributions**

Le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la Commune et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité locale son développement économique, social et culturel. Il bénéficie du concours de l'État et des autres personnes publiques pour assurer sa mission.

Ses attributions sont nombreuses et variées (article 30), mais certaines d'entre elles ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité administrative supérieure (Ministre de l'intérieur), notamment lorsque les délibérations du Conseil portent sur le budget communal, les emprunts, l'ouverture de crédits, la fixation d'impôts et taxes locaux, les concessions ou gérances, les acquisitions d'immeubles du domaine privé, les actes de gestion du domaine public, etc (article 31).

Le Ministre de l'intérieur peut même provoquer un nouvel examen par le Conseil d'une question dont celui-ci a déjà délibéré, s'il ne lui paraît pas possible d'approuver la délibération prise.

D'une manière générale, les délibérations ne sont exécutoires qu'en l'absence d'opposition de la part du gouverneur auquel sont adressées des expéditions de ces décisions. Cet agent d'autorité peut faire valoir la nullité de droit ou l'annulabilité d'une délibération, qui sont déclarées ou prononcées par arrêté du Ministre de l'intérieur <sup>2</sup>.

Autrement dit, les actes pris par cet organe dépendent, pour leur validation, du bon vouloir du pouvoir central. Il n'en va pas différemment en ce qui concerne les prérogatives reconnues par la Charte communale au Président du Conseil.

---

1. Cette durée peut être prolongée par arrêté du gouverneur pris à la demande du Président.

2. Voir le contrôle de tutelle sur les personnes et les actes supra n° 162.

## Paragraphe II : LE PRÉSIDENT DU CONSEIL COMMUNAL

### 169 - Des attributions strictement contrôlées

Outre le pouvoir réglementaire communal précédemment évoqué <sup>1</sup>, le Président est généralement chargé d'exécuter les délibérations du Conseil, de prendre les mesures nécessaires à cet effet et d'en assurer le contrôle. Dans ce cadre, il est doté de prérogatives afférentes au fonctionnement du Conseil et de gestion des affaires locales. Il représente également la Commune en justice et dirige les services communaux. Il est investi des fonctions d'état civil et peut faire exécuter d'office les mesures ayant pour objet d'assurer la sûreté ou la commodité des passages, la salubrité et l'hygiène publique.

Mais il s'agit d'un contrôleur contrôlé tant par l'autorité locale que par le Ministre de l'intérieur. Ainsi, non seulement il n'exerce pas les fonctions concernant le maintien de l'ordre, mais il doit demander à l'autorité locale de requérir l'usage de la force publique pour assurer le respect de ses arrêtés, ce qui ne peut être accordé si ces actes ne sont pas validés par le pouvoir central ou local. De même, lorsque le Président refuse, ou s'abstient de prendre des actes qui lui sont légalement impartis, l'autorité locale peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office. Enfin, pour être exécutoires, ses arrêtés réglementaires doivent être revêtus du visa du Ministre de l'intérieur ou de son délégué.

On ne peut, en définitive, s'attendre à un exercice effectif des attributions du Président si celui-ci craint manifestement le "couperet" des autorités de tutelle. Des conflits ne sont pas négligeables lorsque cet organe ou le Conseil communal est en majorité composé de conseillers faisant partie de l'opposition. Le pouvoir central a toute la latitude pour combattre toute velléité visant à limiter son emprise sur les collectivités locales, bien que celles-ci aient la possibilité de se syndicaliser.

## Paragraphe III : COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Les colloques nationaux organisés par les pouvoirs publics ont eu pour devise : la coexistence, la symbiose, Al Amana, l'association et l'adéquation. Les autorités gouvernementales ont exprimé leurs vœux à encourager la constitution de syndicats de communes, de même qu'elles ont favorisé la création de la Communauté urbaine de Casablanca et institué un régime particulier de la capitale : Rabat. Mais là aussi, les textes en vigueur et l'expérience engagés depuis 1976 ne sont pas concluants.

---

1. Voir supra n° 59 ter.

## 170 - Syndicalisation des communes

D'après les chiffres officiels, le nombre de syndicats de communes est passé de sept en 1984 à plus d'une soixantaine en 1989. Leur création a pour principal objectif "la réalisation d'une œuvre commune, d'un service d'intérêt intercommunal ou pour la gestion de fonds propres à chaque commune et destinés au financement de travaux édilitaires et au paiement de certaines dépenses communes de fonctionnement" (article 54). En d'autres termes, leur mission est somme toute assez limitée, avec en plus le risque de faire double emploi avec certaines attributions des institutions régionales, préfectorales ou provinciales. Ces syndicats s'occupent, pour le moment, de projets intercommunaux concernant l'urbanisme, les transports, l'eau potable, l'électricité, les écoles, etc.

Quoi qu'il en soit, leur constitution doit être autorisée par le Ministre de l'intérieur. Il en va de même pour l'adhésion de Communes à un syndicat existant. En outre, si les syndicats sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ils sont soumis à la tutelle et au contrôle exercés par les autorités centrales ou locales sur les Communes comme c'est aussi le cas pour la grande métropole casablancaise et pour Rabat <sup>1</sup>.

## 171 - Centralisation accrue pour Casablanca et Rabat

Dans la plupart des pays, la capitale politique a souvent un statut particulier, mais ce régime dépend au Maroc du maintien du statu quo ante (1960). En effet, le Gouverneur de la capitale, devenu Wali, garde ses pouvoirs au lieu de les transférer au Président du Conseil communal. C'est ce qui ressort expressément de l'article 67 du dahir du 30 septembre 1976. Autrement dit, c'est la centralisation bureaucratique et technocratique qui prévaut. Ce sont également des considérations politiques qui motivent le statut spécial de la Communauté urbaine de Casablanca, capitale économique du pays, dont la population dépasse les trois millions d'habitants, sinon plus si on compte les populations de la grande banlieue.

Bien avant les événements de juin 1981, qui ont accentué le processus centralisateur, les pouvoirs publics ont pris, par décret-loi n° 2-80-556 du 2 septembre 1980 <sup>2</sup>, certaines dispositions ayant effectué un transfert inverse des prérogatives du Président de la Communauté urbaine au Wali de la wilaya du Grand Casablanca. C'est ce dernier qui est maintenant chargé de l'exécution des délibérations du Conseil de la Communauté et du contrôle de tutelle sur les Communes urbaines casablancaises <sup>3</sup>. Le Wali est, en outre,

---

1. Le syndicat est administré par un Comité dont les membres sont élus par les Conseils des communes intéressées. Chaque Commune est représentée dans le Comité par un délégué. Le Comité élit, parmi ses membres, un président qui a qualité pour exécuter le budget.

2. Cf. BO du 3-9-1980.

3. Le wali peut toutefois déléguer ses pouvoirs à chacun des gouverneurs des sept préfectures du Grand Casablanca placés sous son autorité.

investi du pouvoir de police intercommunal, préfectoral et, plus récemment, wilayal. Ainsi, ces Communes doivent requérir le "concours" du Wali car c'est lui qui "dirige les services communaux nécessaires à l'exécution des missions qui (leur) sont confiées..." (article 48 modifié). Il est devenu le chef hiérarchique du personnel intercommunal, l'ordonnateur de la Communauté urbaine, tout en exerçant son contrôle habituel d'approbation sur le budget des Communes et de la Communauté urbaine et ce, par délégation du Ministre de l'intérieur<sup>1</sup>.

Si la restructuration de l'agglomération urbaine des capitales économique et politique du Royaume n'est pas terminée<sup>2</sup>, les tendances actuelles et les perspectives futures n'impliquent pas que la décentralisation administrative, voire politique, s'accomplira dans un proche avenir<sup>3</sup>.

## **172 - Tendances et perspectives de la décentralisation et de la régionalisation.**

Le pouvoir central est pleinement conscient que les tentatives de décentralisation à l'échelle de la Commune comme de la région rencontrent des obstacles difficilement surmontés. Parmi les problèmes notoires, on peut toutefois citer l'ignorance, ou la sous-estimation, par les autorités centrales, des problèmes spécifiques aux Communes rurales, le favoritisme des notables locaux et l'insuffisance des pouvoirs économiques locaux réellement autonomes. D'autres problèmes découlent implicitement des mesures et réformes préconisées par le plan quinquennal (1988-1992). Ainsi, d'après ce document, il échet de mettre en œuvre les propositions suivantes :

- révision des attributions et de la composition des Assemblées régionales consultatives ;
- dotation de la région de pouvoirs exécutifs lui permettant d'accomplir sa mission ;
- révision du découpage régional actuel ;
- révision des textes d'organisation des préfectures et des provinces et de leurs assemblées ;
- encouragement de la création de syndicats entre les collectivités locales et diverses provinces, notamment entre les collectivités ayant des frontières communes, tout en mettant à la disposition des régions les moyens requis pour la gestion et l'encadrement de ces syndicats ;

---

1. Le régime de la Communauté urbaine a fait l'objet d'une modification par deux décrets lois du 30-7-1990 (BO, 1990, p. 620) qui ont encore limité les attributions du président au profit du wali (ou du gouverneur). Voir supra n° 165.

2. On rappelle que Rabat-Salé est devenue, elle aussi, une wilaya et que le nombre des préfectures casablancaises est passé de cinq à sept.

3. Cf. not. M. Rousset : "La décentralisation marocaine : réflexions pour un bilan", in *L'État et les collectivités locales au Maroc*, op. cit. pp. 173-186.

- poursuite du renforcement des collectivités locales par des agents et cadres qualifiés et révision de certaines dispositions législatives et réglementaires spécifiques à la fonction communale ;
- renforcement des programmes relatifs à la formation des responsables et fonctionnaires communaux permettant l'échange d'expérience et d'information et la vulgarisation de nouvelles technologies ;
- nécessité de simplifier la procédure d'octroi de crédits et de créer des cellules représentant aux niveaux régional et local, les organismes spécialisés dans le crédit ;
- équipement prioritaire des centres chefs-lieux de Commune qui constituent des centres d'activités ;
- sauvegarde et mise en valeur du patrimoine immobilier des collectivités locales <sup>1</sup>.

Il s'agit là, en définitive, d'autant d'actions - non limitatives - à entreprendre pour favoriser le développement local ou régional. Mais par leur simple énumération, les rédacteurs du plan soulignent l'importance des lacunes et des efforts, même lorsqu'ils utilisent des termes évasifs (encouragement, renforcement, poursuite) pour faire valoir que l'immobilisme n'est pas de rigueur. Or les étapes franchies jusqu'à présent n'inclinent pas à un optimisme rompu à toute épreuve <sup>2</sup>.

Il peut être vrai aussi que si les autorités centrales coiffent encore, sinon dirigent et contrôlent dans une grande mesure, les collectivités territoriales locales ou régionales, cela est dû non seulement à l'incompétence des élus locaux pour gérer sainement leurs affaires, mais aussi aux comportements de ces derniers qui sont plus obnubilés par leurs intérêts personnels et à court terme que par ceux des citoyens. Aussi se trouvent-ils en rupture avec les masses populaires qu'ils doivent servir. Cela ne les empêche pas d'en faire endosser la responsabilité à l'Administration, qui perpétue certes l'esprit makhzen et des méthodes dépassées et néfastes léguées par l'ancien colonisateur. Ainsi tant le pouvoir central que les notables locaux, qui prêtent le flanc à la critique, doivent conjuguer leur volonté et leurs efforts au service des intérêts du citoyen, quel qu'il soit, sans plus.

C'est compte tenu de ces observations qu'on s'est demandé si les élus communaux ne devraient pas être contrôlés par leurs électeurs, selon les instruments et mécanismes appropriés, accentuant par ce biais une participation populaire constante et effective à la chose publique <sup>3</sup>. Cette suggestion a d'ailleurs inspiré le Monarque qui a promis, lors de son discours du 17 octobre 1992, de soumettre au futur parlement <sup>4</sup> un projet de loi relatif au contrôle permanent de la gestion des communes municipales et rurales <sup>5</sup>.

1. Cf. plan quinquennal (1988-1992), *op. cit.*, pp. 315-317.

2. Telles qu'elles ont été évoquées lors des développements antérieurs relatifs à l'organisation communale de 1976 car jusqu'à présent, on n'a relevé que les modifications favorables aux représentants du pouvoir central.

3. Ces observations ont été formulées par l'auteur lors d'une émission télévisée qui s'était tenue le 7 octobre 1992 dans les studios de la chaîne privée "2M".

4. Qui sera probablement installé lors de la session d'octobre 1993.

5. Cf. Éditorial du *Matin* du 19-10-1992 et *Le Matin*, du 17-10-1992.

Il s'avère ainsi que le contrôle exercé par l'Administration, en sa qualité de tuteur, tant sur les personnes que sur les actes des collectivités locales, est loin d'être efficient malgré son caractère pointilleux. Cela est notamment dû à la collusion entre les agents d'autorité et les conseillers communaux, leurs rapports étant souvent dominés par l'argent sale<sup>1</sup>. Et ce, bien évidemment au détriment des droits et intérêts des citoyens.

---

1. C'est ce qui peut expliquer que les auteurs du "droit administratif marocain" (*op. cit.*, p. 195) n'ont pu citer que deux cas de suspension suivie de dissolution justifiée, l'un par le fait que les agissements de la majorité des membres du Conseil mettaient en péril les intérêts de la ville (BO, 1965, p. 1694), l'autre par le fait que le désaccord entre les membres du conseil paralysait le fonctionnement de l'assemblée (BO, 1989, p. 1484 ; le conseil avait d'ailleurs fait l'objet de deux suspensions successives, sans résultats). Voir aussi supra n° 162.

## QUATRIÈME PARTIE

### STATUT ET PROTECTION DES CITOYENS

#### 173 - Citoyenneté et Administration de la justice

Indéniablement les institutions et les politiques présentes et à venir doivent avoir pour objectif ultime de servir le citoyen, en tant qu'individu et vivant en collectivité, sans discrimination aucune. L'État de droit ne peut effectivement se réaliser si les citoyens n'ont pas le droit de faire valoir efficacement leur "citoyenneté", notamment avec l'appui d'une Administration de la justice réellement indépendante. L'existence d'un pouvoir judiciaire fort et à l'abri des empiétements et des pressions de toutes sortes ne s'explique que par ce but louable.

C'est, dans ce contexte, que doit se placer l'étude du statut et de la protection des citoyens en abordant la réglementation relative à la nationalité et l'importance de celle-ci (chapitre 1er), les libertés et les droits fondamentaux (chapitre 2), le contrôle juridictionnel de l'Administration (chapitre 3), sans oublier que dans un pays musulman et tolérant comme le Maroc, une situation légale et protectrice des étrangers a aussi sa place (chapitre 4).



## Chapitre I

### LA NATIONALITÉ

#### 174 - Attribut de citoyenneté - Historique

La qualité et le statut de citoyen découlent généralement de la réglementation de la nationalité, encore que celle-ci n'est pas identique dans toutes les sphères culturelles ou civilisationnelles. De plus, ils évoluent selon la conception que l'on se fait d'un État de droit libéral ou des contingences politiques, économiques, sociales dont l'influence sur la portée du régime de la nationalité est indéniable. Aussi est-il impérieux de prendre en considération ces données qu'on peut qualifier de "sociologiques" à côté des normes juridiques d'essence occidentale.

Pour mieux saisir le régime marocain de la nationalité, il convient de signaler au préalable que le droit musulman classique ne connaît pas la notion de nationalité. Il distingue seulement les musulmans et les non-musulmans, ces derniers étant des gens du "Livre" (juifs et chrétiens) et les non-croyants <sup>1</sup>.

Quant aux musulmans, ils n'ont pas une nationalité propre car la "Umma islamique" est une unité religieuse, politique et sociale placée sous l'autorité de l'"Imam" (guide). La doctrine musulmane admet donc que du fait seulement de sa résidence, le musulman devient le sujet d'un souverain musulman (Amir Al mouminine). Si une telle situation expliquera, au-delà du Code marocain de la nationalité, l'originalité de cette réglementation, on ne peut oublier que le Maroc était la convoitise de puissances occidentales dès le XIX<sup>ème</sup> siècle. Aussi ce pays était-il contraint de signer des "traités de capitulation", qui faisaient la distinction entre la nationalité étrangère et celle des sujets du Sultan <sup>2</sup>.

L'évolution allait se précipiter avec le régime des protections qui créa des rivalités entre les puissances étrangères (France et Allemagne

---

1. Si les gens du Livre ne sont pas défavorisés, les non-croyants sont par contre dans une situation précaire. Voir infra n° 319.

2. D'abord, les autorités marocaines tinrent compte de la nationalité marocaine lors de la crise d'Algérie en 1830, avec la colonisation de ce pays maghrébin par la France, puis l'idée d'une telle nationalité s'est précisée dans le dahir de 1864 relatif aux israélites marocains.

notamment), ce qui aboutit à la convention de Madrid du 3 juillet 1880 qui établit à la demande du Maroc le principe de l'allégeance perpétuelle et en fixe le sens (article 15). On ne parlait cependant pas encore de nationalité marocaine, cette notion ne sera acquise qu'au moment du protectorat. En effet, la consécration de la nationalité débutera pour les personnes morales avec l'article 7 du dahir relatif à la condition civile des étrangers <sup>1</sup>, puis par le dahir du 8 novembre 1921 en vigueur à l'époque dans la zone sud <sup>2</sup>. Toutefois, ce dahir était sans portée pratique et fut annulé par le dahir du 27 novembre 1958. Il fallait plutôt se reporter à l'œuvre jurisprudentielle, en l'occurrence celle des tribunaux français, dits modernes <sup>3</sup>. Mais la diversité des juridictions résultant de la division du pays en trois zones n'avait pas permis de constituer une institution juridique normalement organisée en la matière <sup>4</sup>.

D'ailleurs, la nationalité marocaine fut l'un des problèmes les plus urgents d'après l'indépendance. Une commission de rédaction a travaillé de novembre 1956 à août 1958 <sup>5</sup> pour élaborer le Code de la nationalité marocaine du 6 septembre 1958 <sup>6</sup>, qui est entré en vigueur le 1er octobre de la même année et qui demeure applicable à ce jour.

Les rédacteurs du Code précité se sont inspirés des lois françaises de l'époque, particulièrement le Code de la nationalité du 19 octobre 1945 qui servit de guide en raison de son plan rationnel, et des législations de certains pays arabes et musulmans (Arabie Saoudite, Égypte, Liban, Syrie, Tunisie, Iran et Turquie).

### 175 - Régime actuel

La réglementation de la nationalité marocaine actuelle s'avère donc un compromis entre des normes juridiques occidentales (françaises), arabes, musulmanes et des principes du droit international <sup>7</sup>.

Le code de 1958 demeure toutefois incomplet car les rédacteurs de ce texte n'avaient pas prévu de dispositions relatives aux conflits de nationalités, bien que la nationalité marocaine l'emporte en territoire marocain d'après la jurisprudence <sup>8</sup>. De même, en cas de conflit entre deux nationalités étrangères, seuls les tribunaux décident que c'est la "nationalité ef-

---

1. Voir infra n° 270.

2. On rappelle que durant la période du protectorat, le Maroc était divisé en trois zones : zone sud la plus étendue pour le protectorat français, la zone nord occupée par l'Espagne et la zone internationale de Tanger.

3. Par rapport aux tribunaux makhzens. Cf. notre ouvrage : *Manuel de procédure civile*, op. cit., pp. 26 et 27.

4. Sur cette période, cf. not. P. Decroux : *Droit international privé*, Éditions La Porte, Rabat, 1963, pp. 12-14.

5. Cette commission a tenu une trentaine de réunions à ce sujet.

6. Cf. BO, 12-9-1958, p. 1492.

7. La commission de rédaction précitée était composée notamment de juristes français, dont le professeur Paul Decroux.

8. Cf. arrêt de la Cour d'appel de Rabat, 17-1-1962. RACAR, p. 254.

fective" vers laquelle l'individu se penche le plus qui l'emporte <sup>1</sup>. Enfin, le code ne prévoit pas de dispositions particulières pour la nationalité des sociétés (personnes morales) <sup>2</sup>, ni pour la nationalité des navires et des aéronefs <sup>3</sup>.

Aussi se contentera-t-on de se pencher plus particulièrement sur le régime de nationalité issu du code du 6 septembre 1958 car il est directement lié à la qualité de "citoyen" en rapport avec le système politique de l'État dont celui-ci fait partie. En outre, étant donné l'originalité de la réglementation actuelle, on soulignera en premier lieu la conception générale que l'on se fait au Maroc de la nationalité (paragraphe 1er), avant d'aborder le domaine d'application du Code (paragraphe 2), la nationalité d'origine (paragraphe 3), l'acquisition de la nationalité (paragraphe 4), la perte et la déchéance de la nationalité (paragraphe 5), la procédure et le contentieux de la nationalité (paragraphe 6).

## Paragraphe I : CARACTÈRES GÉNÉRAUX

La nationalité marocaine comporte cinq caractéristiques principales <sup>4</sup>.

### 176 - Caractère politique

La nationalité est d'abord un lien de nature purement politique. Mais ce caractère est tempéré dans le Code car, aux termes de l'article 3 de ce texte, à l'exception des marocains de confession juive qui sont soumis au statut personnel hébraïque marocain, le Code de statut personnel et successoral (appelé Moudawana) <sup>5</sup> régissant les Marocains musulmans s'applique à tous

1. La situation des "apatrides" est régie par l'article 5 du dahir sur la condition civile des étrangers, l'intéressé étant "soumis, en tout ce qui concerne son état et sa capacité, à la loi française". Il en va de même pour les Marocains sans confession (musulmane ou juive), chrétiens notamment, car il n'existe pas au Maroc un code de statut personnel applicable pour eux. Cf. arrêt de la Cour d'appel de Rabat du 15-2-1949 (R.M.D., 1949, p. 47). P. Decroux : *Droit international privé, op. cit.*, p. 21.
2. Cf. article 7 du dahir relatif à la condition civile des étrangers en ce qui concerne les sociétés étrangères installées au Maroc. Voir à ce sujet infra n°s 270 et 271.
3. La nationalité des navires est régie par le dahir du 30-12-1919 portant code de commerce maritime, dont les dispositions en la matière ont été reprises par le décret du 10-7-1962 portant règlement de l'Aéronautique civile. Cf. notre ouvrage : *Droit maritime marocain*, SECEA, 1986, 231 p., note. pp. 34-40.
4. Sur les sources du droit en matière de nationalité, on rappelle que l'article 1er du code précise, d'une part, que : "Les dispositions relatives à la nationalité marocaine sont fixées par la loi et, éventuellement, par les traités ou accords internationaux ratifiés et publiés" et, d'autre part, que ces instruments "prévalent sur celle de la loi interne". Voir aussi supra n°s 35 et 36.
5. Cf. dahirs des 22 novembre et 18 décembre 1957 et des 25 janvier, 20 février et 4 avril 1958, André Colomer, *Droit musulman*, tome 1 (les personnes, la famille), Éditions La Porte, Rabat, 1963 ; tome 2 (la succession - le testament), *Ibid.*, 1968.

les nationaux. Toutefois, en ce qui concerne les Marocains ni musulmans ni israélites, la Moudawana prévoit :

- l'interdiction de la polygamie ;
- l'inapplication des règles régissant l'allaitement ;
- la dissolution du mariage ne peut se faire que par voie judiciaire et non par la répudiation unilatérale<sup>1</sup>.

En tout état de cause, en cas de conflit, c'est la loi du mari ou celle du père qui prévaudra. La nationalité est donc un élément du statut personnel et un élément du droit public.

On retrouve également l'ascendance politique de son régime dans son deuxième caractère.

### **177 - Référence à l'allégeance perpétuelle**

Bien qu'on ait avancé que la nationalité a cessé de se référer au principe de l'allégeance perpétuelle du fait même que le Code de 1958 réglemente l'acquisition et la perte de la nationalité, le Maroc n'a pas encore dénoncé la Convention de Madrid, dont l'article 15 se réfère à l'allégeance perpétuelle. Aussi ce principe demeure-t-il applicable, d'autant plus que l'article 1er du Code dispose que : "Les dispositions des traités ou accords internationaux ratifiés et publiés prévalent sur celles de la loi interne".

Si un tel argument paraît faible, du fait que c'est le Maroc lui-même qui a demandé l'insertion de l'article 15 précité dans la Convention de Madrid de 1880, ce principe a toujours été mis en avant par les dirigeants politiques du Maroc pour justifier les liens indissolubles qui existent entre les Marocains et leur Souverain. On rappelle à cet égard que la monarchie marocaine est fondée sur l'allégeance (Baïa) du peuple au Roi, celle-ci se renouvelant par reconnaissance chaque année lors des cérémonies de la fête du Trône (3 mars). L'allégeance "perpétuelle" a été également mise en évidence lors de la récupération par le Maroc de ses provinces sahariennes. L'avis consultatif de la Cour internationale de justice, en date du 16 octobre 1975, à propos de l'affaire du Sahara occidental, a souligné l'existence de ce lien entre le Roi et les population sahraouis<sup>2</sup>, ce qui a permis au Souverain d'engager la même année la "Marche verte".

Enfin, le texte de l'acte d'allégeance des habitants de la ville d'Ed-Dakhla et des tribus d'Oued Ed-Dahab présenté au Roi Hassan II le 14 août 1979, et à la suite duquel le Maroc a récupéré cette province, est assez significatif sur l'attribution de la nationalité marocaine à des personnes que le colonisateur espagnol avait séparées des autres ressortissants marocains<sup>3</sup>.

---

1. Voir aussi supra n° 175, note (1) concernant les apatrides et les Marocains de confession chrétienne et autre que musulmane ou hébraïque.

2. Cf. not. M. Bennouna : "L'affaire du Sahara occidental devant la Cour internationale de justice. (Essai d'analyse structurale de l'avis consultatif du 16 octobre 1975) R.J.P.E.M., n° 1, décembre 1976, pp. 81 et ss.

3. Cf. le texte intégral de l'acte d'allégeance publié au BO n° 3490 bis, du 20-9-1979, p. 563.

## 178 - Rôle de la volonté individuelle

Certes la nationalité marocaine est accordée par l'État en fonction de ses besoins propres, mais le lien ne serait pas efficace s'il ne reposait pas sur un certain comportement personnel de l'individu. C'est aussi ce qui résulte du serment d'allégeance dont on vient de donner un exemple particulier.

D'autre part, une déclaration de l'intéressé est nécessaire pour l'acquisition de la nationalité par le bienfait de la loi. Enfin, en matière de perte de la nationalité, on distingue une perte sur demande et une perte d'office lorsqu'un Marocain refuse de quitter l'emploi qu'il occupe dans un service public étranger. Il n'empêche que la volonté de l'individu reste faible, elle ne fait qu'ouvrir la procédure, celle de l'État est déterminante par la suite <sup>1</sup>.

## 179 - Appartenance à la communauté arabe ou islamique

Le Code de 1958 favorise, par ailleurs, l'acquisition de la nationalité marocaine pour une personne originaire d'un pays ayant pour langue l'arabe et pour religion l'islam <sup>2</sup> car cette personne fait partie de la "umma" arabo-islamique. Toutefois, les autorités gouvernementales compétentes doivent tenir également compte de la croissance effrénée de la population du pays ; d'où les limitations de l'accès à la nationalité marocaine par une sélection rigoureuse des étrangers. Cette préoccupation transparaît notamment dans le domaine d'application du code.

### Paragraphe II : DOMAINE D'APPLICATION

On distinguera l'application de la réglementation instaurée dans le temps et dans l'espace.

---

Les populations concernées ont ainsi prêté "le serment d'allégeance que (leurs) ancêtres avaient prêté à ceux du Souverain actuel". "Voilà donc une allégeance tout à fait parfaite, consentie spontanément et établie conformément à l'usage selon lequel elle doit être jurée et aux prescriptions rigoureusement posées en la matière, et compte tenu des conditions particulièrement requises pour sa validité et celle des serments habituellement prêtés à son appui".

1. Comme exemple significatif de la volonté politique en la matière, le texte de l'arrêté d'expulsion du 13-9-1991 pris par le Ministre de l'intérieur à l'encontre du nommé Abraham Serfaty précise en substance que "l'examen récent et approfondi de la condition juridique de Serfaty a fait apparaître qu'il ne peut, à aucun titre, se prévaloir de cette nationalité (marocaine)". Cette décision ministérielle ajoute, en conformité au rôle attribué à la volonté individuelle, "Qu'en effet, non seulement il ne satisfait à aucune des conditions d'accession à cette nationalité telle que définie par le dahir du 6 septembre 1958, mais encore qu'il n'a formulé aucune requête tendant à l'acquisition de la nationalité marocaine dans les conditions visées par ce texte". Cf. texte de l'arrêté publié par le quotidien *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, Edition du 14-9-1991.
2. Cf. texte permanent : article 9, al 2 et texte occasionnel article 45 du Code.

## **180 - Application dans le temps - Attribution de la nationalité d'origine**

Les dispositions du Code s'appliquent même aux individus nés avant la date de l'entrée en vigueur (1er octobre 1958) de ce texte, si à cette date ces personnes étaient encore mineures <sup>1</sup>.

C'est notamment le cas pour les enfants nés au Maroc d'une mère marocaine et d'un père apatride ou ceux nés au Maroc de parents inconnus. Une telle rétroactivité ne peut toutefois porter atteinte à la validité des actes passés par l'intéressé, ni aux droits acquis par des tiers, sur le fondement des règles admises antérieurement en matière de la nationalité et qui donnaient à ces enfants la qualité d'apatride <sup>2</sup>.

### **180 bis - Nationalité secondaire**

Dans le cas de l'acquisition ou de la perte de la nationalité, les conditions sont régies par la loi en vigueur au moment où se réalisent les faits (résidence par exemple) et les actes (déclaration) de nature à entraîner cette acquisition ou cette perte.

Ainsi, le Marocain, qui a une nationalité étrangère d'origine et qui, majeur, en a acquis une volontairement, est soumis pour la rupture des liens d'allégeance à la loi en vigueur au jour où l'acte de rupture intervient.

L'application du régime de la nationalité s'étend aussi à l'espace sur lequel s'exerce la souveraineté nationale du pays.

### **181 - Application dans l'espace**

L'article 5 du Code se borne à disposer que "Le Maroc s'entend de tout territoire marocain, des eaux territoriales marocaines, des navires et des aéronefs de nationalité marocaine". L'article 45 *in fine* ajoute que toute personne originaire d'une zone frontalière au Maroc et qui remplit les conditions requises, peut obtenir la nationalité marocaine. Ce texte permet ainsi de ne pas tenir compte de tracés rectilignes factices imposés par l'ancien colonisateur au Maroc ou dans les pays limitrophes. On constate toutefois que l'article 5 précité n'apporte aucune précision sur les notions

---

1. C'est-à-dire s'ils n'avaient pas atteint l'âge de 20 ans, notamment depuis la modification de l'article 137 du code du statut personnel. Cf. dahir n° 1-92-91 du 11-6-1992 portant promulgation de la loi n° 13-92 (BO, n° 4155 du 17-6-1992, p. 266).

2. Cf. article 5 dahir sur la condition civile des étrangers. On signalera à propos des réfugiés que le Maroc a pris les règlements suivants :

- Décret du 26-8-1957 relatif à l'application de la Convention de Genève du 28-7-1951 portant statut des réfugiés et le décret fixant les modalités d'application de cet instrument (BO, 6-9-1957, pp. 11-61) ;
- Décret du 8-10-1970 fixant les modalités d'application de la convention relative au statut des réfugiés (BO, 1970, p. 469) ;
- Protocole relatif aux marins réfugiés signé à la Haye le 12-6-1973, avec acceptation par le Maroc le 9-1-1976 (BO, n° 3313 du 28-4-1976, p. 530).

employées, ni ne renvoie à des textes applicables à ces dernières. Aussi la question des frontières demeure posée en partie avec l'Algérie et la Mauritanie, outre les territoires du Sahara récupérés puisque le référendum confirmatif, à organiser par l'O.N.U., est toujours attendu pour la légalisation internationale de la situation actuelle.

Quant aux eaux territoriales <sup>1</sup>, un dahir du 2 mars 1973 en a fixé la limite à 12 milles <sup>2</sup>. Une zone économique exclusive de 200 milles a ensuite été créée <sup>3</sup>.

Enfin, la nationalité des navires et des aéronefs est régie par des textes particuliers <sup>4</sup>.

C'est, en définitive, dans cet espace que s'applique la nationalité d'origine.

### Paragraphe III : LA NATIONALITÉ D'ORIGINE

Deux modes d'attribution de la nationalité sont prévus.

#### 182 - Par filiation ou par naissance au Maroc

Tout d'abord, est marocain par filiation (jus sanguinis) l'enfant né d'un père marocain ou l'enfant né d'une mère marocaine et d'un père inconnu (article 6) <sup>5</sup>.

En outre, la nationalité est attribuée par la naissance (jus soli) à un enfant né au Maroc d'une mère marocaine et d'un père apatride ou à un enfant né au Maroc de parents inconnus.

Ces deux cas sont prévus pour lutter contre l'apatridie, mais la nationalité acquise dans la deuxième éventualité est fragile car la question se pose de savoir si l'enfant est de parents inconnus de fait ou de parents juridiquement inconnus mais connus de fait. Aussi l'article 7 *in fine* précise-t-il que "l'enfant nouveau-né trouvé au Maroc est présumé, jusqu'à preuve du contraire, né au Maroc" <sup>6</sup>.

---

1. On entend par "eaux territoriales", "la bande de mer longeant les côtes de l'État et soustraite, dans l'intérêt de ce dernier, au régime de la liberté de la haute mer". Cf. notre ouvrage *Droit maritime marocain, op. cit.*, p. 8.

2. Cf. dahir n° 1-73-211 du 2-3-1973 (BO n° 3149, 1973).

3. Cf. dahir n° 1-81-179 du 8-4-1981 portant promulgation de la loi n° 1-81 (BO, n° 3575 du 6-5-1981, p. 232).

4. Code de commerce maritime du 31-12-1919 et décret de 1962 portant règlement de l'aéronautique civile. Un dahir du 3 août 1957, toujours en vigueur, a édicté des conditions plus libérales pour reconnaître la nationalité marocaine aux navires dont le port d'attache est à Tanger. La nationalité a été aussi reconnue aux aéronefs par les dahirs des 8 juin 1957 et 14 mars 1958 dès lors qu'en conformité de la Convention de Chicago du 7-12-1944, ils sont immatriculés au Maroc. La marque de la nationalité sur les aéronefs est représentée par les lettres majuscules C.N..

5. Cf. not. pour le deuxième cas, C.A.R. 30-1-1959 (R.M.D. 1959, p. 263 et G.T.M. n° 1248 du 10-4-1969, p. 40). Cass civ. 4-7-1962 G.T.M., n° 1318 du 10-11-1962, p. 110.

6. Cf. Trib. 1ère instance de Rabat, 1964, R.M.D., p. 184.

On remarquera enfin que les personnes bénéficiaires de l'attribution de la nationalité dans l'une ou l'autre éventualité, nées avant la promulgation du code, ne peuvent décliner leur nationalité par déclaration faite au Ministre de la justice au plus tard dans l'année de la mise en vigueur de ce texte que si cette autorité gouvernementale ne s'y oppose pas conformément aux articles 26 et 27. Autrement dit, il serait assez difficile pour un Marocain d'origine de renoncer à sa nationalité ; ce qui peut aller à l'encontre d'une expression libre de sa volonté. On y décèle là l'une des conséquences de l'allégeance perpétuelle qui dépasse le cadre étroit de la réglementation pourtant applicable en principe. D'ailleurs, on ne connaît pas de cas pratique en l'espèce.

### **183 - Dispositions communes**

En tout cas, qu'il s'agisse de la nationalité par la filiation ou par la naissance au Maroc, la filiation de l'enfant n'a d'effet sur la nationalité de celui-ci que si elle est établie durant sa minorité. Elle doit être établie conformément aux prescriptions régissant le statut personnel de l'ascendant, source du droit à la nationalité. L'enfant qui est marocain par filiation ou par naissance au Maroc est réputé avoir été marocain dès sa naissance, même si l'existence des conditions requises par la loi pour l'attribution de la nationalité marocaine n'est établie que postérieurement à sa naissance. Toutefois, l'attribution de la qualité de Marocain dès sa naissance ainsi que le retrait de cette qualité <sup>1</sup> ne portent pas atteinte à la validité des actes passés par l'intéressé ni aux droits acquis par des tiers sur le fondement de la nationalité antérieurement possédée de l'enfant. En définitive, si l'attribution de la nationalité est légalement reconnue, voire de droit, le retrait de celle-ci ne risque d'intervenir que sur décision prise, par les dirigeants de l'État, à un niveau politique. C'est encore la volonté des autorités gouvernementales qui reste déterminante pour l'acquisition de la nationalité.

#### Paragraphe IV : NATIONALITÉ ACQUISE

La nationalité peut être acquise par le bienfait de la loi (I) ou par la naturalisation (II).

#### I - ACQUISITION PAR LE BIENFAIT DE LA LOI

##### **184 - Par la naissance et la résidence au Maroc**

Sauf opposition du Ministre de la justice (irrecevabilité ou après examen de la déclaration) <sup>2</sup>, acquiert la nationalité marocaine si dans les deux ans précédant sa majorité, il déclare vouloir acquérir cette nationalité :

---

1. Cas de la nationalité par la naissance (article 7).

2. Voir infra n° 194.

- L'enfant né au Maroc d'une mère marocaine et d'un père étranger, à la condition qu'il ait, au moment de la déclaration, une résidence habituelle et régulière au Maroc ;
- L'enfant né au Maroc de parents étrangers qui y sont eux-mêmes nés postérieurement à la mise en vigueur du Code.

Il en va également, sauf opposition du Ministre de la justice, pour une personne née au Maroc d'un père étranger lui-même né au Maroc, lorsque ce dernier se rattache à un pays dont la fraction majoritaire de la population est constituée par une communauté ayant pour langue l'arabe ou pour religion l'islam et appartient à cette communauté (article 45).

### 185 - Par le mariage

La femme étrangère qui a épousé un Marocain peut, après une résidence habituelle et régulière au Maroc du ménage depuis deux ans au moins, souscrire une déclaration adressée au Ministre de la justice en vue d'acquérir la nationalité marocaine.

Cette nationalité lui est acquise, si dans les six mois du dépôt de la déclaration, le Ministre de la justice ne lui a pas signifié son opposition et prend effet à compter de la date de la conclusion de l'union. Demeurent néanmoins valables les actes passés conformément à la loi nationale antérieure de l'intéressée avant l'acquiescement exprès ou tacite du ministre.

D'autre part, la femme qui a épousé un Marocain antérieurement à la date de mise en vigueur du Code, pourra acquérir la nationalité marocaine dans les mêmes conditions sus-indiquées, lorsque le mariage qu'elle a contracté n'a été ni annulé, ni dissous au moment de la souscription de la déclaration. Cette seconde éventualité permet non seulement de souligner l'impact sinon la prépondérance du statut personnel du mari, mais sa conformité avec le droit musulman - codifié ou non - qui réprovoque le mariage d'une Marocaine de confession islamique avec un étranger non musulman. Les traités et accords internationaux comportant des clauses contraires n'ont donc guère de chance d'être signés et ratifiés ou publiés par le Maroc.

En pratique, les modes d'acquisition par le bienfait de la loi ou par le mariage sont rarissimes. Même lorsqu'il s'agit d'un mariage mixte entre un Marocain musulman et une femme étrangère, européenne de surcroît, celle-ci préfère généralement garder sa nationalité d'origine qui lui assure la protection de son pays, d'autant plus que les responsables marocains ne sont guère portés sur l'encouragement de la double nationalité <sup>1</sup> et que le code de 1958 ne règle nullement.

---

1. Bien que la double nationalité soit fréquente, qu'il s'agisse de Marocains ou de Marocaines, comme c'est le cas chez les personnes qui résident ou travaillent en Europe occidentale. Cf. notre ouvrage *Nouvel ordre social international et migrations*, L'Harmattan, Paris, 1985, 190 p., not. pp. 11 et ss - P. Decroux, *La question de la double nationalité au Maroc*, L.G.D.J., Paris, 1955, tiré à part, pp. 669-696. Voir sur la perte de la nationalité infra n° 192.

## II - LA NATURALISATION

Pour ce mode d'acquisition de la nationalité, le plus usité, on dégagera les règles relatives aux conditions, aux dérogations, à l'acte de naturalisation et au retrait de celui-ci, à la réintégration et aux effets de l'acquisition <sup>1</sup>.

### 186 - Conditions

Généralement, l'étranger qui en formule la demande ne peut être naturalisé s'il ne remplit pas les conditions suivantes :

- avoir sa résidence au Maroc au moment de la signature de l'acte de naturalisation ;
- justifier d'une résidence habituelle et régulière au Maroc pendant les cinq années précédant le dépôt de sa demande ;
- être majeur ;
- être sain de corps et d'esprit ;
- être de bonne vie et mœurs et n'avoir fait l'objet ni de condamnation pour crime, ni de condamnation à une peine restrictive de liberté pour un délit infamant, non effacé dans l'un et l'autre cas par la réhabilitation ;
- justifier d'une connaissance suffisante de la langue arabe ;
- justifier de moyens d'existence suffisants.

Si de telles conditions peuvent paraître de prime abord objectives, il n'en demeure pas moins qu'elles permettent toute la latitude aux autorités gouvernementales de les apprécier opportunément, au cas par cas et au regard de considérations démographiques et surtout politiques. Toutefois, des dérogations sont prévues à ce régime de droit commun.

### 187 - Naturalisation de faveur

En effet, peut être naturalisé, en dérogation aux conditions sus-indiquées, l'étranger dont l'infirmité ou la maladie a été contractée au service ou dans l'intérêt de l'État. Peut être également naturalisé l'étranger qui a rendu des services exceptionnels au Maroc ou dont la naturalisation présente un intérêt exceptionnel pour le pays.

Là aussi tout dépend de la qualification donnée par les responsables politiques aux services et intérêts rendus, ou à rendre, au profit du Maroc.

### 188 - Forme de l'acte de naturalisation

De toute façon, la naturalisation est, dans ces cas, accordée par dahir <sup>2</sup>,

1. Bien que ces deux derniers points valent aussi pour l'acquisition par le bienfait de la loi.

2. On peut citer, à titre d'exemple, le cas du dahir du 15-1-1983 (BO, n° 3672, p. 227). Voir aussi plusieurs cas de naturalisation à titre exceptionnel : dahir n° s 1-90-16 à 30 du 20-4-1991 (BO, n° 4107 du 17-9-1991, p. 251). Bien entendu, ces textes ne donnent aucune précision quant aux motifs sur lesquels l'autorité compétente s'est fondée, d'où son

mais seulement par décret pris en conseil de cabinet dans le cadre du régime de droit commun <sup>1</sup>. Or du moment que la volonté politique prédomine en pareilles situations, les autorités marocaines gardent la faculté sinon le droit de retirer leur décision.

### 189 - Retrait de l'acte de naturalisation

Lorsqu'il apparaît postérieurement à la signature de l'acte de naturalisation que l'intéressé ne remplissait pas les conditions requises par la loi pour pouvoir être naturalisé, l'acte de naturalisation peut être rapporté par décision motivée, dans la même forme que celle en laquelle il est intervenu et dans le délai d'un an à partir du jour de sa publication au bulletin officiel.

De même, lorsque l'étranger a sciemment fait une fausse déclaration, présente une pièce contenant une assertion mensongère ou erronée ou employé des manœuvres frauduleuses à l'effet d'obtenir la naturalisation, le retrait de l'acte intervient dans la même forme que celle en laquelle il a été pris. L'intéressé, dûment averti, a toutefois la faculté de produire des pièces du jour où il a été invité à le faire.

Aucune sanction n'est prévue à l'égard du fraudeur. Cela est certainement dû à sa qualité d'étranger, néanmoins celles-ci ne doit pas justifier ou du moins passer sous silence les infractions commises pour bénéficier de la naturalisation. On relève aussi que les cas de retrait ne sont pas connus, sinon sont rarissimes, ce qui permet de s'interroger sur l'efficacité d'un contrôle *a posteriori* par les autorités compétentes. Mais, étant donné le contrôle assez strict exercé lors de l'examen de la demande, on peut estimer que les violations de la loi par les intéressés sont mises en échec par une doctrine politique opportune et restrictive.

Par contre, lorsque la validité des actes passés antérieurement à la publication de la décision de retrait était subordonnée à la possession par le bénéficiaire de la qualité de Marocain, cette validité ne peut être contestée pour le motif que ce dernier n'a pas acquis la nationalité marocaine, d'autant plus qu'il garde la possibilité d'en requérir la réintégration.

---

pouvoir discrétionnaire et non contrôlable en la matière, ce qui peut être compréhensible. Tous les bénéficiaires sont des personnes originaires de pays arabes. (Algérie, Égypte, Syrie, Jordanie, Libye).

1. Pour se contenter des cas les plus récents, cf. décrets n° 2-91-93, 2-91-94 ; 2-91-95 et 2-91-96 du 8-3-1991 portant naturalisation marocaine (BO, n° 4098 du 15-5-1991, p. 201) ; - Décrets n° 2-90-704 à n° 2-90-812 du 2-11-1990 (BO, n° 4084 du 6-2-1991, p. 50). D'après ces textes, la majorité des bénéficiaires sont originaires de pays arabes, seuls quelques-uns sont des Européens (Français notamment). Voir pour les enfants mineurs, l'article 18 du Code.

## **190 - Réintégration**

Cette mesure peut être accordée par décret à toute personne qui, ayant possédé la nationalité marocaine comme nationalité d'origine, en fait la demande. Si aucune condition n'est expressément exigée en pareil cas, la justification par le requérant de la nationalité d'attribution s'impose. En outre, en l'absence de conditions légales précises, le gouvernement dispose ici aussi d'un pouvoir discrétionnaire qui n'est pas toujours soumis au contrôle de la légalité. La réintégration apparaît donc comme une naturalisation de faveur exceptionnelle qui peut être rapportée à l'instar des autres actes analogues. Elle emporte, par ailleurs, les mêmes effets qu'entraîne l'acquisition par le bienfait de la loi ou les divers cas de naturalisation.

## **191 - Statut du naturalisé**

Il va sans dire que le bénéficiaire d'une nationalité d'acquisition n'a pas toujours les mêmes droits, notamment civils et politiques, que ceux reconnus formellement aux citoyens marocains d'origine. L'intéressé se trouve, au début de sa nouvelle situation, soumis à une sorte de stage probatoire dont la durée est variable selon qu'il s'agit d'un effet individuel, d'incapacités spéciales au naturalisé ou d'un effet collectif.

### **191 bis - Effets individuel et collectif**

En principe, la personne qui a acquis la nationalité marocaine jouit à dater du jour de cette acquisition de tous les droits attachés à la qualité de Marocain, sous réserve des incapacités afférentes à ses droits publics et politiques. Il en va de même pour les enfants mineurs des bénéficiaires de la nationalité marocaine par le bienfait de la loi ; ils deviennent eux aussi marocains. Les enfants mineurs non mariés de la personne réintégrée, lorsqu'ils demeurent effectivement avec cette dernière, recouvrent ou acquièrent de plein droit la nationalité marocaine.

Enfin, l'acte de naturalisation peut accorder cette nationalité aux enfants mineurs non mariés de l'étranger naturalisé. Quant à ceux d'entre eux qui étaient âgés de seize ans au moins, lors de leur naturalisation, ils ont la faculté de renoncer à la nationalité marocaine entre leur dix-huitième et leur vingt et unième année, encore faut-il qu'ils le demandent expressément.

En tout état de cause, les naturalisés majeurs ne profitent pas encore pleinement de leur nouvelle citoyenneté.

### **191 ter - Incapacités spéciales du naturalisé**

L'étranger naturalisé est soumis aux incapacités suivantes, de droit public, pendant un délai de cinq ans :

- Il ne peut être investi de fonctions publiques ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Marocain est nécessaire ;
- Il ne peut être électeur lorsque la qualité de Marocain est exigée pour l'inscription sur les listes électorales.

Il peut toutefois être relevé en tout ou en partie de ces incapacités, par dahir ou par décret pris en conseil de cabinet, suivant que la naturalisation a été accordée par tel ou tel autre texte <sup>1</sup>. Mais le naturalisé ou le Marocain d'origine peuvent perdre ou être déchus de leur nationalité.

## Paragraphe V : PERTE ET DÉCHÉANCE

L'une ou l'autre mesure peut être prise selon les cas, les conditions et les effets déterminés par la loi, en plus du pouvoir discrétionnaire des autorités gouvernementales compétentes.

### **192 - Perte de la nationalité - Cas de perte**

La nationalité marocaine peut être perdue par les personnes et dans les conditions suivantes :

- le Marocain majeur qui a acquis volontairement à l'étranger une nationalité étrangère et est autorisé par décret à renoncer à la nationalité marocaine ;
- le Marocain même mineur qui, ayant une nationalité étrangère d'origine, est autorisé par décret à renoncer à la nationalité marocaine ;
- la femme marocaine qui, épousant un étranger, acquiert, du fait de son mariage, la nationalité du mari et a été autorisée par décret, préalablement à la célébration de cette union, peut renoncer à la nationalité marocaine ;
- le Marocain qui déclare répudier la nationalité marocaine ;
- le Marocain qui, occupant un emploi dans un service public d'un État étranger ou dans une armée étrangère, le conserve six mois après l'injonction qui lui aura été faite par le gouvernement marocain de le quitter ;

Ces dispositions empêchent non seulement la constitution d'une double nationalité, mais indiquent aussi que la renonciation à la nationalité marocaine doit être autorisée par décret. Or en fait, si l'intéressé ne présente pas de demande en ce sens, ce qu'il fait rarement, le pouvoir de contrôle du gouvernement reste quasi inexistant pour faute de moyens d'information <sup>2</sup>.

---

1. On rappelle que les dahirs précités n° 1-90-16 à 30 du 20-4-1991 ont tous relevé les bénéficiaires de la naturalisation à titre exceptionnel de leurs incapacités spéciales de naturalisés.

2. A moins de recherches obstinées sur la base d'indices et de présomptions lorsqu'il s'agit d'un cas qui mérite l'attention particulière des pouvoirs publics.

### **192 bis - Prise d'effet de la perte**

Quoi qu'il en soit, la perte de la nationalité marocaine prend effet soit à compter de la publication du décret qui autorise l'intéressé à renoncer à cette nationalité, soit à compter de la conclusion du mariage, soit du jour où a pris date la déclaration souscrite valablement par l'intéressé et adressée au ministère de la justice, soit enfin à compter de la publication du décret déclarant que l'intéressé a perdu la nationalité marocaine. Dans ce dernier cas, le décret ne peut intervenir que six mois après l'injonction de quitter son emploi à l'étranger et à la condition qu'il ait été mis à même de présenter ses observations. Ce décret est rapporté s'il est établi que l'intéressé a été, au cours du délai accordé, dans l'impossibilité de résilier le contrat de son emploi à l'étranger. On peut se demander si de telles prescriptions doivent être strictement appliquées alors que le Maroc connaît un grave problème de l'emploi et que la plupart de ses ressortissants sont obligés de s'expatrier en quête d'un travail, fût-il dans un service public étranger (dans les pays arabes du Golfe par exemple) <sup>1</sup>.

Ceci peut expliquer une certaine souplesse dans l'application des dispositions particulières en la matière, ne serait-ce qu'à l'égard des coopérants marocains puisque ceux-ci sont occupés dans des services publics ou dans des armées étrangères (arabes ou africains) avec l'accord du gouvernement <sup>2</sup>. Il n'en va pas autrement pour les conséquences que peut entraîner la perte de la nationalité.

### **192 ter - Effet collectif de la perte**

A l'instar de l'effet collectif de l'acquisition, la perte étend de plein droit ses effets aux enfants mineurs non mariés de l'intéressé, lorsqu'ils demeurent effectivement avec ce dernier. Toutefois, la perte ne s'étend à ces enfants que si le décret le prévoit expressément dans le cas où l'intéressé occupe un emploi dans le service public ou dans une armée étrangère. Les cas de déchéance emportent, quant à eux, des conséquences similaires alors qu'ils se présentent différemment.

### **193 - Déchéance - Cas**

Toute personne qui a acquis la nationalité marocaine peut en être déchue :

- si elle est condamnée, soit pour attentat ou offense contre le Souverain ou les membres de la famille royale, soit pour un acte qualifié de crime ou de délit contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, soit pour un acte qualifié de crime et dont la peine est de plus de cinq ans d'emprisonnement ;

---

1. Dans les services publics d'éducation ou de formation par exemple.

2. En vertu d'accords de coopération culturels, techniques ou militaires.

- si elle s'est soustraite à ses obligations militaires ;
- si elle a accompli au profit d'un État étranger des actes incompatibles avec la qualité de Marocain ou préjudiciables aux intérêts du pays.

Il s'agit là d'autant de situations ayant un rapport avec le statut public de citoyen et la préservation du régime politique des agissements contraires à sa sécurité. Ces cas ne se sont pas vérifiés pour les prisonniers qualifiés par les médias étrangers et par Amnesty International de "politiques" pour la simple raison que les autorités marocaines les considèrent comme des prisonniers de droit commun. Même pour certains prisonniers condamnés pour atteinte à la sûreté de l'État, ces autorités prononcent rarement leur déchéance<sup>1</sup>. D'ailleurs, cette mesure n'est encourue que si les faits reprochés à l'intéressé se sont produits dans un délai de dix ans à compter de la date de l'acquisition de la nationalité marocaine. En d'autres termes, elle ne peut concerner les Marocains d'origine, mais seulement ceux dont la nationalité a été acquise par le bienfait de la loi ou par voie de naturalisation. En outre, elle ne peut être prononcée que dans le délai de cinq ans à compter des faits reprochés.

### **193 bis - Procédure et effet de la déchéance**

La déchéance est prononcée par dahir lorsque la nationalité a été conférée par dahir. Dans tous les autres cas, elle est prononcée par décret pris en conseil de cabinet.

La déchéance ne peut être prononcée qu'après que l'intéressé ait été informé de la mesure envisagée contre lui et mis à même de présenter ses observations.

En ce qui concerne son effet collectif, elle peut être étendue non seulement aux enfants mineurs, mais encore à la femme de l'intéressé à condition qu'ils soient d'origine étrangère et qu'ils aient conservé une nationalité étrangère, ce qui écarte les conjoints et descendants marocains.

Elle ne peut toutefois être étendue aux enfants mineurs non mariés si elle ne l'est également à la mère. En tout cas, la déchéance ne peut être requise par les intéressés. Étant une sanction, c'est aux autorités gouvernementales compétentes de s'y prononcer. Les personnes visées peuvent seulement contester judiciairement cette mesure.

## **Paragraphe VI : PROCÉDURE ET CONTENTIEUX**

Les demandes de nationalité doivent se conformer à certaines formalités administratives impératives (I). Mais ces conditions de forme comme les conditions de fond tendent à consacrer le rôle prédominant du

---

1. Si le nommé A. Serfaty avait la nationalité marocaine, il aurait pu être déchu de sa nationalité en application de ces dispositions. Tel n'est pas le cas des autres prisonniers politiques dont fait état une déclaration de l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (OMDH), publiée in *Libération*, édition du 9-10-1992.

gouvernement. Les intéressés ont toutefois le droit d'agir en justice pour faire annuler ou tempérer les méfaits du pouvoir discrétionnaire de ce dernier (II).

## I - PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

Les demandes et déclarations en matière de nationalité doivent obéir à certaines formalités de dépôt, à la suite desquelles le Ministre de la justice est tenu de statuer tant sur leur recevabilité que sur leur fondement. La validité d'une déclaration peut, le cas échéant, être contestée par le parquet.

### **194 - Dépôt des demandes et déclarations**

Les demandes et déclarations faites en vue d'acquérir, de perdre ou de répudier la nationalité marocaine, ainsi que les demandes de réintégration sont adressées au Ministre de la justice. A cet effet, y sont joints les titres, pièces et documents de nature à établir que la demande ou la déclaration satisfait aux conditions exigées par la loi, d'une part, et à permettre d'apprécier si la "faveur" sollicitée est justifiée au point de vue national, d'autre part.

Lorsque l'auteur de la demande ou de la déclaration réside à l'étranger, il peut l'adresser aux agents diplomatiques ou consulaires du Maroc.

Les requêtes déposées ne prennent toutefois date certaine que du jour indiqué sur le récépissé délivré par l'autorité qualifiée pour les recevoir en figurant sur l'accusé de réception postal.

### **195 - Suites réservées aux requêtes formulées**

Le Ministre de la justice a un pouvoir déterminant non seulement pour écarter les demandes et déclarations qui ne se conforment pas aux conditions de forme et de fond légalement prescrites, mais aussi en rapport avec son appréciation opportune. Ainsi, il va de soi que si les conditions légales ne sont pas remplies, il déclare la requête "irrecevable" par une décision motivée qui est notifiée à l'intéressé. L'"irrecevabilité" est également prononcée par une décision motivée et notifiée, si les conditions légales sont remplies. Par contre, sa décision n'est pas motivée lorsqu'il prononce le "rejet" de la demande ou fait "opposition" à la déclaration, ce qui incline à estimer qu'une telle décision ne sera pas soumise à un contrôle de légalité, faisant ainsi prévaloir la doctrine politico-administrative.

### **196 - Examen et contestation de la validité d'une déclaration**

D'autre part, l'examen de la déclaration est soumis à une procédure particulière. Le Ministre de la justice doit statuer dans les six mois à compter

du jour où elle a pris date. A défaut, le délai expiré, son silence vaudra acquiescement. Enfin, la déclaration qui n'a pas fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité ou d'opposition produit effet au jour où elle a pris date. Il n'empêche que la validité de la déclaration ayant fait l'objet d'un acquiescement explicite ou implicite peut être contestée par le ministère public ou par toute autre personne intéressée, devant le tribunal de première instance. La mise en cause du ministère public est, en tout cas, exigée puisque celui-ci est censé défendre l'intérêt national.

Toutefois, l'action en contestation de validité d'une déclaration se prescrit par cinq ans à compter du jour où cette déclaration a pris date.

## II - CONTENTIEUX

### 197 - Rôle marginal de la justice étatique

Le contentieux de la nationalité peut représenter un contrepoids, sinon un contre-pouvoir, non négligeable au pouvoir discrétionnaire des autorités gouvernementales compétentes. On peut se demander toutefois si des juridictions étatiques iront à l'encontre de décisions ou actes déterminés par l'intérêt national. D'ailleurs, dans un arrêt du 5 avril 1977, la Cour suprême a déclaré que la nationalité est un des aspects de la souveraineté étatique et que le fait pour un tribunal inférieur de juger qu'une personne a la nationalité d'un pays constitue une atteinte à la souveraineté de cet État, dont le gouvernement est le seul compétent pour reconnaître qu'un individu a ou n'a pas la nationalité<sup>1</sup>; ce qui incline à interpréter les décisions prises en la matière en tant que "actes de gouvernement".

Il n'en demeure pas moins qu'en sa qualité d'autorité judiciaire, censée être indépendante, une juridiction doit contribuer à limiter ou à éliminer les excès d'une appréciation opportune de la part du gouvernement, sinon quelle serait l'utilité des dispositions de la réglementation actuelle en matière de compétence (A), d'action en justice (B) et de procédure (C) ?

On remarquera cependant que les prescriptions du Code de 1958 ne font que préciser certaines règles contentieuses particulières, qui sont appelées à être révisées ou du moins à être examinées en rapport avec les règles processuelles plus récentes fixées par le Code de procédure civile du 28 septembre 1974<sup>2</sup>.

---

1. Cf. arrêt n° 467 du 5-4-1977, Dossier civil n° 164/1. *Revue de jurisprudence et des lois* (en arabe). Ministère de la justice, Rabat, n° 128, juillet 1978, pp. 225-239.

2. Cf. dahir portant loi n° 1-74-447 du 28-9-1974 approuvant le texte du code de procédure civile (BO, n° 3230 bis du 30-9-1974, p. 1305). -Notre ouvrage *Manuel de procédure civile*, *op. cit.*, pp. 136 et ss.

### 198 - Compétence à raison de la matière

Au lieu des tribunaux d'instance d'avant la réforme de 1974, ce sont actuellement les tribunaux de première instance qui sont compétents pour connaître des contestations sur la nationalité. Mais à côté de ces juridictions de droit commun, y compris celles du second degré qui connaissent de l'appel contre les jugements de premier ressort, la chambre administrative de la Cour suprême connaît ès-qualités des recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions ou actes administratifs (décret de naturalisation, par exemple), les dahirs étant exclus d'un tel contrôle <sup>1</sup>.

L'institution des tribunaux administratifs, par la loi n° 41-90, n'apporte pas de changements notables en la matière. L'article 9 de ce texte prévoit seulement que : "Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, la Cour suprême demeure compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur :

- les recours contre les décisions des autorités administratives dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif ; ce qui peut être le cas lorsque ces décisions se rapportent à la nationalité du moment qu'elles sont prises par le gouvernement et que leur portée est nationale. De même, le tribunal administratif de Rabat est seul territorialement compétent pour le contentieux relevant de la compétence des tribunaux administratifs mais né en dehors du ressort de ces juridictions <sup>2</sup>. Toutefois, le tribunal administratif territorialement compétent peut connaître d'un recours en annulation lorsque la décision administrative a été prise en matière de nationalité par une autorité ou un organe public incompétent, notamment à l'occasion d'un procès soumis à ladite juridiction, en faisant une interprétation *a contrario* des dispositions de l'article 44 de la loi n° 41-90 relatif aux questions préjudicielles <sup>3</sup>. Mais, en règle générale, ce sont les tribunaux judiciaires qui connaissent des litiges relatifs à la nationalité du moment que la loi n° 41-90 n'a pas attribué de compétence spéciale aux tribunaux administratifs en la matière <sup>4</sup>.

D'autre part, lorsqu'à l'occasion d'un litige, il y a lieu à interprétation de dispositions de conventions internationales relatives à la nationalité, cette interprétation doit être demandée par le ministère public, à la requête du tribunal saisi, au Ministre des affaires étrangères. L'interprétation donnée par ce ministre s'impose aux tribunaux. Elle est publiée au bulletin officiel.

---

1. Voir infra n° s 241 et ss.

2. Il en va de même pour le contentieux relatif à la situation individuelle des personnes "nommées" par dahir ou par décret. Cf. article 11, loi n° 41-90. Voir infra n° 235.

3. Voir infra n° 239 bis.

4. Voir également infra n° 234.

Une telle exception, de taille, va donc clairement à l'encontre de l'indépendance et à l'effort jurisprudentiel des tribunaux marocains. Elle explique aussi l'importance de la doctrine politico-administrative, même à l'égard de la justice étatique.

### **198 bis - Exception préjudicielle**

C'est également dans ce sens qu'il convient de placer la qualification d'ordre public de l'exception de nationalité, qui constitue devant le tribunal de première instance statuant en matière répressive une question préjudicielle. Cette dernière juridiction est donc tenue de surseoir jusqu'à ce que la question de la nationalité ait été tranchée selon la procédure prévue en la matière. Il est, en outre, précisé que devant les tribunaux criminels ordinaires, l'exception de nationalité ne peut être soulevée que devant la juridiction d'instruction.

Or, selon les textes en vigueur <sup>1</sup>, le juge d'instruction n'est saisi que pour les crimes pouvant entraîner une condamnation à mort ou à une réclusion perpétuelle <sup>2</sup>. Autrement dit, l'exception préjudicielle est rarement soulevée.

### **199 - Compétence territoriale**

L'action en reconnaissance ou en dénégation de nationalité doit être portée devant le tribunal du domicile de la personne dont la nationalité est en cause. A défaut de domicile au Maroc, elle est portée devant le tribunal de première instance de Rabat. Toutefois, si une question de nationalité est soulevée à titre incident devant un tribunal de première instance autre que celui du domicile de l'intéressé, ce tribunal est compétent et peut juger lui-même. Cette possibilité va, bien entendu, de pair avec l'existence d'une action incidente.

#### *B - ACTION EN JUSTICE;*

L'action en justice peut être soit principale, soit sur renvoi, soit incidente.

---

1. Cf dahir portant loi n° 1-74-448 du 28-9-1974 édictant des mesures transitoires pour l'application du dahir portant loi n° 1-74-338 du 15-7-1974 fixant l'organisation judiciaire du Royaume et du décret n° 2-74-498 du 16-7-1974 pris en application du dahir portant loi susvisée (BO, n° 3230 bis, p. 1341).

2. Pour les autres infractions, l'instruction est opérée directement, mais sommairement et sans garanties effectives de procédure par le parquet compétent. Un complément d'information peut aussi être effectué par un juge (dahir portant loi n° 1-93-207 du 10-9-1993 modifiant les articles 9 et 17 du dahir portant loi n° 1-74-448 du 28-9-1974 précité). Dans tous les cas, les juges d'instruction sont saisis par le procureur général du Roi ou sur constitution de partie civile (article 7, al. 4). D'autre part, la chambre d'accusation n'existe plus.

## **200 - Action principale**

Il est permis à toute personne d'intenter une action ayant pour objet principal et direct de faire juger qu'elle a ou n'a pas la nationalité marocaine. Son action doit être dirigée contre le ministère public qui a seul qualité pour défendre à l'instance, sans préjudice du droit d'intervention des tiers intéressés.

Le ministère public a, d'autre part, seul qualité pour intenter contre toute personne une action dont l'objet principal et direct est d'établir si le défendeur a ou n'a pas la nationalité marocaine. Il est tenu d'agir s'il en est requis par une administration publique.

## **201 - Action sur renvoi et action incidente**

Les juridictions de premier degré ainsi que la chambre administrative de la Cour suprême sont en principe saisies sur renvoi d'une question de nationalité soit par le ministère public <sup>1</sup>, soit par une partie, dans les conditions suivantes :

Le ministère public est tenu d'agir s'il en est requis par une juridiction qui a sursis à statuer dans le cas d'exception préjudicielle.

La partie peut, quant à elle, agir si, ayant soulevé l'exception de nationalité devant la juridiction saisie de l'action principale, cette juridiction a, sur sa demande, sursis à statuer.

Dans l'un et l'autre cas, la juridiction qui a sursis à statuer fixe au ministère public ou à la partie d'engager dans le mois, l'action prescrite ; les juges du fond passent outre et tranchent, pour la solution de l'affaire dont ils sont saisis, la question de nationalité.

La partie doit mettre en cause, en même temps que la personne dont la nationalité donne lieu à contestation, le ministère public. Il en va de même en cas d'action incidente. En effet, dans ce cas, lorsqu'une question de nationalité est posée à titre incident entre parties privées devant le tribunal de première instance, le ministère public doit toujours être mis en cause et être entendu en ses conclusions écrites car, rappelons-le, il agit pour le compte de l'exécutif qui lui transmet généralement ses directives en la matière.

## *C - PROCÉDURES*

La contestation d'une question de nationalité implique non seulement le respect des règles processuelles, mais encore la justification de la demande soumise à la juridiction saisie pour lui permettre de rendre sa décision dotée de l'autorité de la chose jugée.

---

1. En matière civile, il y a communication obligatoire du dossier d'instance au ministère public lorsque la cause porte sur "l'état des personnes et les tutelles" (article 9-2° C.P.C.).

## 202 - Application de la procédure ordinaire

Les contestations en matière de nationalité sont instruites et jugées selon les règles de la procédure civile de droit commun, avec tous les problèmes de lenteur et de tracasserie que son application soulève <sup>1</sup>. Quoi qu'il en soit, lorsque la requête émane d'un particulier, elle est notifiée en double exemplaire, au ministère public qui doit en faire parvenir une copie au ministère de la justice. Le parquet est tenu, en outre, de conclure dans le délai de trois mois.

Après le dépôt des conclusions ou à l'expiration du délai de trois mois, il est statué au vu des pièces fournies par le demandeur.

Ainsi, outre ces dispositions processuelles particulières, d'autres mesures d'administration de la preuve sont spécialement prescrites en la matière.

## 203 - Preuve

Différentes catégories de preuve sont prévues en rapport avec les situations d'attribution ou d'acquisition de la nationalité ainsi qu'au regard de la perte ou de la déchéance de celle-ci.

De toute façon, la charge de la preuve incombe en justice à celui qui, par voie d'action ou d'exception, prétend que lui-même ou une autre personne a ou n'a pas la nationalité marocaine.

### 203 bis - Preuve de la nationalité d'origine

Lorsque la nationalité est revendiquée à titre de nationalité d'origine, elle peut être prouvée par tous les moyens et, notamment, par possession d'état. Cette possession résulte d'un ensemble de faits publics, notoires et non équivoques, établissant que l'intéressé et ses parents se sont comportés comme des Marocains et ont été regardés comme tels tant par les autorités publiques que par les particuliers.

Pourtant, comme on le verra plus loin, la production d'un certificat de nationalité est exigé même pour les Marocains d'origine, alors que d'autres documents (carte d'identité nationale, livret d'état civil, extrait d'acte de naissance, extrait du casier judiciaire) la justifient amplement sans le recours à des procédures administratives ou judiciaires tracassières, qui surchargent d'autant plus l'administration. Cette exigence peut toutefois s'expliquer par le pouvoir que se réservent les autorités publiques de "refuser" la "nationalité d'origine" à tout "citoyen" jugé indésirable <sup>2</sup>.

---

1. Cf. notre *Manuel de procédure civile, op. cit.*, pp. 148 et ss.

2. Comme ce fut le cas pour Abraham Serfaty, expulsé du Maroc parce qu'il a été considéré comme un étranger, de nationalité brésilienne, ce que l'intéressé conteste puisqu'il a constitué un avocat à Rabat pour le défendre à ce sujet devant les tribunaux compétents. Cf. "Al Moutatine Assiasi", Hebdomadaire indépendant, n° 8, du 23-10-1991, p. 1.

### **203 ter Preuve de la nationalité acquise**

Dans le cas où l'acquisition de la nationalité résulte d'un dahir ou d'un décret, la preuve doit être faite par la production de l'ampliation ou d'une copie officielle délivrée par le Ministre de la justice, du dahir ou du décret qui l'a conférée. Mais si l'acquisition de la nationalité résulte d'un traité, la preuve doit être faite en conformité à ce traité.

### **203 quater - Certificat de nationalité**

La preuve de la nationalité peut aussi être faite par la production d'une attestation de nationalité délivrée par le Ministre de la justice ou par les autorités judiciaires ou administratives désignées par lui à cet effet <sup>1</sup>.

### **203 - quinquies - Preuve de la perte et de la déchéance**

En cas de perte de la nationalité, celle-ci s'établit par la production de l'acte ou d'une copie officielle de l'acte d'où la perte est résultée.

En outre, lorsque la perte découle d'une déclaration de répudiation, la preuve est faite par la production d'une attestation délivrée par le Ministre de la justice, constatant que la déclaration de répudiation a été valablement inscrite.

La déchéance de la nationalité s'établit, quant à elle, par la production de l'acte ou d'une copie officielle de l'acte qui l'a prononcée.

En tout état de cause, la preuve qu'une personne a ou n'a pas la nationalité marocaine peut être faite par la production d'une expédition de la décision judiciaire qui, à titre principal, a tranché définitivement la question.

### **204 - Autorité de la chose jugée**

Les décisions définitives rendues en matière de nationalité ont, à l'égard de tous, l'autorité de la chose jugée.

La reconnaissance ou la dénégation de la nationalité marocaine à la personne intéressée ne pourra plus faire l'objet d'un autre débat judiciaire, sous réserve des sept cas de rétractation prévus par le Code de procédure civile <sup>2</sup>.

En définitive, la réglementation de la nationalité révèle l'importance accordée à cet attribut de la citoyenneté qui est monopolisée par les autorités de l'État, dont la responsabilité en matière de droits et libertés du citoyen doit être également soulignée.

---

1. Cf. not arrêté ministériel du 27-10-1958 désignant les autorités chargées de délivrer les certificats de nationalité (BO, 1958, p. 1807) ; Circulaires du Ministre de la Justice n° 53 du 11-11-1958, n° 55 du 22-11-1958, n° 63 du 23-2-1959 et n° 59 du 29-6-1959 ; - Article 53 du dahir du 29-1-1970 relatif aux attributions des agents diplomatiques et des consuls à l'étranger (BO, 1970, p. 218).

2. Cf. article 402, C.P.C.. Notre ouvrage *Les voies de recours en matière civile*, SECEA, Casablanca, 1986, 236 p., not., pp. 132 et ss.

## Chapitre II

### LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX

#### 205 - Problématique générale

La citoyenneté ne se vérifie indéniablement qu'avec la garantie des libertés et droits essentiels sans lesquels l'être humain, où qu'il se trouve, dans la cité ou ailleurs, ne se différencierait pas d'un animal même - bien ou mal pensant. Cependant, la conception des libertés et des droits de l'être humain, si elle prétend à l'universalité, ne peut être la même partout. Elle tient compte de plusieurs éléments et facteurs ainsi que d'une évolution dans le progrès de l'être humain. Aussi convient-il d'aborder cette question primordiale du statut des citoyens au niveau politique d'abord (paragraphe I) puisqu'un tel statut est déterminant pour le respect et la promotion des droits et libertés aux niveaux juridique (paragraphe 2) et institutionnel (paragraphe 3). Mais étant donné l'importance des problèmes en ce domaine, leur diversité et leur complexité, il n'est guère possible de les présenter dans toutes leurs dimensions. On essaiera seulement d'en évoquer quelques-unes dans leurs grandes lignes.

#### Paragraphe I : VISION POLITIQUE

Il s'agit essentiellement de souligner les caractéristiques révélatrices de la conception des libertés et des droits fondamentaux selon une vision prospective basée sur l'évolution passée et présente, tout en tenant compte des orientations principales sur les plans philosophique (I), international (II) et national (III), afin de mieux appréhender les valeurs accordées ou non à la citoyenneté.

#### I - CONSCIENCE ET INCONSCIENCE DES DROITS DE L'HOMME

Parmi les questions qui se posent fréquemment, on retiendra celles afférentes à l'antinomie ou l'interaction des concepts occidentaux et arabo-

islamiques des droits et libertés, leur amplification ou leur restriction inconsidérée en rapport avec la pauvreté, le sous-développement et le développement et enfin leurs liens indissolubles avec une éthique profondément humaine et sociale. D'autres points, tout aussi importants, comme celui des rapports entre droits de l'homme et la justice seront abordés par ailleurs.

## 206 - Pour une culture universelle véritable des droits de l'homme

Le concept des "droits de l'homme" englobe en théorie les droits politiques, sociaux et économiques. En pratique toutefois, il a été limité à la notion occidentale des droits politiques individuels. Ces droits sont ainsi séparés des droits sociaux et économiques, alors que l'ordre social qui est à la source des violations de ces droits n'est pas remis en cause. L'accent est mis par les Occidentaux sur le caractère individuel des droits en négligeant l'aspect collectif de la société. En outre et surtout, les droits culturels sont quasiment oubliés.

La domination actuelle de l'Occident ne tient non pas seulement compte d'autres fondements religieux et socioculturels des libertés et droits de l'être humain où qu'il se trouve, mais les "leaders" des puissances occidentales n'hésitent pas à utiliser de manière effrontée la question de ces droits en tant qu'arme politique contre les régimes ou pays qui leur manifestent quelques vellétés d'autonomie. L'Occident impose aussi, sur la scène internationale et dans les institutions mondiales ou régionales qu'ils financent en majorité et dirigent, sa philosophie individualiste des droits de l'homme en la présentant comme universelle.

On souligne à ce sujet que l'"intrusion" du Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.) dans ce domaine, en liant "liberté et développement", dans son "Rapport mondial sur le développement humain" <sup>1</sup>, a été critiqué par le Groupe des 77 <sup>2</sup>. Ce Groupe a "questionné" la validité de l'indicateur de liberté humaine (I.L.H.) et le droit du P.N.U.D. à s'immiscer dans le débat international sur les droits de l'homme. Il craint en effet que ces droits, notamment lorsqu'ils reflètent des valeurs occidentales, ne deviennent une condition à l'octroi de l'aide au développement.

L'indicateur repose sur une étude réalisée en 1985 par le Britannique Charles Humana, qui est basée sur 40 critères clés de la liberté, parmi lesquels des élections pluripartites, la liberté de la presse, la primauté du droit, la libre circulation des personnes, la liberté d'association, l'égalité entre les sexes et les groupes ethniques et d'autres libertés démocratiques.

Le P.N.U.D. maintient, contre vents et marées, que le classement <sup>3</sup> vise à

---

1. Cf. rapport précité (1991), publié en français par *Economica*, Paris.

2. Qui représente actuellement 128 pays en développement auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies.

3. Où la Suède (38 indicateurs de liberté), le Danemark (38), les Pays-Bas (37) et la Finlande (36) sont aux premiers rangs tandis que la Chine (2), l'Éthiopie (2), la Roumanie (1) et l'Irak (0) se retrouvent en dernière place. Le Maroc, quant à lui, est classé 67ème avec 7

une meilleure compréhension de ce que représente la dimension humaine dans les différentes sociétés, bien que la liberté soit difficilement quantifiable <sup>1</sup>. Si l'administrateur du P.N.U.D., William H. Draper, reconnaît que cet indicateur pourrait être amélioré et mis à jour <sup>2</sup>, il en défend néanmoins l'utilisation.

En tout cas, si la plupart des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud prêtent le flanc à une critique justifiée en ce domaine, il n'en demeure pas moins que leurs cultures et civilisations font également partie du patrimoine universel pour ce qui est des droits de l'homme. Ainsi, à titre d'exemple assez significatif, la culture islamique est riche d'enseignements en la matière. Tant les préceptes du Coran, du Hadith du prophète et l'effort d'interprétation (Ijtihad) consacrent les libertés et les droits de l'être humain à la fois sur les plans individuel et collectif, que cet être humain soit de confession musulmane ou pratique une autre religion. L'Islam a toujours condamné et réprouvé l'esclavage, les discriminations et les injustices de toutes sortes. Seulement ce sont les gouvernants et même certains éléments - majoritaires ou minoritaires - de la population qui adoptent des attitudes et comportements contraires.

### **207 - Pauvreté, sous-développement et développement.**

En faisant prévaloir l'aspect individualiste des droits de l'homme, on ne peut que favoriser dans les pays non-occidentaux, qui souffrent souvent des maux d'un développement imposé par les puissances de l'argent, une minorité de privilégiés à profiter des libertés et des droits conçus en principe pour tous. Le pluralisme politique et le libéralisme économique tant vantés et exigés comme condition *sine qua non* par les milieux financiers internationaux soumis aux pays de l'Occident, pour l'octroi de crédits et des subventions, n'ont guère permis aux pays demandeurs de sortir de l'impasse dangereuse dans laquelle ils se trouvent et dont pâtissent leurs populations miséreuses. La raison, à ne pas en douter, est que le pluralisme politique et le libéralisme économique ne sont guère le gage d'une véritable démocratisation de la vie publique. Ils ne favorisent nullement la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires, ni à l'expression réelle de leurs droits les plus élémentaires. Ce sont les détenteurs de l'argent qui en bénéficient, d'autant plus que ces derniers contribuent au maintien et à l'aggravation d'un ordre social inégalitaire tant sur le plan national et local

---

critères de liberté seulement. Cf. l'IDH, Classement par pays, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1991.

1. Mais, d'après Mahbub ul Haq, architecte principal du rapport précité du PNUD, on ne peut dénier une corrélation entre liberté humaine et développement. Ce Pakistanais ajoute : "L'évaluation du niveau de développement humain d'un pays est incomplète si l'on ne prend pas en considération ce qui a été fait dans le domaine de la liberté humaine". Cf. Forum du développement, ONU, n° 154, juillet-août 1991, p. 14.
2. Ce qui a été d'ailleurs le cas avec le rapport sur le développement humain (1992), édité lui aussi en langue française par *Economica*, Paris, 1992.

que sur le plan international. Des voix plus ou moins autorisées s'élèvent d'ailleurs de plus en plus pour faire mettre l'accent sur les aspects humains et sociaux des droits et libertés comme des politiques de développement <sup>1</sup>.

C'est dire l'exigence d'une nouvelle conscience des droits de l'homme fondée sur une nouvelle éthique en la matière.

## 208 - Éthique des droits de l'homme

La morale et les valeurs culturelles mises en avant actuellement ne permettent pas de se préoccuper effectivement des libertés et des droits fondamentaux de pauvres, de plus démunis, des exclus et des marginalisés par les systèmes politiques et économiques façonnés selon la philosophie occidentale. Que signifient ces libertés et ces droits en l'absence d'une solidarité active en faveur de ceux qui sont dans le besoin et le dénuement ?

Il convient de dépasser les notions abstraites pour souligner l'interaction harmonieuse des êtres humains entre eux et avec la nature. C'est à partir du réel ou du vécu qu'une nouvelle conscience en ce domaine doit se forger afin de permettre à l'ensemble des citoyens d'un pays et du monde de lutter contre les déviations qu'implique une conception classique et rétrograde des libertés et des droits fondamentaux.

Une éthique de la solidarité humaine ne peut avoir pour conséquence de privilégier quelques minorités de nantis au détriment des pauvres et des déshérités. Son soubassement se trouve notamment dans les religions (juive, chrétienne, islamique ou autres) comme dans tout ce qui est inné dans chaque être humain et qu'une société individualiste a perverti.

Les sociétés traditionnelles et les peuples indigènes doivent jouer, en définitive, un rôle critique dans l'émergence et l'épanouissement d'une telle éthique. S'il apparaît donc qu'on prône un retour aux sources originelles de l'être humain, une adaptation permanente doit tendre à consacrer les systèmes de valeur véritablement universels dans les ordres juridiques nationaux et internationaux. A cet égard, la responsabilisation des pouvoirs publics et la transparence dans la gestion démocratique des affaires des citoyens constituent des conditions non négligeables, ce qui ne manquera pas de favoriser le développement du pays et le rapprochement de la société civile de l'État <sup>2</sup>.

---

1. Cf. not Rapport sur le développement humain, 1991, PNUD, New York. -*Le défi d'être humain*, (Rapport de la commission sur les questions humanitaires internationales). Berger-Levrault, Paris, 1988, 262 p. - Travaux de l'UNICEF. Même la Banque mondiale et le F.M.I. commencent à revoir leurs politiques désastreuses d'ajustement structurel, en y incluant - très partiellement et partialement du reste - l'élément humain oublié par les technocrates. On rappelle cependant les appréhensions ou les critiques adressées, par exemple, au PNUD à cet égard. Voir supra n° 206.

2. Cf ; not. *Droits de l'homme, démocratie et développement*, Dossier spécial, in *Le Courrier IACPCE*, n° 128 juillet-août 1991, pp. 48-84. Pierre Landell-Mills et Ismaïl Serageldin *Gestion des affaires publiques et développement*, Finances et développement, Vol 28, n° 3, septembre 1991, pp. 14-17.

## II - PORTÉE LIMITÉE DES NORMES UNIVERSELLES

### 209 - Des normes très partiellement introduites dans l'ordre juridique interne

Il est de fait que les traités et autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme <sup>1</sup> sont, du moins sur le plan formel, universellement reconnus par tous les États. Mais étant imprégnés d'une culture juridique occidentale dominante, ces normes dites universelles sont difficilement introduites et mises en œuvre dans ces pays, qu'ils soient mal développés ou avancés. C'est ainsi que même lorsque ces instruments sont signés, ratifiés ou publiés par un pays, comme le Maroc par exemple, cette officialisation ne signifie nullement que leurs dispositions soient toutes, ou pour leur majorité, prises en compte par l'ordre juridique interne et surtout en pratique. D'après le tableau des signatures, ratifications et adhésions des instruments internationaux en matière des droits de l'homme <sup>2</sup>, le Maroc a notamment signé les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux droits civils et politiques <sup>3</sup>. Il a, en outre, ratifié, publié ou adhéré aux autres instruments suivants :

- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ;
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- Convention relative au statut des réfugiés ;
- Protocole relatif au statut des réfugiés ;
- Convention sur les droits politiques de la femme ;
- Convention relative à l'esclavage et son protocole ;
- Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage ;
- Convention pour la répression de la traite des être humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

D'autres traités ou conventions le seront certainement plus tard.

On rappelle aussi que d'après le préambule de la Constitution de 1992, à l'instar des deux précédentes lois fondamentales : "le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes des organismes internationaux" et surtout, depuis 1992, "réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus". De plus, la primauté du droit international sur le droit interne est plus ou moins clairement affirmée <sup>4</sup>.

1. Cf, *Droit de l'homme : Recueil d'instruments internationaux*, Nations Unies, New York, 1988, 420 p.

2. Cf, tableau publié par les Nations Unies, ST/HR :4/Rev. 1, pp. 6-7.

3. Cf. dahir n° 1-79-186 du 8-11-1979 portant publication des deux pactes signés le 16-12-1966 à New York (BO du 21-5-1980, p. 334).

4. Voir supra n° s 35 et 36.

C'est en partie parce qu'il a quitté l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.), dont il est l'un des premiers fondateurs, à cause de la reconnaissance par cette institution régionale de la fantomatique R.A.S.D.<sup>1</sup>, que le Maroc n'a pas signé et ratifié la "Charte africaine des droits de l'homme et des peuples" adoptée à Nairobi (Kenya) en juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986<sup>2</sup>.

Si les instruments ratifiés ou publiés obligent le Maroc et sont applicables par les tribunaux nationaux, leurs normes ne sont pas toutes matérialisées par des lois et règlements internes. L'absence de mécanismes efficaces pour leur prise en compte effective se fait cruellement sentir malgré un discours politique attentif à ces questions.

### III - DISCOURS POLITIQUE

#### 210 - Attention accrue portée aux droits de l'homme

Depuis l'accession du Maroc à l'indépendance politique, les Souverains marocains n'ont pas cessé de proclamer les principes fondamentaux en matière de libertés et des droits des citoyens, mais en mettant - à juste titre - l'accent sur les valeurs découlant de la société marocaine et de l'islam, en plus de celles issues de l'ordre occidental dominant. Certes des dérapages sont souvent constatés ici et là, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels. C'est notamment ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs du dahir n° 1-90-12 du 20 avril 1990 relatif au Conseil consultatif des droits de l'homme<sup>3</sup>. Il est exposé que "comme l'exemple de bien d'autres pays, les moyens ainsi mis en œuvre au service des droits de l'homme peuvent, à la suite d'abus ou d'erreurs inhérents à la nature humaine ou par suite de lacunes juridiques non encore comblées, ne pas être suffisants pour assurer une réalisation parfaite des buts poursuivis". "C'est pour tenir en échec ces insuffisances et pour assurer, au plus haut degré, le respect des droits de l'homme, qu'il convient de créer un organe spécialisé dans leur protection".

On retiendra aussi du discours royal du 8 mai 1990<sup>4</sup>, annonçant la création du Conseil consultatif des droits de l'homme, quelques phrases significatives : "pour ma part, je ne puis tout savoir. Il n'est guère possible qu'aucune information ne m'échappe. Je ne peux non plus connaître l'exacte situation carcérale, ici ou là. En revanche, il est de mon devoir de redresser

---

1. République Sahraoui, simple émanation du "Polisario".

2. Au niveau arabe, on attend toujours l'élaboration d'un "Pacte arabe des droits de l'homme et du peuple" en raison de l'absence de consensus entre les pays arabes en ce domaine comme dans d'autres.

3. Que nous examinerons plus loin. Voir infra nos 247 à 249. Cf., BO n° 4044 du 2-5-1990, p. 306.

4. Cf traduction du discours publiée par *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, Édi. du 9-5-90.

les mauvaises situations et de rendre justice à la victime et à l'iniquité" <sup>1</sup>. "Je vous adjure, Messieurs les membres du Conseil en faisant appel à votre probité et à votre civisme, à m'aider à faire obtenir son droit à quiconque a été spolié, à m'aider à ce que tous nous parvenions à hisser ce pays au rang des pays civilisés où règne l'état de droit".

Le même discours annonce, dans ce contexte, la création de tribunaux administratifs en vue de permettre aux citoyens de faire valoir leurs droits et libertés contre les excès d'une administration tatillonne, aveugle ou abusive <sup>2</sup>.

On rappelle enfin que la constance récente du discours ou de la volonté politique s'est également exprimée dans et par le préambule de la Constitution de 1992 <sup>3</sup>. Ce texte fondamental a "réaffirmé l'attachement du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus". L'accent est donc mis sur l'"universalité" de ces droits. Aussi convient-il de prendre en considération leur conception issue de la culture arabo-islamique qui fait partie de la culture universelle en la matière, au lieu de privilégier une culture occidentale dominante et perverse <sup>4</sup>.

## 211 - Un long chemin à parcourir

L'apprentissage en matière de respect et de promotion des droits de l'homme est et sera certainement long mais exaltant. Aussi bien les gouvernants que les gouvernés devront conjuguer leurs efforts en ce sens pour transcender les obstacles et les difficultés qu'on rencontre sur ce chemin. Mais si la question des moyens de toutes sortes (politique, juridique, technique, matériel et financier) peut constituer un frein, il convient cependant de souligner que sa résolution est loin d'être impossible si toutes les bonnes volontés sont encouragées et mises effectivement à contribution. Une volonté politique imbue d'une éthique de la solidarité humaine est une condition essentielle à cet égard, notamment si elle conçoit les libertés et droits

---

1. L'article 19 de la Constitution de 1992 précise d'ailleurs que le Roi "est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités".

2. Voir sur cette question infra n° s 232 et ss.

3. Cf. not. Entretien accordé par le Souverain au *Washington Times*, rapporté partiellement par *Le Matin*, dans son édition du 15-1-1993, au cours duquel a été évoqué la question des violations des droits de l'homme et des suites qui leur ont été ou seront données. Allocution d'ouverture du Ministre de l'éducation nationale à l'occasion d'un colloque sur "l'ordre public et les libertés individuelles dans le système pénal marocain", in *Le Matin* du 25-1-1993. On notera aussi la création, en novembre 1993, d'un Ministère chargé des droits de l'homme.

4. Doit-on rappeler que la Déclaration universelle des droits de l'homme a été rédigée par une équipe dirigée par René Cassin qui s'est inspiré de la Déclaration française de 1789. Ce personnage comme Charles Humana qui a établi les 40 critères ou indicateurs de libertés humaines, repris par le rapport sur le développement humain du PNUD, sont des juifs, bien qu'étant l'un et l'autre de nationalité française et anglaise... Est-ce que la pensée arabo-islamique est incapable de mieux faire que la pensée judéo-chrétienne en la matière comme par ailleurs ? Voir supra n° 206.

fondamentaux non pas sous l'angle de la philosophie occidentale individualiste, mais en tant que "sources de pouvoir" et de "responsabilité publique et sociale" de tous les citoyens sans distinction aucune.

C'est, en définitive, par l'effort persévérant et le labeur industriel que les actions en matière de protection et de promotion des droits de l'homme doivent être effectivement réalisées, sans tenir compte des reproches et des critiques souvent acerbes venant des Occidentaux et dont l'objectif est déstabilisateur ou du moins mal orienté.

## Paragraphe II : LES NORMES JURIDIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

Comme on vient de le constater un long chemin reste à parcourir pour combler les lacunes et combattre les abus et les excès venant de la part d'agents d'autorité zélés et de notables ou détenteurs de l'argent déterminés par leurs intérêts à court terme ou une vision à court terme qui va à l'encontre de ces intérêts mêmes. Certes plusieurs textes en vigueur, généraux et surtout particuliers, abordent la question des libertés et droits fondamentaux du citoyen, en matière de droit de propriété, de droit du travail, de protection sociale, de droits et de procédures judiciaires (civil et pénal), mais on ne rencontre aucun texte d'ensemble si on exclut celui relatif aux libertés publiques (II) et les principes proclamés par la Constitution de 1992 (I), encore que ces normes sont lacunaires, insuffisantes ou largement restrictives.

### I - LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

#### **212 - Des devoirs assez lourds pour les pauvres**

Parmi les principes fondamentaux énumérés par la Constitution, dans son titre 1er (articles 1 à 18), on relève à la fois les libertés et droits essentiels du citoyen ainsi que les devoirs qui sont à leur charge. Or si ces devoirs<sup>1</sup> sont fondés sur la solidarité nationale, la répartition des charges par l'Administration ou par une pratique administrative erronée ou abusive, notamment en matière fiscale<sup>2</sup>, ne se fait pas toujours d'une manière saine et équitable. Les pauvres occupant de petits emplois ou détenant des commerces marginaux sont parfois lourdement pénalisés, alors que les plus riches arrivent à frauder la loi sans trop en souffrir. En contrepartie à ces obligations, certains droits et libertés sont formellement reconnus.

---

1. Savoir : - Tous les citoyens contribuent à la défense de la patrie ;  
- Ils supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut créer et répartir ;  
- Tous supportent solidairement les charges résultant des calamités nationales.

2. Cf. notre ouvrage, *Contentieux fiscal au Maroc, op. cit.*, pp. 27 et ss.

## 213 - Énumération des droits civils et politiques

Plus particulièrement en ce qui concerne les droits fondamentaux des citoyens, la Constitution proclame solennellement que :

- L'homme et la femme jouissent des droits politiques égaux. Sont électeurs les citoyens majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques (article 8) ;
- Tous les citoyens peuvent accéder, dans les mêmes conditions, aux fonctions et emplois publics (article 12) ;
- Tous les citoyens ont également droit à l'éducation et au travail (article 13) ;
- Le droit de grève demeure garanti. Une loi organique précisera les conditions et les formes dans lesquelles ce droit peut s'exercer (article 14) ;
- Le droit de propriété demeure garanti. La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social planifié de la Nation en dictent la nécessité. Il ne peut, en outre, être procédé à une expropriation que dans les cas et les formes prévus par la loi (article 15).

## 214 - De simples déclarations d'intention de portée très limitée

Sans reprendre chacun de ces droits essentiels, il échet toutefois de signaler brièvement qu'ils mettent d'abord en exergue l'égalité des droits politiques entre l'homme et la femme. Or si les femmes sont électrices et éligibles, la pratique nous apprend qu'aucune femme n'a jusqu'à présent occupé un poste politique officiel de première responsabilité, bien que le palais en a donné l'exemple en chargeant les princesses de fonctions non négligeables. Les mœurs et habitudes masculines, loin d'être inspirées de l'islam, restent hostiles à une telle évolution malgré les déclarations en sens contraire <sup>1</sup>.

En outre, sur un plan plus général, on a déjà constaté que le découpage administratif en matière électorale favorise les campagnes moins contestataires que les villes où l'opposition est mieux implantée.

Si, d'autre part, l'égalité à l'accès aux fonctions et emplois publics est consacrée par le statut de la fonction publique (dahir du 24 février 1958 et textes particuliers) <sup>2</sup>, les concours et le népotisme, voire la corruption, dérogent à ce principe. Il n'en demeure pas moins que l'État reste le premier

1. On rappelle aussi que c'est encore le Roi qui a pris l'initiative de réunir une commission *ad hoc* chargée de réviser le code de statut personnel (Moudawana) dans un sens plus conforme à l'Islam et aux réalités actuelles et nouvelles en la matière. Cf. not., *Le Matin*, édition du 8-10-1992 (éditorial d'Ahmed Alaoui).

2. Cf. not. Recueil des textes sur la "Fonction publique", tome 1, Ministère des affaires administratives, Rabat, Non daté, 649 p.

employeur dans le pays, bien qu'il ne puisse encore trop supporter ce fardeau en raison de la diminution de ses ressources. Les pouvoirs publics tentent d'ailleurs de s'en remettre, avec la privatisation<sup>1</sup>, à un secteur privé peu enclin à assumer ses responsabilités nationales. Ce dernier est surtout préoccupé par des gains rapides ou de demander encore plus de subventions, de concessions et de liberté<sup>2</sup>. Mais cela n'empêche pas que le problème de l'emploi s'aggrave à tel point que le pouvoir central a créé un "Conseil national de la jeunesse et de l'avenir" pour tenter - autant que faire se peut - d'y remédier<sup>3</sup>. Autrement dit, ni le droit au travail, ni même le droit à l'éducation ne sont effectivement garantis<sup>4</sup>; faute de moyens certes, mais aussi en raison du gaspillage et d'une mauvaise gestion des ressources humaines du pays<sup>5</sup>. L'émigration d'une partie non négligeable de nationaux à l'étranger représente également un signe révélateur de l'incapacité des pouvoirs publics à remplir leurs devoirs<sup>6</sup>.

Par ailleurs, si le droit de grève est formellement garanti et qu'aucune loi organique n'est venue le réglementer<sup>7</sup>, la répression est souvent de mise lorsqu'une telle manifestation dégénère en émeute<sup>8</sup>. L'Administration use et abuse de son pouvoir de refuser l'autorisation de faire grève.

Enfin, le droit de propriété n'est réellement garanti que pour les gros propriétaires et les promoteurs immobiliers. De plus, la législation actuelle en matière d'expropriation est moins respectueuse des droits des citoyens, en matière de droits de la défense comme en matière d'indemnisation<sup>9</sup>.

Il n'en va pas différemment en ce qui concerne les libertés.

- 
1. Cf. notre communication "Pour une conception humaine de l'entreprise publique (au regard de sa restructuration et de sa privatisation)" XIXème congrès international des sciences administratives, juillet 1989, Marrakech, 19 p.
  2. Cf. notre étude "Pour un droit du travail conforme aux droits de l'homme", Rev. jur. et pol. "Indépendance et Coopération", n° 314, Spécial 1980, Idiéna, Paris, pp. 533-544.
  3. Voir sur cet organisme, supra n° s 136 et ss.
  4. Voir supra n° 29.
  5. Ce qui va à l'encontre d'une politique rationnelle de la formation, sous toutes ses formes, pour éviter les pertes et échecs entravant la mise en valeur de ces ressources combien précieuses pour le développement humain du pays.
  6. Cf. notre ouvrage, *Nouvel ordre social international et migrations*, L'Harmattan, Paris, 1985, 190 p. 1ère partie, Passim.
  7. Des syndicats ouvriers sont, bien entendu, contre, mais le flou entraîne l'arbitraire de la part de l'appareil administratif. Cf. notre ouvrage, *Droit social marocain*, Sochepress-Université, Casablanca, 1984, 2ème édition 1986, 290 p., not. pp. 123 et ss.  
- Notre communication *Les conflits collectifs d'intérêts et leurs modes de règlements*, XIIème congrès mondial du droit du travail et de la sécurité sociale, Athènes (Grèce), Septembre 1991, 20 p.
  8. Comme cela est survenu en juin 1981 lorsque la C.D.T. (affiliée à l'U.S.F.P.) a déclenché un mouvement de grève à Casablanca, qui a dépassé son cadre originel ou les événements de décembre 1990 qui ont suscité la création d'une "commission d'enquête" dont le rapport a souligné l'urgence devant être accordée aux problèmes sociaux. Cf. *L'Economiste*, n° 26 du 23-4-1992.
  9. Cf. dahir n° 1-81-254 du 6-5-1982 portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire. Cette législation est en retrait par rapport à la précédente (dahir du 3-4-1951, tel que complété et modifié).

## 215 - Des libertés publiques évasives

La Constitution garantit, en principe, à tous les citoyens :

- la liberté de circuler et de s'établir dans toutes les parties du Royaume ;
- la liberté d'opinion, la liberté d'expression sous toutes ses formes et la liberté de réunion ;
- la liberté d'association et la liberté d'adhérer à toute organisation syndicale et politique de leur choix.

L'article 9 ajoute qu'"il ne peut être apporté de limitation à l'exercice de ces libertés que par la loi", ce qui constitue l'objet du Code des libertés publiques que nous examinerons plus loin <sup>1</sup>.

L'article 10 de la Constitution proclame, d'autre part, que "Nul ne peut être arrêté, détenu ou puni que dans les cas et les formes prévus par la loi"<sup>2</sup>.

"Le domicile est inviolable. les perquisitions ou vérifications ne peuvent intervenir que dans les conditions et les formes prévues par la loi"<sup>3</sup>. Enfin, la correspondance est secrète (article 11)<sup>4</sup>.

Certes, généralement, ces libertés sont relativement respectées si les autorités gouvernementales n'estiment qu'il y a atteinte à la sûreté, intérieure ou extérieure, de l'État, au Roi, à la religion ou à la défense nationale. Toutefois, l'appareil administratif chargé de veiller à l'expression des libertés publiques en conformité avec les législations applicables commet nombre d'erreurs et d'excès de pouvoir difficilement réprimés parce que les citoyens ignorent les voies existantes pour contester ces abus ou en raison de l'absence de mécanismes efficaces en matière de protection et de promotion des libertés et droits fondamentaux <sup>5</sup>.

On observera aussi ces carences et lacunes dans le Code des libertés publiques.

---

1. Voir infra n° s 216 et ss.

2. En l'occurrence, le Code pénal (dahir n° 1-59-413 du 26-11-1962) et les textes constituant le droit pénal spécial.

3. Notamment par le Code de procédure pénale (dahir n° 1-58-161 du 10-2-1959) et les textes particuliers en la matière.

4. On rappelle que, d'après l'indicateur de liberté humaine (I.D.H.) établi par le P.N.U.D. le Maroc est classé par les auteurs du *Rapport mondial sur le développement humain* (1991), 67ème pour 7 indicateurs différents de liberté parmi les 40 retenus. Voir supra n° 206.

5. Ainsi, par exemple, l'administration abuse souvent de son pouvoir discrétionnaire pour refuser de délivrer à des citoyens des passeports, ce qui porte atteinte à la liberté de circulation proclamée tant par la Constitution (article 9) que par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme (art. 12, Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques). Cf. *Libération* (USFP) du 9-10-1992.

## II - LES LIBERTÉS PUBLIQUES CODIFIÉES

### 216 - Caractéristiques générales

Si le Maroc a opté pour une conception occidentale, dite individualiste, des libertés publiques en promulguant dès le début de l'indépendance une réglementation qualifiée abusivement de "Code des libertés publiques", le 15 novembre 1958 <sup>1</sup>, celle-ci n'établit un cadre juridique que pour trois libertés seulement : association, rassemblements publics et presse. La raison principale en est, comme on peut le deviner, que les responsables du pays avaient voulu plutôt contrôler ou du moins réglementer l'exercice effectif de ces libertés. C'est ce qui explique sinon motive les diverses modifications apportées à ces textes, dans un sens encore plus restrictif, par les dahirs portant loi n° 1-73-283, 284 et 285 du 10 avril 1973 <sup>2</sup>. En plus, un texte datant de l'époque du protectorat, plus répressif, le dahir du 29 juin 1935 relatif à la répression des manifestations contraires à l'ordre public, est maintenu et associé au dahir sur les rassemblements publics <sup>3</sup>. Enfin, le dahir formant code de la presse au Maroc a été complété par un dahir du 2 septembre 1959 <sup>4</sup>.

A noter, par ailleurs, que ces textes législatifs ont été précédés par le dahir n° 1-57-119 du 16 juillet 1957 sur les syndicats professionnels <sup>5</sup>.

Il ressort donc de cet ensemble normatif qu'on est plus devant un droit limitatif des libertés publiques que protecteur, bien que certaines de ses dispositions tentent surtout de réprimer les actes contraires à ces libertés. L'énumération des infractions et des sanctions y afférentes est à tel point édifiante qu'on peut qualifier les textes adoptés comme un "appendice", ou un complément, du Code pénal de 1962, exception faite pour la liberté syndicale. En outre, qu'il s'agisse de cette liberté ou des trois autres, l'application qui en est faite suivant une doctrine politico-administrative, traduisant le pouvoir discrétionnaire de l'appareil administratif, n'incline guère à leur protection effective, malgré le recours à la justice étatique. Il faudrait préciser aussi que les "brebis galeuses" dans les professions concernées par la réglementation en vigueur (imprimeur, éditeur, certains organes de presse,

1. Cf. BO, n° 2404 bis, du 27-11-1958, pp. 1909-1929. Il s'agit plus exactement de trois dahirs de même date relatifs aux trois libertés publiques ci-mentionnées :

- dahir n° 1-58-376 du 15-11-1958 réglementant le droit d'association ;
- dahir n° 1-58-377 du 15-11-1958 relatif aux rassemblements publics ;
- dahir n° 1-58-378 du 15-11-1958 formant code de la presse au Maroc.

Cf. "Code des libertés publiques", Recueil de textes, Imprimerie officielle, Rabat, 1973, 43 p. (en français)

2. Cf. BO, n° 3154 du 11 avril 1973, pp. 533 et ss.

3. Cf. BO du 5-7-1935, p. 726.

4. Cf. dahir n° 1-59-245 du 2-11-1959 édictant des mesures complémentaires au dahir formant code de la presse (BO, n° 2447 du 18-11-1959, p. 1585).

5. Cf. BO du 23-8-1957, p. 1110.

membres d'association) en manque flagrant de comportements éthiques, rend parfois nécessaire une répression mais avec discernement.

Devant une telle situation, on se bornera à relever les restrictions juridiques à l'exercice des libertés d'association, de presse, de rassemblements publics et à la liberté syndicale, sans s'appesantir sur l'ensemble des dispositions de la réglementation en vigueur.

## 217 - Liberté d'association

Les textes régissant cette liberté distinguent plusieurs formes d'association : associations de personnes, unions ou fédérations d'associations, associations étrangères, partis politiques et associations à caractère politique. Des dispositions communes s'appliquent à toutes ces associations, notamment en ce qui concerne leur constitution, leur suspension ou interdiction. Mais, à l'exception des unions ou fédérations d'associations étrangères qui doivent obtenir au préalable un décret d'autorisation, les autres sont seulement tenues de présenter une déclaration au siège de l'autorité administrative locale (caïd ou pacha) et au procureur du Roi près le tribunal de première instance de leur ressort (articles 2 et 5). Ces dernières peuvent toutefois être interdites si elles sont fondées "sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs" ou qui auraient "pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme monarchique de l'État" (article 3). S'il est entendu que la remise en cause des fondements du pays est strictement interdite, l'appréciation opportune des autorités administratives de la cause ou de l'objet illicite peut entraîner des arbitrages fâcheux. Il en va de même de l'interdiction qui pourrait être prise contre une association (ou un parti politique) "s'il apparaît que l'activité de l'association est de nature à troubler l'ordre public" <sup>1</sup>. La notion d'ordre public comme l'illicéité de la cause ou de l'objet d'une association sont indéniablement des concepts diffus, imprécis, prêtant à des interprétations plus ou moins équivoques.

En tout état de cause, l'interdiction peut intervenir par voie judiciaire, ce qui représente certaines garanties, ou tout simplement par décision gouvernementale. L'exécutif peut aussi se contenter de suspendre un parti politique pour une durée certes limitée (article 7).

Il n'en demeure pas moins que plusieurs partis politiques, même de l'opposition (O.A.D.P. par exemple), et associations apparentées ou non au pouvoir ont été créés et non inquiétés <sup>2</sup>.

Dans ce même sillage, il y a lieu de signaler que les articles 18 et 32 du dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958 réglementant le "droit d'association" ont été modifiés et complétés par un décret-loi n° 2-92-719

---

1. Cette disposition a été ajoutée par le dahir du 10-4-1973. Comme exemple de suspension de partis politiques, on peut citer le cas de l'U.N.F.P. en 1973 et de l'U.S.F.P. en 1981, mais tout est rentré dans l'ordre depuis.

2. Voir supra n° 66.

du 28 septembre 1992 <sup>1</sup>. Ces dispositions prévoient, notamment, l'interdiction aux partis politiques et aux associations à caractère politique de recevoir des subventions de la part de certains organismes publics <sup>2</sup> tout en les faisant bénéficier de subventions de l'État. Ces largesses sont toutefois conditionnées par leur justification. De plus, elles sont accordées par une commission spéciale et des sanctions sont prévues au cas où les bénéficiaires détournent les sommes reçues de leurs objectifs. C'est en application de ces dispositions que des textes réglementaires ont déterminé les modalités de la participation de l'État au financement des campagnes électorales <sup>3</sup>. Ainsi, certaines formations politiques représentées au parlement profitent seules de ces dérogations pour les récompenser en quelque sorte de leur implication dans un jeu politique dominé par l'exécutif et son administration.

La liberté de la presse peut, elle aussi, souffrir du pouvoir discrétionnaire de l'Administration.

## 218 - Liberté de la presse

En principe, tout journal ou écrit périodique ne peut paraître qu'après avoir fait l'objet d'une déclaration au parquet du tribunal de première instance du lieu où se trouve l'administration et la rédaction du journal (article 5). En outre, au moment de la publication ou de la livraison, deux exemplaires doivent être remis au parquet et au service de l'information de Rabat (article 8) <sup>4</sup>. Le Ministre de l'intérieur peut ordonner la saisie de tout numéro d'un journal ou écrit périodique dont la publication est de nature à troubler l'ordre public (article 77). C'est encore selon l'appréciation des mêmes autorités qu'une publication peut être suspendue ou interdite lorsqu'elle "aura porté atteinte aux fondements institutionnels, politiques ou religieux du Royaume, sans préjudice des autres sanctions pénales prévues par les textes en vigueur" (article 77).

L'imprécision de ces textes permet ainsi à l'Administration de les interpréter librement. Plusieurs journaux de l'opposition ont été saisis, suspendus ou interdits en vertu de ces textes (La Nation Africaine, At Tahrir, Maghreb Information, Al Mouharir, Libération, etc). Mais c'était surtout à l'époque de la mise en veilleuse des institutions constitutionnelles car depuis la décennie 80 non seulement ces mesures sont devenues rares, mais des publications variées ont vu le jour <sup>5</sup>. Toutefois, depuis les modifications de 1973,

1. Cf. BO, n° 4169 ter du 28-9-1992, p. 409.

2. En l'occurrence des collectivités locales, des établissements publics ou des sociétés au capital desquelles participent l'État ou les collectivités et établissements précités.

3. Voir à ce propos supra n° 92.

4. On rappelle qu'il existe actuellement au Maroc plus d'une dizaine de quotidiens gouvernementaux ou d'opposition, qui se distinguent par leur docilité ou leur "autocensure". Voir aussi supra n° 65. Cf. notre communication *Approche éthique de l'exercice de la liberté d'expression par la presse et la défense*, Journée d'études, 16-2-1993, p. 17.

5. Plus récemment, un arrêté du Premier ministre, sous n° 3-97-91 du 1-8-1991, a interdit le

d'autres dispositions autorisant des sanctions très sévères en cas de divulgation de nouvelles jugées comme fausses ou en cas d'articles considérés comme offensants pour le Roi et la famille royale ont été également prévues<sup>1</sup>. Néanmoins, ces sanctions sont surtout de portée dissuasive qu'appliquée en réalité<sup>2</sup>.

Il en va autrement en ce qui concerne les attroupements et autres manifestations non autorisées ou sauvages qui détruisent les biens publics ou privés.

## 219 - Liberté de rassemblements publics

Les réunions et autres manifestations publiques doivent faire l'objet d'une déclaration préalable et peuvent être interdites par les autorités si elles troublent l'ordre public ou sont seulement susceptibles de le troubler (article 7, al. 2). Les attroupements sont, quant à eux, soumis à un régime spécial, qui distingue les attroupements armés des attroupements non armés, ces derniers sont qualifiés d'armés lorsqu'une seule personne, parmi ses membres, porte une arme ou un objet dangereux apparent sans qu'elle soit expulsée de l'attroupement (article 18). Dans ce cas, la police peut disperser l'attroupement sans sommation. De toute façon, s'ils sont armés ou non armés, les attroupements sont interdits s'ils peuvent troubler l'ordre public.

Mais le texte le plus répressif, il porte d'ailleurs bien ce qualificatif, est le dahir du 9 juin 1935, datant du protectorat et utilisé par les colonisateurs pour combattre et réprimer les nationalistes qui militaient pour l'indépendance du pays. Ce texte prévoit, notamment, que "quiconque aura exercé une action tendant à troubler l'ordre public, la tranquillité ou la sécurité sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 500 à 2 000 dirhams ou l'une de ces deux peines... Quiconque aura porté atteinte au respect dû à l'autorité sera passible des mêmes peines" (article 1er).

---

quotidien *Al Mouattin* (Le Citoyen) paraissant en langue arabe (BO, n° 4110 du 7-8-1991, p. 917, en arabe). Cette décision se réfère expressément à l'article 77, al. 2 et 3 du dahir du 15-8-1958 formant code de la presse, tel qu'il a été complété par le dahir du 10-4-1973, d'après lequel "le journal ou écrit périodique pourra, d'autre part, être interdit pas arrêté du Premier ministre" (alinéa 3), "lorsqu'il aura porté atteinte aux fondements institutionnels, politiques ou religieux du Royaume..." (alinéa 2). Toutefois, ce quotidien est réapparu par la suite. Serait-ce une levée de l'interdiction ? Dans ce cas, cette mesure serait conjoncturelle, de durée assez brève, visant à attirer l'attention des propriétaires du journal (d'anciens détenus ou prisonniers "politiques") sur les limites à ne pas dépasser. Cf. not "Al Mouwatine Assiassi", Hebdomadaire indépendant, n° 8 du 23-10-1991. On notera l'adjonction du terme de l'Assiassi (politique), par rapport à la dénomination de la publication citée dans l'arrêté d'interdiction précité, à moins qu'il ne s'agisse d'une autre publication.

1. Ces sanctions vont de 5 à 20 ans de réclusion et une amende de 10 000 à 1 000 000 dirhams (article 41).
2. On ne connaît pas de cas à ce sujet durant ces dernières années, voire depuis la promulgation du dahir de 1973. Une autre publication, "Maroc Hebdo" avait plus récemment (1992) été temporairement suspendue.

Ces dispositions devraient certainement être abrogées pour éviter les tentations des autorités administratives zélées<sup>1</sup>.

On signalera, par ailleurs, que pour la première fois s'est tenu un colloque national sur l'information et la communication, dont les travaux ont été clôturés le 31 mars 1993. Au cours duquel le Ministre de l'intérieur avait affirmé : le "lien entre l'information et la démocratie constitue une base réelle à tout développement politique, économique et social". Parmi les recommandations de cette manifestation médiatique, on notera le vœu d'instituer un "statut moderne des journalistes tenant compte des exigences de la profession ainsi que des droits et des devoirs des journalistes"<sup>2</sup>. L'assemblée générale du Syndicat National de la Presse au Maroc met, elle aussi, l'accent sur la "nécessité de garantir le droit à l'information et d'assurer la défense des droits du journaliste professionnel" et propose la création d'une institution supérieure de l'information et de la communication<sup>3</sup>. Mais il ne convient pas d'être trop optimiste car, comme par ailleurs, il s'agit souvent de déclarations d'intention plus ou moins conjoncturelles dont la réalisation effective et respectueuse de l'éthique de la liberté d'expression et de ses succédanés, les libertés d'information et de communication, est loin d'être acquise dans un avenir assez proche. Un apprentissage en rapport avec une démocratie non utilisée comme un slogan qui sonne creux reste indispensable. La situation est-elle bien différente en ce qui concerne la liberté syndicale ?

## 220 - La liberté syndicale

C'est le dahir du 16 juillet 1957 relatif à la liberté des syndicats professionnels qui est, semble-t-il, le moins restrictif, d'autant plus qu'il a été adopté par le gouvernement Abdellah Ibrahim dont la sympathie avec l'unique centrale syndicale de l'époque : l'Union Marocaine du Travail, était connue<sup>4</sup>. Si la création des syndicats ouvriers est également soumise à une déclaration préalable auprès des autorités, ils ne peuvent être interdits que par voie judiciaire. Toutefois, malgré cette garantie, les autorités administratives n'ont pas manqué de suspendre les activités de la Confédération Démocratique du Travail, initiatrice de la grève ayant débouché sur les émeutes de juin 1981 à Casablanca<sup>5</sup>.

---

1. Les dirigeants du l'U.S.F.P., par leur communiqué du 5 septembre 1981 à propos de leur position concernant l'affaire du Sahara occidental, ont été jugés sur la base de ce texte.

2. Cf. *Le Matin* du 1-4-1993.

3. Cf. *Le Matin* du 31-5-1993.

4. L'U.M.T. demeure toujours, dans une grande mesure, la base des membres de l'U.N.F.P. dirigé par A. Ibrahim. C'est aussi durant cette période qu'a été adopté le dahir n° 1-57-067 du 17-4-1957, relative à la convention collective de travail (BO, n° 2339 du 23-8-1957, p. 1108). Cf. notre ouvrage *Droit social marocain, op. cit.*, pp. 115 et ss.

5. Le secrétaire général de cette centrale syndicale, Noubir Amaoui, a été condamné en avril 1991 à deux ans de prison, à la suite d'une plainte du gouvernement pour propos diffamatoires et injurieux à son égard. Une condamnation de cinq années d'emprisonnement ferme a, en outre, été prononcée par le tribunal de première instance de

Tels sont, en définitive, les plus importantes limitations "de jure" à l'exercice des libertés publiques. En fait, l'Administration ne s'embarrasse pas de moyens à sa disposition pour contourner les textes ou les interpréter avec une liberté excessive.

C'est notamment contre de tels agissements que le Monarque a estimé nécessaire de créer des tribunaux administratifs pour y mettre un terme ou du moins les atténuer en permettant aux citoyens de saisir ces juridictions.

D'autre part, le Conseil consultatif des droits de l'homme pourra proposer des modifications à la législation sur les libertés publiques dans le sens de leur respect <sup>1</sup>.

### Paragraphe III : LES INSTITUTIONS NATIONALES DE PROMOTION ET DE PROTECTION

#### 221 - Pluralité d'institutions

Plusieurs organismes et institutions nationaux ou locaux, dont certains d'entre eux ont été précédemment examinés, pourront jouer un rôle non négligeable pour la promotion et la protection des libertés et droits fondamentaux. On peut ainsi citer ou rappeler les institutions constitutionnelles (législatives, exécutives et administratives), les institutions judiciaires <sup>2</sup>, les partis politiques, les professionnels du droit (avocats par exemple) <sup>3</sup>, les institutions sociales ou en matière de développement. A côté de ces institutions de protection ou de recours, il existe, ou devrait exister, des institutions de promotion, telles les institutions éducatives, les comités de droits de l'homme, les organisations non gouvernementales et les institutions chargées de diffuser des informations sur les libertés et droits fondamentaux <sup>4</sup>.

---

Sidi Slimane contre le secrétaire régional de l'U.G.T.M. (Driss Laghnimi). Cf. *L'Opinion* du 21-5-1992.

Ce quotidien rapporte que le directeur d'"Anoual", organe de presse de l'O.A.D.P., a été également poursuivi devant le tribunal de première instance de Rabat en vertu de l'article 55 du code de la presse, pour avoir rendu compte d'une audience de procès de N. Amaoui. Cf. *L'Opinion*, *ibid.*, du 21-5-1992.

Concernant toujours N. Amaoui. Cf. *Al Bayane* du 29-1-1993. On rappelle cependant que Noubir Amaoui et Driss Laghnimi ont été libérés à la suite d'une grâce royale le 12-7-1993, mais que d'autres détenus "politiques" ou "d'opinions" demeurent encore en prison. Cf. not. *Al Bayane* du 17-7-1993 qui fait état d'un communiqué en ce sens de l'O.M.D.H.

1. On verra d'ailleurs plus loin les résultats de ses premiers travaux. Voir infra n° 224.
2. Cf. notre communication *Réflexions pour un meilleur accès à la justice* in Revue de droit et d'économie. Faculté de droit Fès. N° spécial *La justice au Maroc*, n° 6/1990, pp. 11-26.
3. Cf. notre communication *Pour une éthique humaine et sociale des professionnels de droit* présentée au Colloque sur "les professions juridiques libérales", tenu au siège de la Faculté de droit de Casablanca, novembre 1990, 18p.
4. Cf séminaire sur les institutions nationales et locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Genève, septembre 1978), Nations Unies. New York, 1978, 57 p,

La volonté politique s'est clairement exprimée à ce sujet <sup>1</sup>. Reste que l'intendance suive et surtout qu'elle soit imbue d'une nouvelle conscience fondée sur une éthique considérant les droits de l'être humain comme sources de pouvoir et de responsabilité publique et sociale. De ce fait, les institutions existantes devront s'atteler à la tâche et œuvrer pour l'intérêt de tous les citoyens, sans exception aucune. D'autres institutions nationales ou locales, comme le médiateur, le procureur ou l'ombudsman, pourront être également créés et encouragés.

Pour le moment, en attendant la concrétisation de ces vœux déterminés par un esprit au service du souverain Bien que l'Islam recommande pour chacun de nos actes et faits envers tout être humain, quelles que soient ses origines, sa race, sa couleur et son échelle sociale, on se contentera de se pencher sur la seule institution nationale créée jusqu'à présent : le Conseil consultatif des droits de l'homme (I), puis sur les activités des organisations non gouvernementales de promotion en ce domaine (II).

## I - CONSEIL CONSULTATIF DES DROITS DE L'HOMME

D'après le dahir n° 1-90-12 du 20 avril 1990, en son exposé des motifs, cette institution nationale est placée directement auprès du Roi et sous son autorité : "Cette situation est destinée tout à la fois à lui assurer le plus grand prestige et à permettre à l'Autorité souveraine l'information la plus rapide".

### 222 - Composition

La composition du Conseil est d'ailleurs significative de l'importance de son rôle et est une garantie de son efficacité. Il est présidé par le Premier président de la Cour suprême. En outre, le nombre de ses membres et leur répartition en catégories représentatives doivent permettre de faire appel "à toutes les compétences et à tous les talents". Il fait également place à des représentants des partis politiques, des centrales syndicales, de groupements œuvrant pour les droits de l'homme et à des personnes particulièrement compétentes. De ce fait, "les connaissances et les sensibilités les plus diverses concourront à la réalisation de l'œuvre commune" <sup>2</sup>.

Les membres non gouvernementaux sont nommés par dahir pour une

---

Passim.

1. Voir supra n° s 210 et 211.

2. Le conseil comprend donc, outre le Premier président de la Cour suprême :

- a) Les Ministres : de la justice, des affaires étrangères et de la coopération, de l'intérieur, des habous et des affaires islamiques ;
- b) Un représentant de chacune des organisations suivantes : les partis politiques, les centrales syndicales, les associations de droits de l'homme, l'Amicale des magistrats du Maroc, l'Association des barreaux du Maroc, le corps professoral universitaire, l'ordre national des médecins ;
- c) Des personnalités choisies en raison de leur compétence en matière de droits de l'homme et de leur haute moralité.

période de deux ans renouvelables. Ceux représentant les partis politiques, les centrales syndicales, les associations de droits de l'homme, l'Association des barreaux du Maroc et l'ordre national des médecins le sont sur une liste de trois noms présentés par chaque organisation concernée.

De par cette composition, on relève, d'une part, la plupart des institutions nationales qui doivent jouer un rôle en matière de droits de l'homme et, d'autre part, le caractère non gouvernemental du Conseil, malgré la participation de quatre ministres à portefeuille important. Ces membres de l'exécutif pourront être à même de contribuer aux travaux du Conseil, d'autant que leurs départements respectifs seront chargés de mettre en œuvre les mesures qui sont prises après que cet organisme ait donné son avis <sup>1</sup>.

### **223 - Fonctionnement**

Tout d'abord, le secrétariat général du Conseil est assuré par un Secrétaire général également nommé par dahir parmi les membres du Conseil.

Ensuite, le Conseil est réuni en tant que de besoin et au moins deux fois par an. Il est convoqué par son Président, soit à son initiative, soit à la demande du Roi.

Le président peut désigner certains de ses membres pour constituer des groupes de travail chargés d'étudier des questions spécifiques et lui présenter toutes recommandations utiles. Le Conseil ou les groupes de travail peuvent, s'ils l'estiment utile, entendre ou consulter des personnalités ayant une compétence particulière en matière de droits de l'homme. Cet organisme est, d'autre part, saisi par son Président des questions sur lesquelles le Monarque désire le consulter <sup>2</sup>. De même, à la majorité des deux tiers des membres le composant, il peut se saisir, de sa propre initiative, de questions sur lesquelles il estime utile d'informer le Souverain. Ses avis ainsi que ceux de ces groupes de travail peuvent être publiés sur les instructions du Chef de l'État.

Enfin, les juridictions et les administrations doivent apporter au Conseil, spontanément ou sur la demande de celui-ci, tous les concours nécessaires.

### **224 - Attributions consultatives**

Le Conseil a donc uniquement des attributions consultatives. "Il ne saurait constituer un organisme de décision qui ferait concurrence aux organes administratifs ou judiciaires de l'État. Mais le caractère même de

---

1. Bien que le texte constitutif du Conseil ne le précise pas, la présence des ministres intéressés peut valoir essentiellement à titre d'information directe des travaux de cet organisme.

2. Une commission d'enquête sur les événements de décembre 1990 relevant dudit Conseil a été également créée, puis reçue par le Roi pour lui présenter ses conclusions. Cf. *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, Édition du 26-12-1991. Le rapport de cette commission a souligné l'urgence de régler les problèmes sociaux. Cf. *L'Economiste*, n° 26 du 23-4-1992.

ses avis, le fait qu'ils sont destinés au Souverain leur donnent la plus grande importance. Leur publication ajoutera encore à celle-ci" (Exposé des motifs).

Ses avis ont d'ailleurs largement été rapportés par la presse,<sup>1</sup> après sa réunion de février 1991. Le Conseil a ainsi présenté au Roi trois mémoires dans lesquels il propose la modification de dispositions légales du Code de procédure pénale et de la réglementation carcérale<sup>2</sup>. Ses avis portent aussi sur des recommandations pratiques visant l'amélioration des conditions des prisonniers et la détention préventive. D'autres avis portent sur l'information, les relations avec les organisations internationales, l'éducation ou l'enseignement et, d'une manière générale, sur la promotion des droits de l'homme au Maroc<sup>3</sup>.

Pour la révision des lois et règlements, il faudra attendre que la procédure législative constitutionnelle suive son cours normal ; les autres recommandations pourront être appliquées plus rapidement dès que les instructions auront été données à cet égard.

En tout état de cause, le travail de cette institution consultative nationale peut s'avérer positif en ce sens qu'il pourrait permettre à l'avenir de combler les lacunes et carences ainsi que de mettre fin aux abus et aux erreurs de l'Administration, d'autant plus que les questions abordées ont trait aux libertés et aux droits fondamentaux des citoyens. Les organisations non gouvernementales, qui sont représentées en son sein, ne pourront trouver meilleur cadre pour s'exprimer et faire passer leurs propositions, en plus de celui que leur offre relativement le parlement.

## II - ASSOCIATIONS DES DROITS DE L'HOMME

### 225 - Pluralité d'associations

Plusieurs associations de droits de l'homme sont reconnues et exercent au Maroc. Il s'agit de la Ligue marocaine pour la défense des droits de l'homme, l'Association marocaine des droits de l'homme et l'Organisation marocaine des droits de l'homme. A ces institutions non-gouvernementales, on peut également ajouter l'Association des barreaux du Maroc et l'Association des juristes marocains.

---

1. Cf. *Rissalat Al Umma*, quotidien (Casablanca) du 22-2-1991.

2. Notamment des articles 660, 661, 666 Code procédure pénale et dahir du 26-4-1915 organisant les prisons. On retient que les dispositions relatives à la limitation de la durée légale de la détention préventive ont été déjà adoptées par la Chambre des représentants. Le parlement a également adopté le projet d'amendement des articles 156 et 406 du Code de procédure pénale ; projet relatif au droit de l'accusé à demander sa mise en liberté provisoire durant la détention préventive et aux conditions pour interjeter l'appel dans les affaires de délits. Cf. *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, Édition du 20-12-1991. Ces textes ont été publiés au BO, n° 4225 du 20-10-1993, p. 555.

3. Lors de sa 7ème réunion, il a été décidé la formation d'un groupe chargé de l'étude des droits économiques et sociaux. Cf. *Le Matin* du 9-5-1993.

Dans la première catégorie citée, les associations sont plus ou moins étroitement liées aux partis politiques (U.S.F.P., Istiqlal, P.P.S.). Comme on le sait déjà, les unes et les autres sont représentées au Conseil consultatif des droits de l'homme, mais leurs activités s'expriment également ailleurs. Un Comité de coordination entre la Ligue marocaine de défense et l'Association marocaine des droits de l'homme a été créé et a publié une étude, en langue arabe, sur leurs positions à propos du respect des droits de l'homme <sup>1</sup>.

## **226 - Rôle**

Bien qu'elles soient de tendances politiques différentes, mais néanmoins rapprochées, leurs objectifs sont sensiblement analogues du fait même que leur constitution vise principalement le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme au Maroc et à l'étranger. Plus particulièrement, elles œuvrent en faveur de :

- la diffusion et de l'approfondissement de la prise de conscience des droits de l'homme individuels et collectifs dans les domaines social, culturel, économique et politique ;
- l'évolution de la législation et l'abrogation des dispositions légales et réglementaires contraires aux libertés individuelles et publiques ainsi que des textes incompatibles avec les conventions internationales afin d'assurer une réelle garantie de l'exercice de ces libertés et droits fondamentaux ;
- le renforcement de l'autorité judiciaire et la consolidation de son indépendance ;
- la ratification des conventions internationales intéressant les droits de l'homme ;
- le respect de la primauté du droit et la consolidation de l'État de droit ;
- la défense des victimes des violations des droits de l'homme ;
- le renforcement des liens de solidarité nationale, arabe et internationale dans le domaine des droits de l'homme.

## **227 - Moyens d'action**

Les moyens d'action sont généralement ceux reconnus aux associations par la loi, dont notamment :

- constitution d'une documentation de textes législatifs, règlements, décisions de justice, conventions, actes et recommandations nationales ou internationales ;
- organisation de colloques, séminaires, conférences, publications de toute documentation, circulaires, périodiques et rapports sur les droits de l'homme et la garantie de leur exercice ;

---

1. Publication éditée en 1990, Casablanca, 131 p.

- contribution à l'élaboration d'une charte nationale des droits de l'homme ;
- coopération et coordination avec les associations intéressées par les droits de l'homme ainsi qu'avec les médias ;
- défense et assistance, par les moyens légaux, des victimes des violations des droits de l'homme ;
- renforcement des relations avec les organisations, institutions et organismes internationaux œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et ce, par l'adhésion, la coopération ou la coordination.

## 228 - Portée limitée des actions engagées

Ainsi, les associations marocaines des droits de l'homme ont-elles la possibilité d'agir sur la scène nationale et internationale en vue de faire respecter, protéger et promouvoir ces libertés et droits fondamentaux. De fait, par certaines de leurs publications, l'interview de leurs responsables par les médias nationaux et étrangers, de leur participation à des colloques et autres manifestations plus ou moins scientifiques, ils affirment leur présence, même si celle-ci peut paraître limitée à maints égards <sup>1</sup>. Il n'en demeure pas moins que ces associations ont toutes contribué à l'élaboration d'une "charte nationale des droits de l'homme", proclamée à Rabat le 10 décembre 1990, où il est fait état de la plupart des lacunes, carences, abus ou excès signalés tout au long de l'étude des institutions constitutionnelles, politiques, judiciaires et administratives. Le texte de ce document a été, d'autre part, largement diffusé par la presse nationale (de l'opposition) <sup>2</sup>. Reste à ce que ces libertés et droits du citoyen soient respectés par l'Administration et protégés efficacement par le recours à une justice indépendante.

---

1. Ces organisations non gouvernementales se manifestent notamment par des communiqués publiés par la presse comme c'est le cas de ceux de l'O.M.D.H. relatifs aux prisonniers politiques (Cf. *Libération* - U.S.F.P., du 9-10-1992) ou aux droits de la femme (*Al Maghrib - R.N.I.* du 20-10-1992).

2. Cf. not. le quotidien *L'Opinion* du 16-12-1990, p. 4.

## Chapitre III

### CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION

#### 229 - Un contrôle parcimonieux

Si l'article 25, al. 1er, C.P.C. dispose qu'"il est interdit aux juridictions de connaître, même accessoirement, de toutes demandes tendant à entraver l'action des administrations de l'État et autres collectivités publiques ou à faire annuler un de leurs actes". Ce même texte s'empresse de précéder ces dispositions par les termes "Sauf dispositions légales contraires". Autrement dit, cette interdiction générale peut être tempérée autant de fois que le pouvoir central voudrait soumettre l'Administration à un contrôle juridictionnel plus ou moins strict.

Il va sans dire que la position privilégiée de l'Administration et des autres collectivités publiques, particulièrement à l'égard de la justice étatique comme à celui des citoyens, s'explique par les prérogatives exorbitantes de droit commun ou, si l'on veut, par la puissance publique dont elles sont dotées. D'où la spécificité du régime auquel elles sont soumises <sup>1</sup>. Toutefois, l'inégalité de droit qui se complique souvent d'inégalités de fait (pressions, abus, excès de pouvoir, etc) ne doivent pas empêcher les citoyens-administrés de faire valoir effectivement leurs droits et intérêts vis-à-vis d'une Administration omniprésente et tracassière dans leur vie quotidienne.

Or, à part un contrôle juridictionnel classique, il n'existe à ce jour aucun organisme de médiation, procureur ou ombudsman. De même, si des circulaires, notes de service et autres actes d'information publique existent, ils sont très peu accessibles même pour les agents de l'Administration <sup>2</sup>. Celle-ci a, d'autre part, une grande marge de manœuvre pour motiver ou non les actes qu'elle prend, d'autant plus que certains d'entre eux - comme les actes de gouvernement - ne sont pas susceptibles de contrôle juridictionnel <sup>3</sup>.

---

1. Sur la notion de service public et ses exceptions, cf. M. Rousset et al. *Droit administratif marocain, op. cit.*, pp. 560 et ss.

2. Alors qu'ils interprètent discrétionnairement les lois et règlements applicables. Voir supra n° 62.

3. Cf. not. arrêt de la Cour suprême du 30-4-1959, Fédération nationale des syndicats de transporteurs routiers du Maroc. Recueil des arrêts de la Cour suprême, chambre administrative (R.A.C.S.) 1957-1960, Éditions La Porte, Rabat, 1962, p. 47.

Tel est aussi le cas pour tous les actes du Roi pris en matière administrative soit en période normale, soit en période exceptionnelle <sup>1</sup>.

Peut-on légitimement considérer qu'une telle situation est en voie de connaître des changements significatifs, notamment après l'adoption par la Chambre des représentants, lors de sa session d'avril 1991, de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs ? Sur les plans formel et institutionnel, il y aura tout lieu de le penser, d'autant plus que ce texte, en son article 50, a purement et simplement abrogé l'alinéa 1er de l'article 25 précité du Code de procédure civile (C.P.C.).

Pourtant, si la volonté politique a opté pour la création de ces juridictions pour assurer une protection curative des citoyens (paragraphe 2), il reste beaucoup à faire pour qu'une telle protection soit efficace. On attend d'ailleurs l'installation effective des tribunaux administratifs pour en juger <sup>2</sup>. C'est pourquoi on se contentera d'évoquer assez brièvement l'apport de la réforme de 1991 après s'être penché sur les contours généraux d'une protection préventive assez illusoire (paragraphe 1er).

## Paragraphe I : PROTECTION PRÉVENTIVE

En l'absence de médiateur, de procureur ou d'une autorité analogue, la protection préventive se limite à la possibilité reconnue aux citoyens de présenter des recours administratifs généralement préalables à la saisine des juridictions compétentes en la matière.

### 230 - Recours administratifs

Plusieurs recours sont en principe permis pour amener l'Administration ou tout autre service public à reconsidérer leurs décisions et actes administratifs. Ainsi, un "recours gracieux" peut être présenté à la personne ou au service qui a pris l'acte contesté en vue d'amener ce dernier sinon à se rétracter, du moins à réviser sa position. Dans la négative, l'intéressé peut également saisir l'autorité administrative immédiatement supérieure, voire le plus haut responsable de l'administration concernée, d'un "recours hiérarchique" sollicitant l'exercice du pouvoir de commandement pour obtenir satisfaction. Tel est fréquemment le cas en matière fiscale ; des demandes d'annulation ou de dégrèvements d'impôts et autres taxes sont présentées à Rabat et examinées par des commissions spécialisées avant qu'une réponse définitive ne leur soit réservée <sup>3</sup>. Il n'est pas rare que

---

1. Cf. arrêt de la Cour suprême, "Société propriété agricole Abdelaziz", du 20 mars 1970, in *Rev. Jur. et pol.* "Indépendance et coopération", n° 3, 1970 ; p. 541 et note.

2. La mise en place des tribunaux administratifs exige en priorité de résoudre les problèmes de financement en rapport avec les moyens matériels et en personnels suffisants pour le fonctionnement de ces juridictions et ce, après la promulgation de la loi n° 41-90 par le dahir n° 1-91-225 du 10-9-1993 (BO, n° 4227 du 3-11-1993, p. 2168)..

3. Cf. not. notre ouvrage *Contentieux fiscal au Maroc*, *op. cit.*, pp. 81 et ss.

satisfaction soit donnée au requérant, bien que celui-ci soit en défaut, mettant parfois l'agent subalterne en position de faiblesse <sup>1</sup>, ce qui permet d'avancer que le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure peut pleinement s'accomplir. Toutefois, pour rester en matière fiscale, l'administration compétente peut estimer qu'"un bon arrangement vaut mieux qu'un bon procès" et transiger avec le fraudeur. Les textes portant réforme fiscale ont ainsi prévu la transaction et la prescription anticipée <sup>2</sup>, que l'intéressé agisse par un recours gracieux ou par un recours hiérarchique.

Il est à signaler, par ailleurs, l'existence d'un "recours de tutelle" lorsque le requérant s'adresse, en cas de réponse négative du responsable d'une commune, au Ministre de l'intérieur <sup>3</sup>. Enfin, l'Administration peut d'elle-même procéder au "retrait" de ses actes lorsqu'elle estime qu'ils sont entachés d'erreurs manifestes ou pris à la légère. Toutefois, un tel retrait n'intervient le plus souvent qu'à la suite d'un recours administratif et s'il est franchement illégal <sup>4</sup>. Or, l'Administration reconnaîtra difficilement que ses actes ne sont pas légaux. De plus, l'arbitrage n'est pas admis.

### 231 - Interdiction de l'arbitrage

D'après l'article 306 al. 2 C.P.C., il est expressément précisé qu'on ne peut souscrire un compromis d'arbitrage sur les questions intéressant l'ordre public et, notamment, sur :

- les litiges concernant des actes ou des biens soumis à un régime de droit public ;
- les litiges mettant en cause l'application d'une loi fiscale ;
- les litiges mettant en cause des lois relatives à la taxation des prix, au cours forcé, au change et au commerce extérieur.

Il n'en demeure pas moins que des dérogations peuvent être prévues, en l'occurrence pour les litiges mettant en cause l'État et des sociétés multinationales <sup>5</sup> ou même parfois en matière fiscale <sup>6</sup>. Pourtant, étant assez puissante et dotée de moyens de contraintes (force publique), l'Administration est plus souvent tentée d'opposer un refus aux recours administratifs. C'est pourquoi ceux-ci sont même parfois rendus obligatoires, préalablement à la saisine des juridictions compétentes en la matière.

---

1. Les relations personnelles et l'argent jouent évidemment un rôle non négligeable.

2. La prescription anticipée est prévue notamment au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.). Des possibilités de contribution libératoire par transaction existent en matière d'impôt sur les sociétés (I.S.) ou d'impôt général sur le revenu (I.G.R.). Voir sur la réforme fiscale, infra n° 286 et ss.

3. Voir à ce sujet supra n°s 162 et 172.

4. Cf. arrêt de la Cour suprême du 9-7-1960, Mohamed Alem, R.A.C.S. (1957-1960), p. 141.

5. Affaire État marocain C/Holliday Ins. en 1973.

6. Pour les mêmes raisons (récupération des recettes et impôts, moins les pénalités par exemple) évoquées à propos de la transaction ou de la prescription anticipée.

### 232 - Vers une remise en cause de l'unité de juridiction

En instituant des tribunaux administratifs le pouvoir central a, semble-t-il, opté résolument pour la dualité de juridictions puisqu'à côté des tribunaux judiciaires, existe également des tribunaux administratifs. C'est là un changement d'orientation appréciable si on sait que depuis le début du protectorat français (1913), la justice étatique a été toujours fondée sur le principe de l'unité de juridiction avec dualité de contentieux (administratif et judiciaire). Mais au lieu d'innover en ce domaine, les pouvoirs publics n'ont fait que persister dans l'imitation du système contentieux prévalent chez l'ancien colonisateur sans être certain que les problèmes complexes que connaît ce contentieux soient - ou seront - vraiment évacués ou réglés. Le maintien de l'unité de juridiction par le Maroc indépendant s'expliquait, notamment, par le souci d'éviter ces problèmes.

Il n'en demeure pas moins qu'avec la réforme de 1991, l'unité de juridiction persiste au sommet de l'édifice juridictionnel, en l'occurrence au niveau de la Cour suprême. mais il est loin d'être acquis que cette juridiction soit bien placée pour régler les problèmes de conflits qui pourraient survenir en rapport avec la répartition ou la délimitation des compétences des tribunaux administratifs et des juridictions judiciaires. On pourra d'ailleurs observer, à maintes occasions, que le souci de simplifier les structures juridictionnelles en matière administrative porte un coup fatal non seulement à l'unité de juridiction, mais encore et surtout aux garanties de justice ou de procédure qui devraient être reconnues et mises effectivement en œuvre pour une meilleure protection curative du citoyen à l'encontre de l'administration<sup>1</sup>.

C'est en optant pour une appréciation critique tant des dispositions de la loi n° 41-90 que des pratiques et jurisprudences actuelles qu'on examinera l'organisation des juridictions administratives (I) et les recours suivis devant elles (II).

## I - ORGANISATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Avant de se pencher sur la compétence de ces juridictions (A) puis sur la procédure contentieuse administrative (B), il n'est pas indifférent de souligner les principaux apports de la réforme de 1991 au niveau de la composition et de la formation des tribunaux administratifs.

---

1. Ces garanties ne sont même pas évidentes dans l'ordre judiciaire actuel. Cf. notre ouvrage *Manuel de procédure civile, op. cit.*, pp. 12, 28 et ss.

## 233 - Composition et formation collégiale des tribunaux administratifs

Ces juridictions comprennent chacune un président, plusieurs magistrats<sup>1</sup> et un greffe. Elles peuvent être divisées en "sections" suivant la nature des affaires. Mais si, à l'instar des tribunaux de première instance, il est question de sections au lieu de "chambres", le tribunal administratif siège toujours en formation collégiale puisque ses jugements sont rendus par trois magistrats au moins.

On notera, en outre, qu'au lieu du ministère public, il est prévu que le président du tribunal administratif désigne, pour une période de deux ans, parmi les magistrats de cette juridiction, un ou deux "commissaires royaux de la loi et du droit", sur proposition de l'assemblée générale. De plus, la présence de ces magistrats est obligatoire eu égard à leur rôle de défenseur de la société et des citoyens, si on peut donner aux termes de "loi" et de "droit" une telle signification. Ces magistrats ne peuvent enfin être récusés puisque l'article 6 de la loi n° 41-90 ne prévoit cette procédure qu'à l'égard des magistrats du siège<sup>2</sup>. Cependant, il est assez rare que la récusation soit demandée en pratique. En tout cas, les tribunaux administratifs ont été créés pour le règlement de litiges d'ordre administratif (A), selon une procédure contentieuse appropriée (B).

### A - COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Il convient à ce propos de distinguer la compétence à raison de la matière (1) et la compétence territoriale de ces juridictions (2), avant de se pencher sur des règles communes à ces deux catégories de compétence (3).

#### 1 - Compétence matérielle

Ce sont les tribunaux administratifs qui se sont vu attribuer une compétence générale en matière administrative ; la Cour suprême ou le

---

1. Les magistrats des tribunaux administratifs sont, comme leurs collègues des autres juridictions judiciaires, régis par les dispositions du dahir portant loi n° 1-74-467 du 11-11-1974 formant statut de la magistrature, "sous réserve des dispositions particulières qui y sont édictées pour tenir compte de la spécificité de leurs fonctions". Autrement dit, le dahir de 1974 précité devra être modifié ou complété à cet égard (dahir n° 1-91-227 du 10-9-1993 portant promulgation de la loi n° 43-90 modifiant ce texte. BO, n° 4227 du 3-11-1993, p. 631).

2. L'article 6 dispose, en l'occurrence, qu'en matière de récusation, les attributions dévolues par le chapitre V du titre V.C.P.C. à la cour d'appel, à son premier président et aux présidents des tribunaux de première instance sont exercées, lorsqu'il s'agit des magistrats des tribunaux administratifs, respectivement par la chambre administrative de la Cour suprême, son président et le président du tribunal administratif. Les conseillers près la Cour suprême sont également récusables.

tribunal administratif de Rabat ne connaissent qu'une compétence dérogatoire en cette matière.

### **234 - Compétence générale des tribunaux administratifs**

Ces juridictions sont ainsi compétentes pour juger, en premier ressort, les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, les litiges relatifs aux contrats administratifs et les actions en réparation des dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, à l'exclusion toutefois de ceux causés sur la voie publique par un véhicule quelconque appartenant à une personne publique.

Elles sont également compétentes pour connaître des litiges nés à l'occasion de l'application de la législation et de la réglementation des pensions et du capital - décès des agents de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la Chambre des représentants ; - de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale ; - du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; - des actions contentieuses relatives aux recouvrements des créances du Trésor ; - des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités locales et des établissements publics <sup>1</sup>. Elles sont, d'autre part, compétentes pour l'appréciation de la légalité des actes administratifs dans les conditions prévues par l'article 44 <sup>2</sup>.

C'est dire, en définitive, l'étendue de leurs attributions contentieuses, qui n'ont été limitées qu'exceptionnellement au profit de la Cour suprême ou du tribunal administratif de Rabat.

### **235 - Compétence spéciale de la Cour suprême ou du tribunal administratif de Rabat**

En effet, la Cour suprême (Chambre administrative) demeure seule compétente pour statuer en premier et dernier ressort lorsqu'il s'agit de recours formés contre des actes administratifs émis par le Premier ministre, d'autres membres de l'exécutif ou de hauts fonctionnaires de l'État et dont la portée est générale ou que le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif (article 9).

De ce fait, se trouvent privilégiés ces agents supérieurs de l'État par rapport aux autres fonctionnaires.

C'est également, compte tenu de la valeur accordée à certains actes administratifs, de nature réglementaire ou individuelle, qu'il est reconnu une compétence exceptionnelle au "tribunal administratif de Rabat". Cette juridiction connaît ainsi du contentieux relatif à la situation individuelle des personnes nommées par dahir ou par décret et du contentieux relevant de la

---

1. Ces attributions sont, par ailleurs, précisées dans les chapitres III à VII (articles 20 à 43) de la loi n° 41-90.

2. Cf. chapitre VIII relatif aux questions préjudicielles et infra n° 239 bis.

compétence des tribunaux administratifs mais né en dehors du ressort de ces juridictions.

C'est là, sans conteste, le signe d'une mentalité makhzenienne que les tribunaux administratifs et la Cour suprême pourront difficilement combattre. On observe, par ailleurs, dans ce même esprit, que le législateur n'a pas estimé utile d'établir un régime juridique propre aux juridictions administratives spécialisées, ne serait-ce qu'en définissant d'une manière générale leur nature. Il laisse, semble-t-il, le soin à la jurisprudence de la Cour suprême d'en forger une opinion sujette à des revirements en fonction des domaines d'intervention de ces juridictions, fût-il en application de textes disparates<sup>1</sup>. C'est donc le flou qui domine. La compétence particulière du tribunal administratif de Rabat est placée d'emblée dans le cadre de la compétence territoriale.

## 2 - Compétence territoriale

### **236 - Tribunal du domicile du demandeur ou de l'autorité administrative**

Bien que l'article 10 de la loi n° 41-90 renvoie à l'application des articles 27 à 30 du code de procédure civile relatifs au principe et aux règles particulières en la matière<sup>2</sup>, il est manifestement dérogé à ces dispositions pour tenir compte de la spécificité du contentieux d'annulation. Ainsi, les recours en annulation pour excès de pouvoir sont portés non pas devant le tribunal du domicile du défendeur, mais devant celui du domicile du demandeur ou devant celui dans le ressort duquel la décision, objet du recours, a été prise. Si cette dérogation peut paraître favorable à l'administré (demandeur), en se fondant sur le principe du rapprochement de l'administration des administrés, on ne doit pas oublier cependant que la déconcentration administrative est souvent motivée par des considérations de sécurité publique. Que dire, en outre, de l'obligation pour le citoyen de s'adresser à la Cour suprême ou au tribunal administratif qui se trouvent, comme on le sait, à Rabat, même si le recours à ces juridictions est limité à certains cas plus ou moins exceptionnels.

On doit enfin signaler que, dans une première phase au moins, les tribunaux administratifs eux-mêmes seront implantés au niveau des sept régions actuellement prévues par le dahir n° 1-7-77 du 16 juin 1971<sup>3</sup>. Le rapprochement de la justice du justiciable n'est donc guère de mise en matière de contentieux administratif.

---

1. Tel peut être le cas pour les organes para-judiciaires institués, en matière disciplinaire, d'impôts ou de prix par exemple, au sein de l'administration. Il en va de même pour la situation des ordres professionnels (avocats, médecins, etc).

2. Cf. notre ouvrage *Manuel de procédure civile, op. cit.*, pp. 50 et ss.

3. Voir supra n° s 150 et ss. C'est d'ailleurs ce qui résulte du décret n° 2-92-59 du 3-11-1993 pris en application de la loi n° 41-90 (BO, n° 4229 du 17-11-1993, p. 644).

### 3 - Questions communes aux règles de compétences

D'autres conditions sont prescrites pour délimiter les contours de la compétence des juridictions administratives (a) ou pour tenter de régler les incidents de compétence susceptibles de survenir (b).

#### *a) limites et prorogation de compétence*

#### **237 - Le juge de l'action est juge de l'exception**

Tout d'abord, à l'instar de ce qui prévaut devant les juridictions judiciaires, le tribunal administratif saisi d'une demande entrant dans sa compétence territoriale est également compétent pour connaître de toute demande accessoire ou connexe et de toute exception qui ressortiraient normalement à la compétence territoriale d'un autre tribunal administratif.

#### **237 bis - Priorité à une solution définitive du litige**

Toutefois, lorsqu'un tribunal administratif est saisi d'une demande présentant un lien de connexité avec une demande relevant de la compétence de la Cour suprême en premier et dernier ressort ou de la compétence du tribunal administratif de Rabat, il doit, soit d'office, soit à la demande de l'une des parties (autorité administrative notamment) se déclarer incompétent et transmettre l'ensemble du dossier à l'une ou l'autre de ces juridictions privilégiées. La Cour suprême ou le tribunal administratif de Rabat sont alors saisis de plein droit des demandes principale et connexe. Il n'en va pas autrement lorsque la Cour suprême est saisie d'une demande relevant de sa compétence en premier et dernier ressort. Dans ce cas aussi, cette haute juridiction connaît de toute demande accessoire ou connexe et de toute exception ressortissant en premier degré à la compétence des tribunaux administratifs.

Il est fait donc l'économie, en pareil cas, d'un degré de juridiction qui privilégie l'économie de procès au détriment de garanties de procédure qui auraient pu rétablir l'équilibre rompu en faveur des autorités administratives. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'il est admis qu'une "juridiction ordinaire" (tribunal de première instance), saisie de la demande principale, soit compétente pour statuer sur toute demande reconventionnelle ayant pour objet de déclarer une personne publique débitrice. L'application de cette dérogation ne saurait cependant constituer une solution appropriée à la répartition des compétences des tribunaux administratifs et des tribunaux judiciaires.

## *b) règlement des incidents de compétence*

Outre le problème de conflits de compétence qui peut survenir entre deux juridictions appartenant à deux ordres différents, notamment à l'occasion de l'examen d'une question préjudicielle, il est surtout mis l'accent sur l'exception d'incompétence.

### **238 - Exception d'incompétence à raison de la matière**

L'article 12 de la loi n° 41-90 dispose d'emblée que les règles de compétence à raison de la matière sont d'ordre public. Aussi l'incompétence peut-elle être soulevée, dans ce cas, par les parties à tout stade de la procédure. Elle est même relevée d'office par la juridiction saisie.

En outre, lorsqu'une telle exception est soulevée devant une juridiction ordinaire ou administrative, celle-ci ne peut la joindre au fond et doit plutôt statuer sur sa compétence par une décision séparée dont les parties peuvent interjeter appel. Ce recours est porté, quelle que soit la juridiction qui l'a rendue (tribunal administratif ou judiciaire), devant la Cour suprême qui doit statuer dans le délai de 30 jours à compter de la réception du dossier par son greffe.

En revanche, ce sont les règles édictées par le code de procédure civile (articles 16, les 4 premiers alinéas, et 17) qui sont applicables aux exceptions d'incompétence à raison du lieu, soulevées devant les tribunaux administratifs.

### **238 bis - Exception d'incompétence territoriale**

Dans ce cas, le demandeur à l'exception est tenu de faire connaître, à peine d'irrecevabilité, la juridiction devant laquelle l'affaire doit être portée. Si l'exception est accueillie, le dossier est transmis à la juridiction compétente et celle-ci se trouve saisie de plein droit et sans frais.

En tout cas, cette exception doit être soulevée par les parties avant toute exception ou moyen de défense au fond. Elle ne peut, en outre, être invoquée en cause d'appel (devant la Cour suprême) que dans le cas d'un jugement rendu par défaut <sup>1</sup>.

### **239 - Problèmes de répartition de compétence des tribunaux administratifs et des tribunaux judiciaires**

Mais que se passera-t-il lorsque survient un conflit entre deux juridictions appartenant à deux ordres (administratif et judiciaire) différents ? Le problème n'est expressément réglé qu'en rapport avec l'existence d'une

---

1. On rappelle que la compétence territoriale est déterminée par l'intérêt des parties, alors que la compétence matérielle est d'ordre public et, de ce fait, s'impose à tous (erga omnes).

question préjudicielle (article 44 loi n° 41-90). Aucune indication n'est donnée, par contre, lorsqu'il s'agit de régler un conflit entre ces deux catégories de juridictions en dehors du cas précité, à moins de faire une application des dispositions des articles 300 à 302 et/ou 388 et 389 du code de procédure civile relatifs au "règlement des juges", tout en sachant pertinemment que ces textes sont franchement inadaptés à la nature du conflit en question.

### **239 bis - Règlement du conflit posé par une question préjudicielle**

C'est l'article 44 qui a apporté une solution favorable à une juridiction répressive. Ainsi, cette juridiction s'est vu reconnaître la plénitude de juridiction pour l'appréciation de la légalité de tout acte administratif invoqué devant elle soit comme fondement de la poursuite, soit comme moyen de défense. En revanche, lorsque l'appréciation de la légalité d'un acte administratif conditionne le jugement d'une affaire dont une "juridiction ordinaire non répressive" est saisie, celle-ci doit, si la contestation est sérieuse, surseoir à statuer et renvoyer la question préjudicielle au tribunal administratif ou à la Cour suprême selon la compétence de l'une ou de l'autre juridiction telle qu'elle est définie aux articles 8 et 9 de la loi n° 41-90. La juridiction de renvoi se trouve de ce fait saisie de plein droit de la question préjudicielle.

### **239 ter - Inadaptation du règlement de conflit par la Cour suprême**

En cas de conflit entre deux juridictions, l'une administrative et l'autre judiciaire, le problème de la répartition de leur compétence respective reste posé en l'absence de dispositions en la matière. On ne peut valablement s'inspirer de la procédure de règlement des juges applicables devant la Cour suprême, bien que l'article 388 C.P.C. prévoit que cette haute juridiction "connaît des règlements de juges entre juridictions n'ayant au-dessus d'elles aucune autre juridiction supérieure commune". Si tel paraît être le cas en ce qui concerne les tribunaux administratifs et les juridictions judiciaires inférieures (tribunal de première instance ou cour d'appel), les règles processuelles prescrites par l'article 389 C.P.C. sont inappropriées.

Il est toutefois permis de s'accommoder du rôle en la matière qu'on peut attribuer à la Cour suprême, notamment lorsqu'elle se penche sur un tel conflit "toutes chambres réunies" (article 371 *in fine* C.P.C.). Cela ne ferait que consacrer l'unité de juridiction au sommet de l'édifice juridictionnel, en faisant l'économie d'un "tribunal des conflits" <sup>1</sup>. Mais il s'agit indéniablement là d'une solution pour le moins boiteuse pour remédier à un "dénier de justice" éventuel. C'est dire l'hésitation du pouvoir central à opter pour une justice administrative efficace comportant de réelles garanties de procédure.

---

1. Juridiction qui existe en France pour départager la Cour de cassation et le Conseil d'État.

#### 240 - Règles particulières et renvoi au C.P.C.

D'après l'article 7 de la loi n° 41-90, les règles du code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs, en plus des règles processuelles particulières prévues par cette loi. En outre, l'article 51, alinéa 2 stipule que la Cour suprême et les juridictions ordinaires demeurent saisies des requêtes relevant de la compétence des tribunaux administratifs lorsque ces demandes ont été enregistrées devant elles avant la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 41-90. Dans ce cas aussi, c'est le code de procédure civile qui est applicable.

Autrement dit, le législateur n'a prescrit que partiellement une procédure contentieuse particulière en matière administrative, ce qui consacre la nature de droit commun des règles du code de procédure civile.

On se contentera toutefois d'examiner seulement les dispositions de la loi n° 41-90 pour souligner les innovations apportées et leur portée en ce domaine <sup>1</sup>, notamment celles afférentes à la formation de la demande, à la saisine du tribunal, au déroulement de l'instance et à l'exercice des voies de recours. D'autres règles procédurales spécifiques au recours en annulation seront examinées plus loin <sup>2</sup>.

#### 241 - Une procédure écrite favorisant les praticiens du droit

Le tribunal administratif est saisi par une requête écrite signée par un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux du Maroc. La demande doit contenir, sauf disposition contraire, les indications et énonciations prévues par l'article 32 du code de procédure civile.

Ainsi est-il préféré une procédure écrite suivie par un praticien du droit attiré, au lieu d'admettre également la saisine de la juridiction par le citoyen lui-même au moyen d'une simple "déclaration" <sup>3</sup> consignée auprès du greffe. La nature du litige plaide nécessairement pour une telle procédure.

On note, en outre, que le président du tribunal administratif peut accorder au demandeur le bénéfice de l'assistance judiciaire, ce qui permettra à celui-ci de ne pas déboursier d'autres frais dont les honoraires d'avocat. Cependant, il ne faut pas trop se leurrer à ce sujet car la pratique enseigne qu'en général, le justiciable supporte des charges assez lourdes. De plus, le système de l'assistance judiciaire est à revoir fondamentalement <sup>4</sup>.

Quoi qu'il en soit, il est délivré par le greffier du tribunal administratif récépissé du dépôt de la requête sur laquelle sont apposés le timbre du greffe

1. Pour l'appréciation des règles du code de procédure civile, il y a lieu de se reporter à notre ouvrage précité *Manuel de procédure civile, op. cit.*, pp. 148 et ss.

2. Voir infra nos 246, 246 bis et 246 ter.

3. De nature orale évidemment.

4. Cf. notre ouvrage *Manuel de procédure civile, op. cit.*, pp. 20-21 et pp. 184 et ss.

et la date du dépôt avec mention des pièces versées au dossier. Ensuite, après l'enregistrement de la requête, le président du tribunal administratif transmet, "sans délai", le dossier à un "juge rapporteur" qu'il désigne et au commissaire royal de la loi et du droit<sup>1</sup>. De fait, le procès engagé devant cette juridiction est examiné par une "formation collégiale" avec l'assistance du ministère public.

Toutefois, l'absence de précision de délai pour la transmission du dossier par le président au juge rapporteur est révélatrice quant à la "célérité" voulue par le législateur, sachant pertinemment qu'en pratique, la plupart des délais de procédure formulés aussi évasivement ne sont guère respectés.

Enfin, la désignation d'un juge rapporteur souligne le caractère inquisitorial de la procédure.

#### **242 - Une procédure inquisitoriale accentuant le rôle d'une administration de la justice dépendante**

Les actes de procédure et mesures d'introduction sont effectués par le juge rapporteur avec l'aide du greffe. Dès que ce magistrat estime que l'affaire est en état d'être jugée, il rend une ordonnance de dessaisissement qui clôture les débats.

Les audiences des tribunaux administratifs sont, en tout cas, tenues et leurs jugements sont rendus publiquement par trois magistrats assistés d'un greffier. La présidence de l'audience est assurée par le président du tribunal ou par un magistrat désigné à cette fonction par l'assemblée générale annuelle des magistrats de cette juridiction.

On rappelle aussi que la présence du commissaire royal de la loi et du droit à l'audience est obligatoire. Ce magistrat, représentant l'État, expose à la formation de jugement, et en toute indépendance, ses conclusions écrites et orales sur les circonstances de fait et les règles de droit applicables. Ses conclusions sont développées sur chaque affaire en audience publique. Les parties peuvent, pour information, disposer d'une copie de ces "mémoires".

Il faut cependant préciser que l'indépendance du commissaire royal ne se vérifie qu'à l'égard des magistrats du siège et des parties à l'instance. Même si son statut n'est pas encore clairement déterminé, il devra sans doute recevoir des instructions du gouvernement tout en faisant application de l'adage connu : "la plume est servie et la parole est libre".

De toute façon, le commissaire royal de la loi et du droit ne prend pas part au jugement<sup>2</sup>.

Il est à noter, par ailleurs, que le président du tribunal administratif (ou celui qu'il désigne), en sa qualité de "juge des référés", statue sur les

---

1. Les articles 329 et 333 à 336 C.P.C. sont applicables aux actes de procédure effectués par le juge rapporteur, les attributions dévolues par lesdits articles à la cour d'appel, à son premier président et au conseiller rapporteur étant exercées respectivement par le tribunal administratif, son président et le juge rapporteur.

2. Différemment du ministère public en matière civile (article 8 et 9 C.P.C.), il n'a ni la qualité de partie principale, ni celle de partie jointe. Sa position, quoique particulière, se rapproche de celle des membres du parquet officiant en matière répressive.

requêtes provisoires et conservatoires. Il peut en aller ainsi, par exemple, lorsque ces demandes ont pour objet la pratique d'une saisie, d'un séquestre ou de toute autre mesure conservatoire, voire des difficultés d'exécution. L'article 24 de la loi n° 41-90 prévoit même expressément, dans le cas de recours en annulation pour excès de pouvoir, que sur demande expresse de la partie requérante, le tribunal administratif peut, à titre exceptionnel, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution des décisions administratives contre lesquelles a été introduit un tel recours.

#### **242 bis - Une exécution aléatoire des jugements**

Le régime des décisions judiciaires rendues en matière administrative est généralement celui des autres décisions de justice <sup>1</sup>. Il n'en va pas autrement en ce qui concerne les modalités de leur notification et exécution.

L'article 49 de la loi n° 41-90 se borne seulement à énoncer que l'exécution est assurée par le greffe du tribunal administratif qui a rendu le jugement. Concernant les arrêts de la Cour suprême <sup>2</sup>, cette juridiction peut en confier l'exécution à l'un des tribunaux administratifs de son choix qui n'est pas nécessairement celui qui a rendu le jugement contre lequel un appel a été interjeté devant elle <sup>3</sup>. On se demande toutefois comment on obligera l'administration à exécuter des décisions de justice rendues contre elle, d'autant plus que c'est elle qui possède la force publique nécessaire aux exécutions forcées. En outre, l'exécution judiciaire peut toujours être retardée sensiblement par les atermoiements de l'administration, notamment lorsque celle-ci prétendra au respect de procédures budgétaires ou de trésorerie.

Bien que l'alinéa 1er de l'article 25 C.P.C., qui ne permettait pas aux juges d'entraver l'action administrative ou d'ordonner des injonctions à l'administration, ait été abrogé par la loi n° 41-90, l'application des règles du C.P.C. relatives à l'exécution des jugements n'est pas appropriée aux exécutions des décisions des tribunaux administratifs. Oublie-t-on que l'administration est soumise à des règles exorbitantes de droit commun et, de ce fait, est privilégiée par rapport aux simples particuliers, fussent-ils des citoyens potentiels ?

#### **243 - Une seule voie de recours admise aux dépens des garanties de justice**

La loi n° 41-90 (chapitre IX : articles 45 à 48) n'a prévu que l'exercice d'une seule voie de recours, même s'il s'agit d'une voie de droit commun :

---

1. En application des règles du C.P.C., cf. notre ouvrage *Manuel de procédure civile, op. cit.*, pp. 171 et ss.

2. La Cour suprême comme les cours d'appel ne possèdent pas de bureaux d'exécution.

3. Cf. notre ouvrage *Les voies d'exécution au Maroc*, Éditions Toubkal, Casablanca, 1988, 155 p., not. pp. 16 et ss.

l'appel<sup>1</sup>. On peut toutefois estimer que l'opposition, la tierce opposition et la rétractation ne peuvent être exercées tant par un administré et surtout par l'administration sans que cela ne retarde la solution définitive du litige. De plus, c'est souvent l'administration qui peut en tirer profit. Néanmoins, l'absence de ces garanties de justice se vérifie lorsqu'un administré se trouve en état d'infériorité par rapport à une administration omnipotente et tentaculaire.

L'équilibre entre les règles d'économie, de simplification et de rapidité d'ordre procédural et les garanties de justice est encore rompu en ce qui concerne l'exercice de l'appel. En soumettant l'examen de ce recours à la Cour suprême (chambre administrative), on élimine par ce biais même toute possibilité de pourvoi en cassation, ce qui porte atteinte à la règle du double degré de juridiction. L'appel devient ni plus ni moins qu'une "voie d'achèvement" ou "voie de rattrapage"<sup>2</sup>.

Même si cela peut être normal en matière administrative, le fait que la Cour suprême examine un procès en fait et en droit, avec possibilité de sursis à exécution, la transforme en une juridiction du fond.

C'est d'ailleurs ce qui ressort des dispositions des articles 45 et 47 qui assimile cette haute juridiction à une cour d'appel, tout en renvoyant à l'application du régime de l'appel établi par le code de procédure civile.

L'article 46 précise, notamment, que la Cour suprême, saisie de l'appel, exerce la plénitude des compétences dévolues aux cours d'appel. La seule innovation est apportée par l'article 48 qui prévoit que la formation de cette voie de recours "ordinaire" est dispensée du paiement de la taxe judiciaire. L'appel peut, en outre, être présenté par un avocat non agréé auprès de la Cour suprême, contrairement à ce qui est prescrit par l'article 354, alinéa 1er C.P.C. relatif aux pourvois en cassation comme aux recours en annulation.

On rappellera, d'autre part, que c'est pour éviter que la Cour suprême ne devienne une "juridiction de troisième degré" que le parlement a abrogé les articles 361 *in fine* et 368 C.P.C. afférents au sursis à exécution et à l'évocation en matière civile.<sup>3</sup> L'adoption des dispositions concernant l'appel en matière administrative ne manquera pas de surcharger cette juridiction de dossiers que des "cours administratives d'appel" auraient pu bien réexaminer.

L'absence de ces juridictions de second degré renforce la critique précédemment formulée à propos du rôle que pourrait jouer la Cour

---

1. L'appel constitue également la voie de droit commun utilisée pour contester les décisions rendues par les tribunaux ordinaires. Cf. notre ouvrage *Les voies de recours en matière civile*, SECEA, Casablanca, 1986, 236 p., not. pp. 45 et ss.

2. Cette tendance s'observe également en ce qui concerne l'appel des jugements de tribunaux judiciaires. (Cf. notre ouvrage *Les voies de recours en matière civile*, *ibid.*, pp. 103-104). Elle est encore plus accentuée en matière administrative.

3. Cf. dahir n° 1-87-16 du 10-9-1993 portant promulgation de la loi n° 04-88 modifiant le CPC (BO, n° 4225 du 20-10-1993, p. 556).

suprême, même en formation "toutes chambres réunies" (article 371 *in fine* C.P.C.), pour régler les conflits qui opposeraient les juridictions judiciaires et les tribunaux administratifs <sup>1</sup>;

Enfin, si on admet que le code de procédure civile est applicable en matière administrative, particulièrement en l'absence de dispositions contraires, les arrêts de la Cour suprême seraient donc susceptibles de recours extraordinaires, tels que la rétractation, le recours en rectification et la tierce opposition (article 379 C.P.C.). Ceci peut laisser pour le moins perplexe quant à l'exclusion de ces recours contre les jugements des tribunaux administratifs rendus dans le cadre du contentieux d'indemnité comme du contentieux d'annulation.

## II - LES RECOURS CONTENTIEUX

### 244 - Changement dans la continuité

Si l'institution des tribunaux administratifs permet de confier à ces juridictions une compétence générale en matière administrative, avec quelques dérogations toutefois, l'appréciation des règles de compétence et de procédure a amplement montré que le pouvoir central a surtout envisagé de frapper l'imagination du peuple, voire d'amener la plupart des agents de l'administration à la raison, en séparant juridiquement et matériellement ces tribunaux des juridictions judiciaires.

Car même en imitant en cela, avec plus ou moins de bonheur, un système français pas toujours comparable, il ne s'est pas tout à fait résolu à apporter des changements radicaux au niveau de l'application du droit substantiel par l'administration comme par les juridictions administratives. Celles-ci continueront à suivre le chemin tracé par l'œuvre jurisprudentielle précédente, particulièrement celle de la chambre administrative de la Cour suprême, d'autant plus que cette formation s'est vue renforcée dans son rôle en la matière par la loi n° 41-90.

C'est ce qui se dégagera amplement de l'analyse des deux catégories de recours prévus tant par cette législation que sous l'empire de l'ancien système, à savoir le recours en annulation (A) et le recours en indemnité (B) <sup>2</sup>.

---

1. Voir supra n° 239 ter.

2. Pour de plus amples informations sur le contentieux administratif en général et sur les recours contentieux en particulier, on peut consulter avec intérêt le *Droit administratif marocain*, *op. cit.*, pp. 538 et ss et not. pp. 591 et ss pour ce qui est du contentieux de l'excès de pouvoir et du recours en indemnité.

### 245 - Apport limité de la loi n° 41-90

L'innovation somme toute formelle apportée par la loi n° 41-90 est de consacrer le chapitre III (articles 20 à 25) aux "recours en annulation pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs", au lieu que ce contentieux soit uniquement dévolu à la chambre administrative de la Cour suprême.

En outre, pour mettre un terme à une situation antérieure caractérisée par une jurisprudence versatile, l'article 20 a tenté de donner une définition du recours en annulation. Ainsi, "toute décision administrative prise par une instance incompétente ou entachée d'un vice de forme, ou conséquente à un détournement de pouvoir, ou non motivée, ou contraire à la loi, constitue un excès de pouvoir ouvrant à la partie lésée le droit d'ester en justice devant la juridiction administrative compétente". Toutefois, l'examen des cas d'ouverture sus-énoncés, après avoir évoqué les principales conditions de recevabilité du recours en annulation, confirmera la permanence de l'effort jurisprudentiel antérieur. De plus, les magistrats du siège seront vraisemblablement formés à l'école de leurs aînés de la Cour suprême, en espérant que leur perfectionnement ne déclinera pas comme c'est déjà le cas pour ceux officiant dans cette haute juridiction.

### 246 - Conditions de recevabilité

Pour se limiter aux dispositions insérées (ou reprises) dans la loi n° 41-90, la requête en annulation pour excès de pouvoir doit être accompagnée d'une copie de la décision administrative attaquée. Au cas où un recours administratif préalable a été formé, cette demande doit être également accompagnée d'une copie de la décision rejetant ce recours ou, en cas de rejet implicite, d'une pièce justifiant son dépôt. Ces dispositions reprennent celles déjà prescrites par les articles 354 et 355 C.P.C. applicables devant la Cour suprême, notamment en matière administrative. Par contre, il n'est plus exigé, à peine d'irrecevabilité, le paiement de la taxe judiciaire <sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'article 23 de la loi n° 41-90 ne fait que reprendre, dans ses grandes lignes, les dispositions de l'article 360 C.P.C. concernant les recours administratifs préalables et les délais de recours <sup>2</sup>.

---

1. Cf. article 22 loi n° 41-90 et article 357 C.P.C.

2. Ces recours administratifs préalables ont été examinés dans le cadre de la protection préventive. Voir supra n° 230.

## 246 bis - Délais de recours

En effet, les recours en annulation pour excès de pouvoir contre les décisions des autorités administratives doivent toujours être introduits dans un délai de soixante jours à compter de la publication ou de la notification de la décision attaquée à la partie intéressée.

De même, les intéressés peuvent, avant l'expiration du délai de recours contentieux, présenter à l'auteur de la décision un recours gracieux ou saisir son supérieur hiérarchique. Dans ce cas, la saisine du tribunal administratif peut être faite dans un délai de soixante jours à compter de la notification de la décision expresse de rejet - total ou partiel - du recours gracieux.

Le silence gardé, plus de 60 jours, par l'autorité administrative, à propos du recours gracieux, vaut rejet. Si cette autorité est un corps délibérant, le délai de 60 jours est prolongé, le cas échéant, jusqu'à la fin de la première session légale qui suivra le dépôt du recours.

D'autre part, lorsque la réglementation en vigueur prévoit une procédure particulière du recours administratif, le recours en annulation n'est recevable qu'à l'expiration de ladite procédure et dans les mêmes conditions de délais déjà indiqués. Le silence observé, pendant une période de 60 jours, par l'administration, à la suite du recours dont elle a été saisie, équivaut à un rejet, sauf si la loi en dispose autrement. L'intéressé peut alors saisir le tribunal administratif dans un délai de 60 jours à compter de l'expiration de la période de 60 jours ci-dessus indiquée.

Le maintien de ces dispositions par l'article 360 C.P.C. s'explique par le fait que ces délais de recours et les recours administratifs préalables sont également applicables devant la chambre administrative de la Cour suprême lorsque cette juridiction est saisie ès qualités au moyen de recours en annulation au titre de l'article 9 de la loi n° 41-90.

Cette législation a toutefois précisé, dans son article 25, l'interruption du délai de recevabilité du recours en annulation en cas de saisine d'une juridiction incompétente, même s'il s'agit de la Cour suprême. Dans ce cas, ce délai ne recommence à courir qu'à compter de la notification au demandeur de la décision statuant définitivement sur la juridiction compétente. Cette mesure peut être étroitement liée à l'exception d'incompétence<sup>1</sup>.

## 246 ter - Interdiction de recours parallèle

En revanche, l'article 23 *in fine* de la loi n° 41-90 est identique à celui de l'article 360 *in fine* C.P.C. Ces dispositions interdisent expressément le recours en annulation contre les décisions administratives lorsque les intéressés disposent, pour faire valoir leurs droits, du recours ordinaire de pleine juridiction, en l'occurrence le recours en indemnité également du ressort du tribunal administratif. Mais il n'est pas exclu que l'exception du recours parallèle puisse aussi concerner la saisine, quoique exceptionnelle, de juridictions ordinaires, notamment répressives à

---

1. Voir supra n° s 238 et 238 bis.

l'occasion d'une question préjudicielle en application de l'article 44 de la loi n° 41-90<sup>1</sup>.

Cette condition comme les précédentes représentent autant d'obstacles infranchissables pour des citoyens en grande majorité démunis de ressources juridiques et financières, malgré le bénéfice d'une assistance judiciaire aléatoire ou la dispense du paiement de la taxe judiciaire. Même la possibilité, exceptionnelle et donc rarement usitée, de requérir du tribunal administratif le sursis à l'exécution des décisions administratives contre lesquelles a été introduit un recours en annulation pour excès de pouvoir ne peut guère compenser toutes les exactions et arbitraires de l'administration<sup>2</sup>. Le demandeur au recours en annulation est tenu encore de justifier, dans sa requête, de l'un des cas d'ouverture visés par l'article 20 de la loi n° 41-90 qui constituent d'autres conditions de recevabilité.

#### **247 - Des causes d'ouverture limitatives**

Étant donné que cet article légalise, en quelque sorte, l'œuvre jurisprudentielle antérieure et en attendant le fonctionnement des tribunaux administratifs, il n'est pas indifférent d'apprécier les cinq principaux cas de recevabilité du recours en annulation pour excès de pouvoir, à savoir l'incompétence, le vice de forme, le détournement de pouvoir, le vice des motifs et la violation de la loi.

De ce fait, il serait uniquement question du rôle jurisprudentiel de la Cour suprême antérieur.

#### **247 bis - Incompétence**

Il y a en principe incompétence lorsque l'auteur de l'acte n'avait pas pouvoir légal de prendre cette décision, ce pouvoir étant attribué à une autre autorité. Plusieurs situations ou variantes peuvent toutefois se présenter. Il en va ainsi de l'usurpation de pouvoir lorsqu'une personne n'a aucune qualité pour prendre une mesure la prend, qu'il s'agisse d'un individu qui ne fait pas partie de l'Administration, ce qui ne pose pas de problème d'interprétation, ou d'un "fonctionnaire de fait". On ne connaît cependant pas de jurisprudence en l'espèce. Par contre, les cas d'empiètement sont plus fréquents (incompétence *ratione materiae*). Au sein même de l'Administration, il a empiètement d'autorités égales, d'autorités indépendantes ou d'un supérieur vis-à-vis de son subordonné<sup>3</sup>. Ce cas se vérifie également lorsque l'autorité locale continue à exercer des pouvoirs qui ont été transférés aux collectivités communales. L'empiètement de l'Administration sur le pouvoir judiciaire est, d'autre part, assez caractéristique du rôle envahissant de l'exécutif<sup>4</sup>. Pour se

---

1. Voir supra n° 239 bis.

2. Cf. article 24 loi n° 41-90 et supra n° 242.

3. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 18-5-1961, Mohamed Ben Abdeslam hadj Sedik, R.A.C.S., p. 66 (problème des pouvoirs respectifs du président du conseil et des ministres).

4. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 14-1-1963 (R.A.C.S., p. 106), qui déclare nulle et non avenue la décision du Ministre de l'agriculture prononçant la dissolution d'une association alors que cette mesure est du ressort de l'autorité judiciaire (Société

prémunir contre un contrôle rigoureux de la justice, l'Administration n'hésite pas encore à user et abuser du jeu des délégations, bien que celles-ci ne soient valables que lorsqu'un texte général les a autorisées<sup>1</sup>.

Il arrive enfin qu'une autorité continue à exercer des pouvoirs qui lui ont été retirés, soit par démission (gouvernement par exemple), soit parce que ces pouvoirs lui ont été attribués pour une période déterminée<sup>2</sup> et que l'autorité compétente n'avait pas prorogée.

### 247 ter - Vice de forme

Les cas où l'Administration a omis des formalités prévues ou les a accomplies de façon irrégulière sont aussi légion mais rarement censurés. Il en est notamment ainsi lorsque l'autorité administrative n'a pas respecté la procédure prévue en matière disciplinaire pour les fonctionnaires,<sup>3</sup> ou d'une manière plus générale, le principe du respect des droits de la défense en ne permettant pas à l'intéressé de prendre connaissance des griefs qu'elle lui reproche, toutes les fois qu'elle désire prendre une sanction à son encontre<sup>4</sup>. En ce qui concerne la motivation d'un acte administratif, il ne semble pas que la Cour suprême ait cru devoir imposer à l'Administration d'indiquer les motifs de ses actes, sauf dans deux situations : lorsqu'un texte le prévoit ou lorsque la décision constitue une sanction ; ce qui montre encore une fois l'attitude très réservée de la plus haute juridiction du pays à l'égard de l'Administration ou de l'exécutif dans son ensemble.

La publicité des décisions administratives n'obéit pas, elle aussi, à un formalisme rigoureux, si on exclut les textes législatifs ou réglementaires qui doivent être publiés au bulletin officiel. Les différents procédés de publicité ou d'information du public (presse, affichage, radio, etc) sont laissés à la discrétion de l'Administration. Il n'en va pas autrement pour les mesures individuelles dont la notification doit s'imposer (par voie administrative ou postale), celle-ci se fait souvent oralement, ce qui pose des problèmes de preuve<sup>5</sup>.

En tout cas, la censure de la Cour suprême n'intervient chichement que si cette juridiction considère que les formalités omises sont essentielles<sup>6</sup>, les formalités accessoires sont excusées. Tout dépend donc de l'appréciation souveraine des juges comme c'est également le cas pour le détournement de pouvoir.

### 247 quater - Détournement de pouvoir

Dans ce cas, l'autorité administrative a utilisé volontairement ses

---

hippique et des courses marocaines).

1. On rappelle à ce sujet que l'article 63 de la Constitution de 1992 permet au Premier ministre de déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.
2. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 10-11-1960, *Compagnie fermière des sources minérales Oulmés-Etat*, R.A.C.S., p. 146.
3. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 9-7-1960, Driss Ben Abbès Squali, R.A.C.S., p. 138.
4. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 20-12-1960, Badissi Mohamed, R.A.C.S., p. 28.
5. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 26-11-1962, Driss Ben Abdenbi, R.A.C.S., p. 90.
6. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 23-3-1964, Hadi Lyoubi, R.A.C.S., p. 200 ; arrêt 8-5-1970, Jurisprudence de la Cour suprême (en arabe) p. 78.

pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui avaient été conférés. Il en va ainsi lorsque l'agent de l'État ou d'une collectivité publique a agi dans un but totalement étranger à l'intérêt général (dans son intérêt personnel) ou dans un but d'intérêt public autre que celui en vue duquel il devait agir <sup>1</sup>, voire par détournement de procédure <sup>2</sup>.

Or dans ces cas, la preuve est difficile à fournir par le requérant, ce qui rend souvent le recours en annulation illusoire ou du moins très fréquemment rejeté. D'ailleurs, même s'il est prouvé, le détournement de pouvoir n'entraînera pas toujours l'annulation comme c'est aussi le cas pour les recours fondés sur l'incompétence et le vice de forme, notamment lorsque l'Administration est considérée, par la Cour suprême, comme étant obligée de prendre sa décision, sans aucune possibilité de choix. Il y a donc plusieurs artifices interprétatifs qui évitent de mettre en cause l'autorité administrative, quoique ses actes soient aussi entachés d'un vice de motifs.

### 247 quinquies - Vice de motifs

S'il peut être généralement admis que le contrôle juridictionnel s'exerce en cas d'erreur de fait <sup>3</sup>, le motif invoqué par l'Administration n'existant pas en réalité, ou d'erreur de droit lorsque l'acte est pris sur la base d'un raisonnement juridique vicieux, ce dernier contrôle est rendu malaisé en l'absence de textes précisant les motifs dont doit s'inspirer l'autorité émettrice. De plus, l'appréciation souveraine de la juridiction compétente bute sur le problème de la proportionnalité entre la décision et son motif <sup>4</sup> car l'Administration se contente souvent, en dehors des questions disciplinaires, de refuser, d'accorder ou de s'abstenir de répondre à une demande au lieu de motiver. C'est le résultat, en grande partie, de ses comportements autoritaires et de l'insuffisance sinon du manque de formation juridique de ses agents.

La Cour suprême a même tendance à laisser l'Administration exercer pleinement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit pour elle de contrôler la qualification des faits. Elle ne se substitue pas toujours à la doctrine administrative <sup>5</sup>, sauf dans une certaine mesure en matière disciplinaire <sup>6</sup> et s'il y a une violation caractérisée de la loi.

- 
1. Tel est le cas de l'autorité locale (caïd) qui a ordonné la fermeture d'un café et d'un restaurant pour mettre fin à un litige qui opposait l'un des propriétaires à la veuve de son ex-associé, alors que ce litige devait être réglé par les tribunaux (empiètement sur les pouvoirs de l'autorité judiciaire). Cf. Cour suprême, arrêt du 21-5-1960, Lahcen Ben Abdelmalek Soussi, R.A.C.S., p. 105.
  2. Utilisation d'une procédure administrative au lieu d'une procédure judiciaire, Cf. Cour suprême, arrêt du 30-1-1970, Mohamed Frej, Jurisprudence de la Cour suprême (en arabe), 1970, p. 101.
  3. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 21-5-1960, Ahmed Ben Gharbrit, R.A.C.S., p. 110.
  4. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 26-11-1962, Eddange Mohamed, R.A.C.S., p. 87.
  5. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 9-1-1960, R.A.C.S., p. 95.
  6. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 19-12-1959, Moulay Lyazid Elalaoui, R.A.C.S., p. 92.

## 247 (6) - Violation de la loi

Dans ce dernier cas, il faut que l'Administration n'ait pas respecté les règles relatives au contenu (objet) de l'acte et aux motifs de fait et de droit dont il procède. Pour se limiter à la première hypothèse <sup>1</sup>, il s'agit généralement de la méconnaissance directe par l'Administration d'une règle de droit qu'elle aurait dû respecter. La violation reprochée peut porter également sur la dénaturation de l'esprit de la loi, voire sur le non-respect des principes généraux du droit : non-rétroactivité des actes administratifs <sup>2</sup>, droits acquis <sup>3</sup>, autorité de la chose jugée <sup>4</sup>, droits de la défense, égalité de traitement <sup>5</sup>, etc. Encore faut-il qu'il se trouve des citoyens qui "osent" affronter l'Administration et que des juges encouragent l'utilisation du recours en annulation en condamnant à bon droit celle-ci.

Enfin, même lorsqu'un arrêt positif (annulant un acte administratif) est rendu, il n'est guère certain qu'il soit pris en compte par une administration trop imbuë de sa puissance. On rappelle non seulement que le juge se borne à rejeter le recours ou à annuler la décision administrative, mais aussi et surtout qu'il n'existe aucun moyen, sinon moral, pour contraindre les autorités administratives à se conformer ou à exécuter les décisions de justice. Tout dépend en fin de compte de son bon (ou mauvais) vouloir.

## 247 (7) - Un recours illusoire

A la lumière de l'examen des conditions et causes de recevabilité, de la défektivité de l'assistance judiciaire et de l'absence chronique d'éthique de la justice d'une manière générale, on ne peut avancer que l'accès au recours en annulation pour excès de pouvoir est aisé <sup>6</sup>. La dispense du paiement de la taxe judiciaire et le recours obligatoire à un avocat soulignent, en outre, la contradiction des normes édictées en la matière. Tout au moins, ces mesures laissent perplexes.

Certes le recours à un avocat peut paraître indispensable en la matière, mais à condition de revoir leur formation et perfectionnement - comme c'est d'ailleurs aussi le cas pour les magistrats - et opter pour un système efficace d'aide judiciaire.

En vérité, le problème de l'accès à la justice administrative en

---

1. Celle concernant le vice des motifs vient d'être examinée.

2. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 28-5-1959, Mohamed ould Mohamed Darchérf, R.A.C.S., p. 50.

3. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 8-12-1965, Ismaïli Mehdi El Alaoui, R.A.C.S., p. 217.

4. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 9-7-1959, Guerra, R.A.C.S., p. 59.

5. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 19-3-1962, Société huilière, annexe, R.A.C.S., p. 37.

6. Les auteurs du *Droit administratif marocain* (p. 657, note (1)) n'affirment pas le contraire puisqu'ils indiquent que la chambre administrative de la Cour suprême s'est prononcée durant la décennie 1980-1989 sur un total de 687 recours en annulation pour excès de pouvoir contre les décisions administratives. Ils signalent, en outre, que sur l'ensemble de ces décisions attaquées, seules 29,4 % ont été annulées (202). Les rejets s'élèvent à 215 au fond, 123 en la forme, 58 désistements, etc ; ce qui est révélateur du rôle assez effacé de la justice étatique en la matière, voire de sa dépendance vis-à-vis de l'administration comme cela a été précédemment avancé.

particulier est dû aux méfaits de l'esprit makhzenien d'essence purement autoritaire qui règne encore sur les personnels de l'État comme sur les administrés mais dans un sens inverse. Chaque agent public se sent dépositaire d'une parcelle du pouvoir dont il a tendance à abuser au détriment des citoyens.

Si on peut trouver, d'autre part, une excuse dans l'ignorance ou l'analphabétisme de ces derniers, il ne faut pas baisser les bras pour autant. Outre les ressources juridiques et matérielles dont il conviendrait de les doter, une politique d'information de grande ampleur doit être menée en utilisant tous les moyens de communication.

En parlant vrai, dans la transparence la plus totale, beaucoup de citoyens auront alors pris conscience de l'utilité et de la portée du recours en annulation, voire du recours à la justice administrative. La création de structures appropriées (boutiques de droit) serait très utile à cet égard. L'information, dans cette situation, n'équivaut pas seulement une éducation civique mais surtout une libération des citoyens de la mentalité autoritaire régnante. Il ne faut pas considérer ou croire que la population marocaine est encore sous-développée mentalement. Ce sont les structures imposées qui les maintiennent dans une situation de dominés vis-à-vis de l'Administration. Or c'est pour atténuer cette domination perverse, portant atteinte aux droits de l'homme, que des tribunaux administratifs ont - semble-t-il - été créés et qui connaissent tant les recours en annulation que les recours en indemnité. On observe donc que toute réforme en ce domaine doit être d'abord et avant tout imbue d'une éthique de la justice d'obédience humaine et sociale <sup>1</sup>.

## *B - LE RECOURS EN INDEMNITÉ*

Le recours de plein contentieux, ou en indemnité, se fonde, quant à lui, sur la responsabilité de l'Administration dont on examinera les cas les plus fréquents, sa mise en œuvre et la responsabilité personnelle des agents de l'Administration, toujours en fonction de l'œuvre jurisprudentielle de la chambre administrative de la Cour suprême qui aura certainement un impact non négligeable sur l'activité contentieuse des tribunaux administratifs.

### **248 - Responsabilité pour faute**

Deux catégories d'éventualités sont admises. Tout d'abord, la responsabilité pour faute appelle certaines précisions correctives, qui exonèrent l'Administration de toute responsabilité. On rappelle à cet égard que tant les actes de gouvernement que les décisions royales ne peuvent être attaqués en justice, ce qui limite la responsabilité de l'Administration aux seules fautes commises par elle ou par ses agents

---

1. Cf. A. Boudahrain *Réflexions pour un meilleur accès à la justice*. Revue marocaine de droit et d'économie (Faculté de droit de Fès), n° 6/1190, pp. 11 et ss. Du même auteur, *Pour une éthique humaine et sociale des professionnels du droit*, 18 p. A paraître in *Revue maghrébine du droit*, Tunis.

dans l'exercice de leurs attributions (ou fonctions). Les fautes reprochées peuvent soit résulter d'actes juridiques, d'où la possibilité de les faire annuler même par les tribunaux de droit commun qui ordonneront dans ce cas la réparation du dommage subi par le requérant <sup>1</sup>, soit d'un acte matériel (négligences, fausses manœuvres, omissions, etc). Si dans le premier cas, l'acte juridique doit être illégal <sup>2</sup>, dans le second cas, la faute doit s'apprécier concrètement selon les circonstances de fait l'ayant entraînée. Encore faut-il pour l'intéressé d'apporter la preuve de ses prétentions. Toutefois, vu la difficulté pour un simple particulier à apporter des preuves tangibles contre une administration puissante, la règle de la liberté de modes de preuves permet aux parties d'essayer de convaincre les tribunaux par tous les moyens qu'ils estiment utiles <sup>3</sup>. Dans certains cas, la charge de la preuve est même renversée (en matière de travaux publics par exemple), c'est l'Administration qui doit démontrer le bon entretien d'un ouvrage public (route).

#### 248 bis - Responsabilité sans faute

Il arrive également que la responsabilité de l'Administration soit prouvée sans qu'elle ait commis une faute. L'intéressé se contente seulement de justifier le lien de causalité entre préjudice subi et le mauvais fonctionnement du service public. Tel est le cas à l'occasion de dommages de travaux publics (permanents, accidentellement causés à des tiers ou subis par les usagers) <sup>4</sup>, d'un risque anormal de voisinage <sup>5</sup>, de l'usage de choses dangereuses (armes à feu par la police, traitement dangereux) <sup>6</sup>, de dommages subis par les collaborateurs de l'Administration <sup>7</sup>, de dommages subis par des émeutes de dommages subis par les enfants des écoles <sup>8</sup>, de responsabilité du fait des règlements <sup>9</sup> et du refus d'exécution des décisions de justice <sup>10</sup>. Toutefois, les juridictions de droit

- 
1. Particulièrement lorsqu'il s'agit de juridictions ordinaires répressives si on rappelle les termes de l'article 44 de la loi n° 41-90 relatif aux questions préjudicielles. Voir supra n° 239 bis.
  2. Voir aussi supra nos 247 bis et 247-6.
  3. Cf. not. dans ce sens, Cour suprême, arrêt du 7 mai 1960. État contre Dejoie, R.A.C.S., (1957-1960), p. 218.
  4. Pour chacun de ces cas, cf. Cour suprême, arrêt du 9-1-1960. Consorts Mazover, R.A.C.S., p. 203 - Cour suprême, arrêt du 16-7-1959, ville de Tanger c/Martin, R.C.A.S., p. 189 ; - Cour suprême, arrêt du 16-12-1963, Ministre des travaux publics c/Michel Marcel, R.A.C.A.M., 1965, p. 347.
  5. Peu d'arrêts sont à signaler à ce sujet ; deux arrêts de la Cour d'appel de Rabat du 29-12-1943, R.A.C.A.R., 1944, p. 337 et 26-3-1946, R.A.C.A.R., 1946, p. 484.
  6. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 23-11-1964, Agent judiciaire c/Mohamed ben Abdeslam Doukkali, R.A.C.A.M., 1966, p. 457 ; - Cour d'appel de Rabat, arrêt du 4-1-1940, R.A.C.A.R., p. 423.
  7. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 6-6-1962, Candela, R.A.C.S., p. 238.
  8. Pour ces deux situations, ce sont des textes législatifs qui les régissent.
  9. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 21-12-1961, Ville de Casablanca C/Magro., R.A.C.S, p. 225.
  10. Cf. not. A. Filali, *Le refus d'exécution des décisions de justice par l'autorité administrative* ; - Tribunal de 1ère instance de Casablanca, Jugement des 16-4-1951 et 18-6-1951, GTM, 1951, p. 144 ; H. Ouazzani Chahdi *L'exécution des décisions de justice par les sociétés d'État*, R.M.D. Nouvelle série, n° 4, sept-oct., 1986, pp. 183 et ss.

commun sont plutôt enclines à considérer qu'il y a faute pour condamner l'Administration. Le régime de la responsabilité objective, pour risque, demeure assez exceptionnel. C'est également ce qui se dégage de la mise en œuvre d'une telle responsabilité.

### 248 ter - Procédure judiciaire de la réparation

Pour la réparation du dommage et son rapport avec la preuve de celui-ci, les tribunaux compétents tiennent compte d'abord des causes d'exonération éventuelles (causes étrangères ou extérieures), qui excluent la responsabilité de l'Administration<sup>1</sup>, ainsi que du comportement de la victime qui peut atténuer également cette responsabilité<sup>2</sup> et la détermination de la collectivité publique responsable (État, province, commune, établissement public, etc). Ce n'est donc que par la suite que peuvent intervenir l'évaluation du préjudice et les modalités de la réparation. Pour cela, le rôle actif de la victime en matière de preuve se complique par l'appréciation souveraine des juridictions, la responsabilité de l'Administration n'étant engagée que dans la mesure où le dommage qu'elle a causé rompt l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Après quoi l'indemnisation peut être, selon les cas, intégrale ou partielle. On constate toutefois que les tribunaux apprécient différemment le montant de la réparation selon que celui-ci est dû par un simple particulier ou par un service ou organisme public. L'indemnité allouée est plus réduite lorsque l'Administration est débitrice. Quoi qu'il en soit, le dommage est évalué souvent au jour du jugement, ce qui peut atténuer pour la victime les conséquences négatives d'une dévaluation monétaire.

En ce qui concerne la procédure proprement dite, contrairement à celle prévue pour le recours en annulation, le requérant n'est pas obligé de soumettre à l'Administration un recours administratif préalable. Aucun délai n'est donc imposé si ce n'est les règles normales de prescription<sup>3</sup>. En revanche, l'action doit être dirigée contre un représentant dûment qualifié de l'Administration conformément aux termes de l'article 515 C.P.C.<sup>4</sup>. Il convient, en outre, d'appeler en cause l'agent judiciaire du Maroc, à peine d'irrecevabilité de la requête (article 514 C.P.C.).

A part ces prescriptions particulières en matière administrative, la procédure se déroule normalement comme en matière civile, en plus des règles procédurales particulières prévues par la loi n° 41-90 en première instance comme en appel<sup>5</sup>.

1. Telles des pluies extraordinaires qui ont pu caractériser la force majeure, Cour d'appel de Rabat, arrêt du 9-12-1947, Lanepaban, Sirey, 1949, II. 24.

2. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 7-5-1960, Dejoie, *op. cit.*, p. 218.

3. 15 ans pour les obligations contractuelles, 5 ans pour les obligations délictuelles ou quasi délictuelles. Toutefois, la Cour suprême semble avoir opté définitivement pour celui de l'article 106 D.O.C. (délits et quasi-délits). Cf. arrêt n° 57 du 25-2-1977, agent judiciaire c/Ahmed Thami Ben hamou. R.J.P.E.M., n° 4, 1978, p. 275.

4. D'après ce texte : "sont assignés : l'État, en la personne du Premier ministre à charge par lui de se faire représenter par le ministre compétent, s'il y a lieu ; - le Trésor en la personne du Trésorier général ; - les collectivités locales en la personne du Gouverneur en ce qui concerne les préfectures et provinces et en la personne du Président du Conseil communal en ce qui concerne les communes ; - les établissements publics en la personne de leur représentant légal".

5. Voir supra n° 240 et ss.

De toute façon, si généralement la faute de l'Administration est prouvée, celle-ci peut être due à l'un de ses agents.

### **248 quater - Faute personnelle des agents de l'Administration**

Les agents de l'État et des municipalités peuvent être personnellement responsables des dommages causés par leur dols ou par des fautes lourdes dans l'exercice de leurs fonctions (article 80 D.O.C.). On distingue ainsi trois types de fautes personnelles : les actes dépourvus de tous liens avec le service, ceux qualifiés de "dols" qui dénotent une intention mauvaise ou la malveillance <sup>1</sup>, et les fautes lourdes (inexcusables) <sup>2</sup>. Dans tous ces cas, la faute de service change de nature pour mettre en cause la responsabilité du fonctionnaire ou de l'agent public.

Toutefois, même si les articles 79 et 80 du D.O.C. distinguent la responsabilité de l'Administration de celle personnelle de son agent, des difficultés persistent pour distinguer la faute personnelle de la faute de service. Il arrive fréquemment qu'il y a cumul entre les deux catégories de fautes <sup>3</sup>, ce qui entraîne la condamnation des deux responsables avec substitution de l'Administration pour le règlement des dommages, quitte à ce qu'elle réclame à son agent la partie des indemnités à sa charge <sup>4</sup>. Il n'en ira autrement que lorsque la faute personnelle, dûment constatée, est la seule cause du préjudice subi par la victime. Pourtant, ni ce recours ni le contentieux d'annulation n'ont été efficaces pour atténuer les comportements anti-éthiques de l'Administration et de ses agents.

### **249 - Persistance d'une mentalité autoritariste**

Dans la conjoncture actuelle, on ne peut malheureusement que relever que l'Administration demeure largement incontrôlée. Les populations majoritaires dans les campagnes et même les citadins ne la conçoivent que comme le "Makhzen" d'avant l'époque du protectorat. Bien qu'ils puissent savoir qu'il y a des tribunaux à plusieurs niveaux pour régler leurs litiges, ils n'hésitent pas à saisir l'autorité locale puissante (caïd) qui peut d'un seul mot régler tout de suite leur problème, en mettant à leur disposition des agents des forces de l'ordre. Les intéressés ne saisissent les tribunaux que si l'autorité locale, submergée ou non conciliante, les renvoie à la justice avec toutes les tracasseries et les lenteurs de la procédure contentieuse. C'est pourquoi ils sont plutôt enclins, sinon condamnés, à corrompre les corrompus, dans l'Administration ou dans les juridictions, pour parvenir à leurs fins.

---

1. Cf. not. Cour suprême, arrêt du 2 mai 1962, Mallorga, R.M.D., 1962, p. 868.

2. Cf. not. Cour d'appel de Rabat, arrêt du 17-1-1958, G.T.M., 1958, p. 71.

3. Cf. not. Cour d'appel de Rabat, arrêt du 15 mai 1951, Grasso, R.A.C.A.R., n° 53-54, p. 126.

4. Cette substitution offre certes une garantie pour la victime puisque l'Administration est en principe solvable, bien qu'on ne puisse la contraindre d'exécuter une décision de justice. C'est elle, en effet, qui détient la force publique pour l'exécution forcée des jugements et arrêts. Cf. not. Cour d'appel de Rabat, arrêt du 17-1-1958, Champeaux, G.T.M., 1958, p. 71 pour un cas de substitution. Voir aussi supra n° 242 bis.

Les agents d'autorité sont donc perçus comme des faiseurs de "miracles", leurs décisions ne sont ni plus ni moins que des "ordres" auxquels il faudrait, bon gré mal gré, se plier. Les juges eux-mêmes, faisant partie de la société dans laquelle ils vivent, du fait de leur éducation et de leur statut précaire, n'osent pas affronter ouvertement l'Administration, voire seulement rendre leurs jugements en toute conscience et impartialité <sup>1</sup>.

### 249 bis - Une dépravation administrative inquiétante

C'est contre ces agissements néfastes, contraires à toute éthique humaine et sociale réelle, que les groupes et partis de l'opposition représentés au parlement <sup>2</sup> ont publié un communiqué en date du 18 avril 1992 dans lequel ils affirment en particulier "leur engagement à poursuivre la lutte commune contre la dépravation, la corruption, le trafic d'influence, l'enrichissement illicite, l'abus de pouvoir et la dilapidation des richesses nationales." Ces partis ont même demandé la formation d'urgence d'une commission d'enquête pour se pencher sur les dossiers ayant trait à la dépravation administrative, au détournements de fonds et la constitution de fortunes colossales par des moyens illicites, afin de traduire les auteurs de ces pratiques devant la justice pour les juger <sup>3</sup>. Durant la même période, la Chambre des représentants a adopté, le 13 avril 1992, à l'unanimité, un projet de loi sur la déclaration par les fonctionnaires et les autres agents de l'État, des collectivités locales et des institutions contrôlées par les finances publiques, de leurs biens meubles et immeubles et ceux de leurs enfants mineurs. Toutefois, la déclaration des biens de l'épouse non-fonctionnaire a été écartée du champ d'application de cette loi <sup>4</sup> au motif "fragile" que le code du statut personnel (Moudawana) prévoit la séparation des biens entre époux. Or, une déclaration des biens de l'épouse a bien été prescrite par le statut de la magistrature dès 1974 pour tout magistrat. Aussi en écartant la déclaration des biens de l'épouse <sup>5</sup>, la loi du 13 avril 1992 permet-elle aux agents concernés de la détourner, d'où son inefficacité ou du moins sa portée très limitée.

En outre, son champ d'application ne concerne guère les membres de l'exécutif <sup>6</sup>. Devant ces réactions et la persistance de la dépravation administrative, on se demande vraiment si les tribunaux administratifs serviront à quelque chose lorsque leur fonctionnement deviendra effectif.

Comment, en définitive, peut-on changer cette situation sans un changement radical des mentalités régnantes qui constituent autant

- 
1. On rappelle aussi que le recours en annulation pour excès de pouvoir est illusoire pour les mêmes raisons et d'autres. Voir supra n° 247-7.
  2. A savoir le parti de l'Istiqlal, l'USFP, l'OADP et le PPS.
  3. Cf. pour le communiqué précité, *L'Opinion*, édition du 21 mai 1992.
  4. Cf. dahir n° 1-92-143 du 7-12-1992 portant promulgation de la loi n° 25-92 (BO, n° 4184 du 6-1-1993, p. 6).
  5. Cf. article 16 et 17 du dahir portant loi n° 1-74-467 du 11-11-1974 et notre *Manuel de procédure civile, op. cit.*, p. 79.
  6. Par ailleurs, le texte de loi prévoit des sanctions disciplinaires à l'encontre de l'assujetti n'ayant pas effectué sa déclaration. Cf. *L'Économiste* (hebdomadaire, Casablanca) n° 25 du 16-4-1992.

d'entraves juridiques, institutionnelles, économiques, financières et bien d'autres ? Même les textes de lois les plus ambitieux et les plus louables n'y feront rien s'ils ne sont pas issus ou du moins suivis de comportements et de mœurs valorisés par une éthique de la solidarité humaine. Une telle éthique doit s'étendre, bien entendu, aussi bien aux citoyens qu'aux non-nationaux qui vivent au Maroc.



## Chapitre IV

### SITUATION LÉGALE DES ÉTRANGERS

#### 250 - Présentation

La condition juridique des étrangers au Maroc présente quelques ambiguïtés ou des paradoxes si on veut comparer le droit à la réalité. C'est ce qu'on essaiera de souligner (paragraphe 1er) avant de se pencher sur les éléments les plus significatifs du statut des personnes physiques étrangères au regard de leurs droits privés (paragraphe 2) et de leurs droits publics (paragraphe 3).

Il n'est pas indifférent enfin de consacrer des développements particuliers à la condition juridique des sociétés étrangères (paragraphe 4). On relève, en tout cas, l'insuffisance d'études récentes sur ces questions, la plupart d'entre elles datent du temps du protectorat et des premières décennies d'après l'indépendance, si on exclut quelques rares articles parus durant les années 1970<sup>1</sup>. Le "désintérêt" des juristes peut s'expliquer à la fois par la diminution du nombre d'étrangers dans le pays<sup>2</sup> et parce que leur situation n'est plus trop "voyante" pour attirer l'attention de l'opinion publique. Enfin, comme on le verra, le sort des étrangers est maintenant réglé par un droit national applicable à tous et par un droit international intéressant surtout les ressortissants des pays ayant conclu avec le Maroc des accords bilatéraux plus favorables.

---

1. Cf. not.

- Paul Decroux, *Droit international privé, op. cit.*, pp. 58-102.
  - Houcine Sefroui, *La condition des étrangers au Maroc*, Dar el Kitab, Casablanca, 1973, 382 p.
  - Paul Decroux, *Les sociétés en droit marocain (pour la condition juridique des sociétés étrangères), op. cit.*, pp. 327-338.
  - J. Deprez, *La réforme de l'organisation judiciaire et la procédure au Maroc et le droit international privé*, R.J.P.E.M., n° 4/1978, pp. 49 et ss.  
Samira Mounir, *Étranges étrangers*, Lamalif, n° décembre 1974 et réponse sur cet article par J. Deprez paru également à Lamalif, n° 69, 1975.
  - M. Morère, *La condition civile des étrangers dans le nouveau droit international privé*, R.M.D., 1957, p. 433.
2. D'après le dernier recensement général (1982), les étrangers sont évalués, toutes nationalités confondues, à 61 935. Les tableaux détaillés ne donnent cependant pas d'autres précisions, l'accent étant surtout mis sur la population légale marocaine.

## 251 - Évolution

Dans les pays musulmans, la notion de condition juridique des étrangers est récente, d'autant plus qu'il n'est pas possible de soumettre un non-musulman au droit islamique. D'où la confusion qui en résultait entre la condition des étrangers et les conflits de lois ou de juridictions.

Aussi le problème en la matière ne commença-t-il à se poser au Maroc qu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle lorsque des ressortissants étrangers se sont installés dans le pays. Plusieurs traités bilatéraux furent alors conclus entre le Maroc et les puissances occidentales de l'époque <sup>1</sup>.

Puis avec les convoitises de ces dernières, notamment de la France et de l'Allemagne, deux accords internationaux furent signés : la Convention de Madrid de 1880 qui reconnut le droit de propriété aux étrangers et l'acte d'Algésiras de 1906 qui prévoyait que l'autorisation préalable du gouvernement marocain ne concernait que les terres à vocation agricole.

On rappelle également que ce dernier instrument a posé, dans son article 106, le principe de la liberté économique pour tous les étrangers au Maroc <sup>2</sup>.

Toutefois, ces accords internationaux n'avaient pas mis fin au régime des capitulations qui faisait bénéficier les ressortissants étrangers du privilège de juridiction. Les étrangers étaient soumis à leurs juridictions consulaires au Maroc <sup>3</sup>.

C'est donc avec le protectorat français (Traité de Fès du 30 mars 1912) <sup>4</sup> que la situation allait changer et qu'un dahir du 12 août 1913 sur la condition civile des Français et des étrangers dans le protectorat français du Maroc est adopté, cité D.C.C. <sup>5</sup>.

## 252 - Dahir du 12 août 1913

Ce texte est l'œuvre du professeur A. Gouffre de Lapradelle, qui en a précisé les grandes lignes dans son introduction. Il comporte vingt articles d'où il ressort que les Français jouissent au Maroc de tous les droits privés qui leur sont, en France, reconnus par la loi française (article 1er). Les autres étrangers profitent, eux aussi, des mêmes droits privés

1. On peut citer, à titre d'exemple, les traités anglo-marocain du 5-2-1856, hispano-marocain du 30-10-1861, franco-marocain du 28-5-1767.
2. La Convention de Madrid du 3-7-1880 prévoit aussi (article 15) le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée aux ressortissants des 14 puissances cosignataires de ce traité.
3. Cf. not. accords des 17 et 24-9-1731, 18-9-1865 et 18-5-1767.
4. Ce traité fut d'abord précédé par un accord (secret) conclu le 4-11-1911 entre la France et l'Allemagne et aux termes duquel ce deuxième pays s'engageait à ne pas entraver l'action de la France pour l'introduction au Maroc de toutes les réformes administratives, judiciaires (suppression des juridictions consulaires), économiques et politiques.
5. Cf. BO, 12-9-1913, pp. 77- A signaler aussi le dahir Khalifien du 1-6-1914 sur la condition civile des étrangers (zone nord) et le Code de la condition civile des étrangers de 1924 (zone de Tanger).

que les Français, sans conditions ou restrictions autres que celles résultant de leur loi nationale (article 2). En outre, l'état et la capacité de ces ressortissants sont régis par leur loi nationale (article 3). Enfin, les sociétés civiles ou commerciales sont assimilées aux personnes physiques (article 6) <sup>1</sup>.

Ces dispositions n'ont pas été expressément abrogées, ni même modifiées, bien qu'à deux reprises au moins le projet d'un nouveau texte en la matière ait été rédigé. En pratique, cependant, la portée de ces articles a été considérablement réduite, pour ne pas dire annihilée. Seul aujourd'hui l'article 7, consacré à la détermination de la nationalité des sociétés étrangères peut encore, dans une certaine mesure, prévaloir <sup>2</sup>.

### **253 - Application de la loi nationale et du droit international**

Tant le dahir sur la condition civile des étrangers que les accords internationaux d'avant le protectorat sont tombés en caducité. Avec sa souveraineté nationale retrouvée, le principe de l'égalité juridique des étrangers découlant de l'acte d'Algésiras a - semble-t-il - disparu, ne serait-ce que par l'application de la règle de droit international public "*rebus sic statibus*". Le Maroc en a encore fait état lors des négociations avec la Communauté Européenne qui ont abouti à l'accord d'association du 31 mars 1969 et remplacé par l'accord de coopération en 1976. Le Maroc, dès la première année de son indépendance politique, a obtenu également des puissances occidentales signataires de l'Acte d'Algésiras comme de la Convention de Madrid, la renonciation à leurs privilèges capitulaires <sup>3</sup>.

Il en résulte, en définitive, que les articles 1er, 2 et 6 du D.C.C. relatifs à la jouissance des droits privés par les étrangers sont devenus sans portée. Les non-nationaux ne bénéficient plus que des droits découlant de la législation interne et, éventuellement, pour certains d'entre eux de conventions d'établissement passées par le Maroc avec quelques pays africains, arabes et européens <sup>4</sup> ou d'accords internationaux particuliers <sup>5</sup>.

### **254 - Des étrangers privilégiés**

On retiendra surtout que, quelle que soit la valeur ou la teneur des

---

1. Les autres dispositions du dahir de 1913 règlent des questions de détail. L'article 7, déjà signalé par ailleurs, concerne la nationalité des sociétés.

2. Voir infra n° 270.

3. Tel a été le cas, notamment, des Etats-Unis qui ont fait connaître, à la suite de la demande du Maroc, qu'ils renonçaient au bénéfice du traité de Meknès du 16-9-1836, par une déclaration remise le 7-10-1956, après avoir obtenu l'autorisation du Congrès à cet effet.

4. Comme conventions d'établissement, on peut citer celles conclues avec les pays du Maghreb : Algérie (15-3-1963), Tunisie (9-3-1964), Libye (27-12-1962).

5. Parmi les accords les plus récents et les plus significatifs des relations étroites entre le Maroc et un pays étranger, en l'occurrence l'ancien colonisateur, d'autant plus que ses ressortissants constituent la grande majorité des non-nationaux, on signalera la convention maroco-française relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire. Cf. dahir n° 1-83-197 du 14-11-1986 portant publication de cet instrument, signé à Rabat le 10-8-1981 (BO n° 3910 du 7-10-1987).

textes en vigueur, qu'il serait d'ailleurs fastidieux d'examiner même succinctement dans le cadre de cette étude, leur application se fait d'une manière inégale, selon la conjoncture ou selon les impératifs de la doctrine politico-administrative. Toutefois, la réalité quasiment quotidienne nous apprend que les étrangers au Maroc, qu'ils soient originaires de pays occidentaux ou de pays arabes du Golfe par exemple, bénéficient d'autant plus d'une situation privilégiée s'ils sont détenteurs de capitaux. On rappellera notamment que le Maroc a créé récemment un ministère des investissements extérieurs à cet égard. D'autre part, les nationaux gardent encore l'idée, pour bon nombre d'entre eux, que l'étranger est "meilleur" dans bien des domaines et ce, sans compter l'"hospitalité" proverbiale du pays et de ses habitants à l'égard des touristes<sup>1</sup>, des coopérants ou des autres.

N'oublions pas aussi que dans un ordre mondial injuste, dominé de plus en plus par un Occident qui se renforce, les ressortissants des puissances industrialisées bénéficient amplement de la protection de leur État, qui dictent leur volonté par plusieurs moyens aux pays dominés et faibles ; tandis que les nationaux de ces derniers, qui émigrent contraints et forcés pour faire survivre leur famille, ne jouissent pas de privilèges, ni même d'un statut légal effectivement protecteur. Ils sont plutôt bien mal lotis<sup>2</sup>.

## Paragraphe II : LES DROITS PRIVÉS

On se penchera, d'une part, sur les conditions d'accès et de séjour des étrangers au Maroc (I) et, d'autre part, sur la jouissance des droits privés par les personnes physiques non-nationales (II).

### I - CONDITIONS D'ACCÈS ET DE SÉJOUR

#### **255 - Adaptation d'un droit désuet aux situations présentes**

On sera surpris de constater que le régime d'entrée et de séjour des étrangers au Maroc soit organisé par des textes législatifs et surtout réglementaires datant d'une époque révolue, sinon dépassée, savoir celle du protectorat, alors que la situation a bien changée depuis. En d'autres termes, si ces textes peuvent s'appliquer, ils le sont en considération de l'intérêt général ou de l'ordre public, tel que conçu et façonné par les autorités marocaines compétentes et selon une pratique assez fluctuante.

1. Le Maroc compte aussi sur le tourisme pour équilibrer, tant soit peu, la balance des paiements et la rentrée des devises, après les transferts d'économies des migrants marocains et l'exportation de phosphates. En 1989, le nombre de touristes est estimé à 2 612 657 pour 10,9 millions de nuitées et 84 857 lits comme capacité d'hébergement (hôtels classés seulement). Cf. *Annuaire Jeune Afrique*, 1991, Maroc.
2. Cf. notre ouvrage *Nouvel ordre social international et migrations*, *op. cit.*, Passim. D'où la constatation d'un certain complexe d'infériorité ou de dominé vis-à-vis des Occidentaux en général qu'on cherche à imiter aveuglément, notamment lorsqu'on n'est pas imbu suffisamment des valeurs, traditions ou cultures nationales.

Ces autorités peuvent évidemment profiter du "vide juridique", le cas échéant, ou des dispositions anciennes maintenues pour fonder légalement leur doctrine politico-administrative en ce domaine.

Elles sont toutefois amenées à déroger à l'ordre juridique interne, au titre d'une réciprocité bien discutable, en accordant à certains étrangers des dispositions plus favorables en vertu d'accords bilatéraux en la matière. Ceci vaut à la fois pour l'accès, le séjour et pour l'établissement au Maroc. Des sanctions sont néanmoins possibles.

### **256 - Conditions d'accès**

Le régime en vigueur est ordonnancé essentiellement par le dahir du 15 novembre 1934 <sup>1</sup>, alors que ce texte de base régit particulièrement l'exercice au Maroc d'une activité professionnelle par un non-national. Les règles relatives à l'entrée et au séjour découlent de textes encore plus anciens. Ainsi, dès le 13 novembre 1914, une ordonnance du "Résident général" régleme l'arrivée et le séjour des étrangers dans la zone française du pays <sup>2</sup>. Cette ordonnance a été ensuite modifiée par un ordre résidentiel du 8 janvier 1915 prescrivant la production d'un passeport par toute personne accédant dans le territoire de la zone française. L'article 2 de cet ordre pose, en outre, la condition du visa. Un ordre du général commandant en chef suprême, du 30 juin 1916, a rendu également obligatoire la production d'un passeport en règle pour toute personne quittant la zone française.

En tout cas, si ces textes sont anciens, les conditions qu'ils requièrent ne sont pas tombées en désuétude. Bien au contraire, l'exigence qui incombe à tout étranger désirant entrer au Maroc de présenter un passeport et, le cas échéant, un visa de l'autorité diplomatique ou consulaire marocaine ou encore un visa délivré par la Direction générale de la sûreté nationale est toujours valable.

Seuls les réfugiés et les apatrides sont tenus de présenter à la frontière marocaine un "titre de voyage" conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951, à laquelle le Maroc a adhéré le 7 novembre 1957.

### **256 bis - Dispenses du visa d'entrée**

En dehors du cas particulier du réfugié ou de l'apatride, le visa d'entrée n'est pas généralisé au Maroc pour tous les étrangers, quelle que soit leur nationalité. On relève, en premier lieu, des exceptions ordinaires en faveur de certaines catégories de personnes, tels les diplomates accrédités au Maroc et les personnalités internationales bénéficiaires d'un "visa de courtoisie". Des accords internationaux font également bénéficier des citoyens de l'État cosignataire de dispense de visa d'entrée, sans pour autant que la condition de réciprocité soit toujours

---

1. Cf. BO, du 23-11-1934, p. 1170.

2. Dont l'article 1er pose le principe suivant : "Toute personne débarquant dans un port de la zone française du Maroc devra justifier devant l'autorité locale qui sera déléguée à cet effet, de son identité, de son dernier domicile, de ses moyens d'existence et des motifs de sa venue dans la zone française du Maroc. Faute de quoi, l'autorisation de débarquer pourra lui être refusée".

exigible <sup>1</sup>. Tel est notamment le cas, en général, des ressortissants occidentaux qui viennent au Maroc en qualité de "coopérants", d'investisseurs ou même de simples touristes <sup>2</sup>. Parmi ces instruments généralement bilatéraux, outre les accords d'assistance technique, on rappelle la conclusion par le Maroc d'un certain nombre de conventions d'établissement ou celles visant à éliminer la double imposition et à établir des règles d'assistance mutuelle administrative en matière fiscale <sup>3</sup>.

De toute façon, la réciprocité de traitement n'est point de mise au profit des travailleurs et commerçants marocains qui se rendent en Europe et leurs homologues, plus qualifiés, qui arrivent au Maroc. Les premiers se voient imposer le visa, tandis que les autres bénéficient de dispenses ou exonérations bienveillantes. Les conventions bilatérales de main-d'œuvre sont ainsi à sens unique, d'autant plus qu'elles sont depuis le début des années 1970 mises en veilleuse, sinon rendues caduques par les réglementations européennes d'immigration. Ces dernières, harmonisées par les instances communautaires, font une sélection draconienne, voire ont arrêté le flux migratoire en provenance du Maroc, à part quelques rares exceptions conjoncturelles (système des quotas et regroupement familial). Les autorités marocaines ne peuvent que se soumettre à un ordre juridique et politique dominant en la matière comme dans d'autres domaines <sup>4</sup>.

Il n'empêche que l'accès au Maroc est subordonné, par ailleurs, à des formalités sanitaires plus ou moins strictes lorsqu'il s'agit de ressortissants de certains pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, ainsi qu'à des formalités douanières tout aussi versatiles.

### 257 - Conditions de séjour

Un dahir du 16 mai 1941 régit les autorisations de séjour ; d'après lequel on ne peut séjourner au Maroc au-delà d'une période fixée par le visa, sauf dérogations analogues à celles prescrites par les accords internationaux pertinents.

Ainsi, les ressortissants des pays dispensés du visa ne peuvent séjourner au Maroc à titre touristique pendant plus de trois mois. Toutefois, en cas de nécessité justifiée <sup>5</sup>, une prorogation de séjour peut

---

1. Tel est le cas, par exemple, en ce qui concerne les ressortissants des pays suivants : Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Canada, Chili, USA, Japon, Mexique, Australie, Autriche, Allemagne, France, etc. Le Maroc demeure le pays de la "porte ouverte", à la seule condition de ne pas porter atteinte à l'ordre public.

2. N'oublions pas, en effet, que l'encouragement de l'investissement étranger et le développement du tourisme est une constante dans la politique économique du pays. Les non-nationaux profitent à ce titre de facilités diverses dont celles concernant leur entrée et leur séjour au Maroc.

3. Des conventions d'établissements ont été notamment conclues avec les pays du Maghreb. Les conventions fiscales ont été conclues, par exemple, avec la France (29-5-1970), la Suède (30-3-1961), la Belgique (4-5-1972), l'Allemagne (7-6-1972), la Norvège (5-5-1972), le Canada (22-12-1975), la Tunisie (28-8-1974), la Finlande (25-6-1973), les États Unis (1-8-1977), l'Espagne (10-7-1978), etc.

4. Cf. notre ouvrage, *Nouvel ordre social international et migrations*, *op cit.*, pp. 27 et ss.

5. Par la maladie, pour raison de famille ou pour toute autre raison appréciée par l'autorité compétente.

être accordée pour une durée limitée par la Direction générale de la sûreté nationale. Une décision de cette direction (1963) rappelle, en outre, l'obligation d'immatriculation pour tous les étrangers auprès du service de police du lieu de leur résidence, après quoi un livret (ou carte) d'immatriculation valable pour un an et renouvelable peut être délivré. L'étranger est cependant tenu d'avertir le service de police de tout changement de résidence qui intervient et ce, pour des nécessités évidentes de contrôle <sup>1</sup>.

Quant aux non-nationaux devant se trouver en transit au Maroc, ils bénéficient d'un permis d'escale de 72 heures que les autorités des frontières sont habilitées à accorder <sup>2</sup>.

En tout cas, c'est avec un séjour plus prolongé que l'étranger est encore soumis à d'autres prescriptions concernant son établissement au Maroc.

## **258 - Régime d'établissement**

L'établissement des non-nationaux dans le pays est étroitement lié à l'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou non salariée et même si l'étranger se livre à une occupation pour son propre compte. Aussi est-ce généralement le dahir du 15 novembre 1934 relatif à l'immigration, étendu ensuite à la zone nord et à Tanger par un dahir du 17 avril 1959, qui demeure applicable <sup>3</sup>.

### **258 bis - Établissement pour l'exercice d'une activité salariée**

Selon l'article 2 du dahir du 15 novembre 1934, l'étranger qui veut exercer une activité salariée dans le pays doit être muni d'un contrat de travail préalablement visé par le ministère de l'emploi. Cette condition s'avère toutefois n'être qu'une simple formalité pour les travailleurs qualifiés ou hautement qualifiés dont le Maroc a grandement besoin <sup>4</sup>.

Il en va notamment ainsi en ce qui concerne les personnes recrutées au titre de la coopération technique, d'autant plus que même pour les autres catégories de travailleurs non-nationaux, le formalisme exigé n'est guère

1. Un ordre du résident général du 15-1-1924 imposait, déjà en son article 1er, aux étrangers de procéder dans les 15 jours de leur arrivée, aux formalités d'immatriculation ou de déclaration de résidence, prescrites par l'ordonnance du 13-11-1924. Un recensement et un contrôle permanent étaient donc institués. Plus tard, un dahir du 17-9-1947 relatif aux "mesures de contrôle établies dans l'intérêt de la sécurité publique", étendu à l'ancienne zone espagnole et à Tanger le 16-11-1962, devait exiger l'établissement du certificat d'immatriculation avec une durée de validité d'un an.
2. On rappelle que, dans ce cadre, le Maroc a ratifié par dahir du 18-1-1962 (BO du 18-1-1962, p. 672) l'adhésion effectuée en son nom par la France à l'accord international relatif au transit des services aériens internationaux du 7-12-1944.
3. On notera cependant que les diplomates obtiennent du Ministre des affaires étrangères une "carte d'identité diplomatique" ou "consulaire" valable pendant la durée de leur mission au Maroc. D'autre part, l'établissement est aussi ouvert aux apatrides et aux réfugiés qui, sur autorisation de l'Administration, peuvent exercer l'activité de leur choix, à l'exception d'une activité politique ou celle pour laquelle la nationalité marocaine est exigée.
4. En l'absence d'une politique efficiente de formation et de perfectionnement professionnels des nationaux.

prescrit à peine de nullité. D'ailleurs, le dahir du 21 février 1951 permet à un travailleur étranger non muni du contrat de travail d'exercer une activité salariée par décision spéciale du département chargé de l'emploi.

Enfin, les étrangers nés au Maroc sont dispensés d'une telle condition.

Pourtant, en principe, le visa administratif peut être annulé à tout moment. De même, en cas de résiliation du contrat de travail, quelle qu'en soit la cause, les frais de retour de l'immigré jusqu'au lieu de son recrutement sont à la charge de l'employeur. L'Administration peut néanmoins avancer ces frais au travailleur n'ayant pas les ressources suffisantes pour financer son rapatriement et en réclamer le remboursement à l'employeur récalcitrant <sup>1</sup>.

### **258 ter - Établissement pour l'exercice d'une activité non salariée**

Dans ce cas aussi, l'article 3 du dahir de 1934 pose le principe de l'autorisation préalable, qui est "accordée dans la limite des possibilités que la situation économique laisse à la profession considérée, après avis d'une commission spéciale instituée par arrêté... qui déterminera l'autorité qui sera habilitée pour (la) délivrer...". Ce texte renvoie ainsi aux réglementations particulières à telle ou telle profession.

A titre d'exemple significatif, le dahir du 19 février 1960 régissant les professions de médecin, pharmacien, chirurgien-dentiste, herboriste et sage-femme prévoit pour les Marocains la nécessité d'obtenir une autorisation en ce sens délivrée par le Secrétariat général du gouvernement, après avis du ministère de la santé. Quant aux non-nationaux, ils doivent avoir obtenu un avis favorable de la commission d'immigration précitée, sauf s'il sont nés au Maroc avant le 15 novembre 1934 <sup>2</sup>.

En ce qui concerne la profession d'avocat, depuis le dahir du 18 mai 1959, l'accès à cette profession est désormais réservé aux Marocains. Mais le barreau reste toutefois ouvert aux étrangers ressortissants d'un pays qui a conclu avec le Maroc un accord de réciprocité, telle par exemple la convention judiciaire franco-marocaine du 5 octobre 1957. Auparavant l'accès à la profession d'avocat était ouvert à tous les étrangers ressortissants de pays ayant renoncé aux privilèges capitulaires <sup>3</sup>.

Quoi qu'il en soit, étant donné l'affluence de candidats marocains fraîchement issus des universités nationales ou étrangères, il est assez rare que des non-nationaux s'établissent en qualité de médecin ou d'avocat au Maroc. Seuls demeurent les Français et autres ressortissants étrangers qui se sont établis du temps du protectorat ou au début de l'indépendance.

Il n'en reste pas moins que les activités non salariées et non lucratives sont librement ouvertes aux étrangers. De même, si l'exercice de nombreuses activités a été interdit aux étrangers en vertu du dahir du 2 mars 1973, sous réserve "de l'effet des conventions internationales dûment publiées" <sup>4</sup>, les étrangers bénéficiaires de conventions d'établissements

1. Cf. article 2 du dahir du 21-2-1951 complétant le dahir du 15-11-1934.

2. Date de promulgation du dahir sur l'émigration.

3. Cf. dahir du 10-1-1924 réglementant la profession d'avocat. Actuellement le barreau est régi par le dahir n° 1-93-162 du 10-9-1993 portant loi relative à l'organisation du barreau et à l'exercice de la profession (BO, n° 4222 du 29-9-1993, p. 1834).

4. La liste de ces activités se trouve dans le décret d'application du 8 mai 1973.

passées par le Maroc avec leur pays d'origine (Algériens, Tunisiens, Sénégalais, Libyens, etc) ne sont pas tenus de "marocaniser" leur activité. Quant aux autres, ils ne devaient exercer leur activité qu'en association avec les Marocains, ces derniers devant détenir plus de la moitié des capitaux.

En réalité, les étrangers se sont servis souvent d'"hommes de paille" marocains pour se maintenir dans le pays. D'autre part, avec l'application du programme d'ajustement structurel et le libéralisme économique prôné par celui-ci le dahir du 2 mars 1973 est tombé en désuétude depuis la deuxième moitié de la décennie 80<sup>1</sup>. Enfin, la politique d'ouverture en faveur des investisseurs, voire de petits et moyens entrepreneurs, étrangers actuellement suivie ne fait qu'accentuer cette tendance<sup>2</sup>.

### **258 quater - Activités strictement réservées aux nationaux**

Toutefois, bien avant 1973, divers textes ont interdit l'accès à certains emplois aux étrangers : profession de représentant et placier (dahir du 16 janvier 1962), membres des bureaux de syndicats professionnels (dahir du 16 juillet 1957), délégués du personnel des entreprises (dahir du 25 octobre 1962), administrateurs de sociétés mutualistes (dahir du 12 novembre 1963). De même, un étranger ne peut créer ou diriger un périodique qu'après avoir obtenu l'autorisation par décret (article 12 du dahir du 15 novembre 1958), un étranger ne peut diriger un établissement d'enseignement privé ou y enseigner qu'à la condition d'en avoir obtenu l'autorisation, sous réserve de clauses particulières prévues par des conventions culturelles (cas par exemple de la convention culturelle franco-marocaine de 1956), etc.

D'une manière générale, l'étranger ne peut aussi avoir accès à la fonction publique (article 21 du dahir du 24 février 1958), à la magistrature, sous réserve des conventions judiciaires (cas des conventions maroco-française et maroco-espagnole de 1957), à la force publique (police, gendarmerie, armée), sous réserve d'accords d'assistance technique qui n'assimilent cependant pas l'étranger à un Marocain.

En tout état de cause, ces interdictions n'altèrent en rien la situation privilégiée des non-nationaux au Maroc, malgré l'existence somme toute formelle des sanctions.

### **259 - Sanctions**

Les sanctions sont édictées, sur le plan général, par le dahir de 1934 relatif à l'immigration. Des peines pécuniaires (amendes) ou d'emprisonnement (un mois à deux ans) sont prévues si un étranger entre

---

1. D'ailleurs, plus récemment, le décret n° 2-89-567 du 8-1-1990 a abrogé le décret n° 2-73-220 du 8-5-1973 pris pour l'application du dahir portant loi n° 1-73-270 du 2-3-1973 relatif à l'exercice de certaines activités (BO n° 4029 du 17-1-1990, p. 58). Ce dahir a été lui-même abrogé par le dahir portant loi n° 1-93-46 du 10-9-1993 (BO, n° 4220 du 15-9-1993, p. 483).

2. On rappelle à cet égard la création du ministère délégué auprès du Premier ministre chargé des investissements extérieurs. Cf. dahir n° 1-91-129 du 31-7-1991 portant nomination du chef de ce département. Ce ministère est, depuis le 11-9-1972, fusionné avec celui du commerce extérieur.

clandestinement dans le territoire national. Il en va de même si ce dernier réside au Maroc en violation des prescriptions légales.

Un emprisonnement de un à trois mois est prévu en cas de séjour avec des pièces fausses concernant les conditions et les motifs du séjour. Les tiers qui contribuent à ces manœuvres (hôtelier, logeur) peuvent être également poursuivis.

D'autres sanctions, administratives celles-là, sont d'autant plus graves qu'elles font prévaloir l'appréciation opportune des autorités administratives chargées d'assurer l'ordre public dans le pays<sup>1</sup>. Elles consistent généralement en des mesures de refoulement, d'expulsion ou de déguerpissement. Sans entrer dans les détails, lorsque l'une de ces mesures est prise, en l'occurrence l'expulsion, l'étranger est conduit à la frontière par les services de police après que le Ministère des affaires étrangères ait averti les autorités diplomatiques et consulaires dont dépend l'intéressé.

D'après le dahir du 8 mars 1939, si après son expulsion, l'étranger se retrouve au Maroc, il peut être condamné de six mois à trois ans d'emprisonnement. Il s'agit là d'un "délit continu", purement matériel, car il constitue une violation de l'arrêté d'expulsion. Lorsque l'intéressé ne trouve pas rapidement un pays d'accueil, ceci étant surtout valable pour l'apatride ou le réfugié, un dahir de 1940 prévoit que l'étranger sera mis en résidence forcée jusqu'à ce qu'il trouve ce pays.

Quoi qu'il en soit, ces sanctions ne sont pas nombreuses et sont appliquées avec parcimonie, notamment lorsque l'étranger est ressortissant d'une puissance occidentale dominante ou d'un pays ami.

En outre, elles peuvent viser ceux qui font le commerce de la drogue, après leur condamnation par les tribunaux, le Maroc faisant d'ailleurs partie du "groupe de Trévi", d'où ses obligations en ce domaine.

En définitive, les sanctions prescrites sont assez formelles et ne préjudicient pas outre mesure au statut favorable des étrangers.

## II - JOUISSANCE DES DROITS CIVILS

Depuis longtemps la situation légale et de fait des étrangers est libérale, seules quelques restrictions sont prévues qu'il s'agisse des droits extra-patrimoniaux (droit de la famille) ou des droits patrimoniaux (droit des biens).

---

1. On rappelle que l'arrêté d'expulsion du nommé A. Serfaty du 13-9-1991 précise en substance que : "Le gouvernement du Royaume du Maroc est, en conséquence, fondé à prendre toute mesure d'expulsion du territoire marocain à l'encontre des ressortissants étrangers qui portent gravement atteinte à l'ordre public, notamment par des actes qualifiés de délit ou de crime contre la sûreté intérieure". Ou extérieure de l'État. Cf. Le Matin du Sahara et du Maghreb. Édition du 14-9-1991.

## 260 - Problématique générale

Les questions concernant l'état des personnes étrangères étaient régies par la loi nationale des intéressés jusqu'à ce que le code de la procédure civile du 28 septembre 1974 est venu imposer la règle de la territorialité en matière de statut personnel et successoral. Au delà de règles purement processuelles, les dispositions de ce texte établissent des règles de fond que le législateur a introduites pour pallier les dispositions anciennes et défectueuses préjudiciables à la souveraineté nationale<sup>1</sup>. Ces règles tentent, de ce fait, d'adopter des solutions internes aux cas de conflits de lois<sup>2</sup>, comblant ainsi un certain vide juridique découlant de la désuétude du dahir relatif à la condition civile des Français et des étrangers au Maroc.

Ce n'est donc pas toujours le principe de la personnalité des lois qui prévaut, bien que les dispositions du nouveau code de procédure civile soient de portée générale puisqu'elles sont en principe indistinctement applicables aux Marocains comme aux étrangers quels que soient leur religion ou leur statut d'origine.

Cette situation ne manque pas toutefois de poser des problèmes complexes qui résident dans la détermination d'une ligne de démarcation entre ce qui est applicable aux étrangers non-musulmans et ce qui s'impose aux autres. Toujours est-il qu'il serait malaisé, sinon contre nature, d'appliquer aux étrangers non-musulmans les règles du statut personnel local (Moudawana), car normalement le statut personnel de l'étranger est régi par sa loi nationale. C'est dire le rôle considérable que doit jouer le juge pour résoudre le problème de qualification qui lui est ainsi posé par le C.P.C..

C'est d'ailleurs pour atténuer l'acuité de ce problème sinon pour faciliter la tâche aux juridictions nationales, en leur imposant des solutions mitoyennes tenant compte du principe de la personnalité des lois, qu'une convention maroco-française relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire a été signée à Rabat le 10 août 1981 et publiée le 7 octobre 1987<sup>3</sup>.

1. En effet, l'ancien code de procédure civile édicté sous le protectorat, comportait un chapitre VI (Titre VII : articles 394 à 473) consacré à "diverses procédures concernant l'état des personnes" : divorce, séparation de corps, adoption, tutelle, séparation des biens, interdiction, déchéance de puissance paternelle notamment. Le législateur du protectorat avait entendu ainsi aménager à l'intention des Français et autres étrangers justiciables des tribunaux français du Maroc, la procédure à suivre dans les principales instances concernant le statut personnel selon leur loi nationale.
2. Cf. Jean Deprez *La réforme de l'organisation judiciaire et de la procédure au Maroc et le droit international privé*, deuxième partie, in *R. J.P.E.M.*, n° 4, juin 1978, pp. 49 et ss.
3. Cf. dahir n° 1-83-197 du 14-11-1986 portant publication de la Convention entre le Royaume du Maroc et la République française relative au statut des personnes et de famille et à la coopération judiciaire (BO, n° 3910 du 7-10-1987, p. 300). Un instrument similaire a été signé avec la Belgique mais non encore publié au Bulletin officiel

On peut donc y déceler la tendance à une atténuation de la rigueur de la règle de la territorialité par une adaptation du principe de la personnalité des lois, mais seulement sur l'insistance de certains pays occidentaux déterminés à protéger efficacement leurs ressortissants avec tous les moyens en leur pouvoir.

On peut toutefois s'attendre à ce que les dispositions conventionnelles maroco-françaises constituent un exemple qui fera bouler de neige, voire éclaireront les tribunaux sur l'interprétation à adopter en pareille situation. Car, bien que l'accord maroco-français soit bilatéral, sa primauté sur le droit interne, notamment sur les nouvelles dispositions du C.P.C. est indéniable. C'est pourquoi se contentera-t-on d'évoquer les grandes lignes de la jouissance des droits de famille avant de se pencher sur les solutions conventionnelles bilatérales.

## 261 - Jouissance des droits de la famille

Le mariage et le divorce des étrangers sont généralement régis par la loi nationale des intéressés, sauf s'il y a un mariage mixte entre un étranger et un Marocain. Dans ce cas, la forme civile est accessible à l'étranger si la célébration du mariage a été effectuée selon les formes prescrites par le statut personnel musulman<sup>1</sup>.

En matière de divorce cependant, si la procédure établie par le C.P.C. (articles 212 à 216) ne semble pas soulever de problèmes majeurs puisqu'il s'agit de règles processuelles ne préjudiciant pas au fond du droit, il n'empêche que la difficulté peut venir de ce que certaines règles apparentement de procédure figurant dans la loi étrangère sont intimement liées au fond du droit. Ainsi, par exemple, deux types de divorce français, le divorce par consentement mutuel et "le divorce demandé par un époux et accepté par l'autre" obéissent à des conditions précises d'ordre procédural qui s'expliquent par la nature du type de divorce considéré. Ces règles font donc partie de la structure même de l'institution et de son mécanisme et, partant, concernent aussi le fond du régime de divorce. L'incursion du juge marocain en la matière, en appliquant les dispositions y afférentes du C.P.C., n'évacue nullement le problème de conflit de lois.

La tutelle peut être, en outre, confiée à toutes personnes ; mais si le mineur est musulman, le juge peut désigner un tuteur musulman, en vertu des nouvelles dispositions du C.P.C. (articles 181 à 196) qui constituent le régime de la tutelle marocaine.

Mais c'est la loi nationale de l'étranger qui régit tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du régime d'incapacité, la gestion des biens, y compris le mode amiable ou judiciaire de vente ou de partage, en dépit du fait que le juge marocain peut avoir à intervenir, par exemple en tant que juge des tutelles<sup>2</sup>.

---

marocain.

1. On rappelle la difficulté sinon l'interdiction pour la femme marocaine musulmane de se marier avec un non-national d'une confession différente au regard de la législation marocaine.
2. Bien que l'application systématique aux étrangers des dispositions du C.P.C. relatives à l'interdiction (art. 197 à 200), la vente d'objets mobiliers appartenant à des incapables (art. 201 à 206), la vente judiciaire de biens immeubles appartenant à des incapables

Enfin, en matière de succession, l'étranger peut hériter les biens situés au Maroc selon la loi nationale du défunt. Deux aménagements peuvent toutefois être apportés à ce sujet : d'une part, un non-musulman ne peut hériter d'un musulman <sup>1</sup>, d'autre part, lorsqu'une succession comporte des biens à l'étranger et des biens au Maroc et qu'il y a un cohéritier marocain désavantagé par la loi du défunt pour ce qui est des biens situés à l'étranger, ce cohéritier peut récupérer son dû sur les biens se trouvant au Maroc avant toute distribution.

Il s'agit là d'autant d'essais de solutions au problème de conflit des lois, dont le règlement peut aussi être trouvé, dans certains cas, par voie d'accords bilatéraux.

## **262 - Règlement international des difficultés d'application du statut des personnes et de la famille**

C'est en raison de l'importance des relations personnelles et familiales entre les ressortissants marocains et français et la nécessité de conserver aux personnes les principes fondamentaux de leur identité nationale que la convention bilatérale entre le Maroc et la France, en date du 10 août 1981, a établi des règles communes de conflit de lois et de juridictions en ce qui concerne le statut des personnes et de la famille. Cet instrument vise également à renforcer les relations de coopération judiciaire entre les deux États pour mieux assurer la protection des enfants et des créanciers d'aliments (Chapitre III : articles 15 à 27). C'est, d'autre part, pour éluder les difficultés découlant de l'application par le juge marocain des dispositions du nouveau code de procédure civile que d'emblée l'article 1er de la Convention précitée précise que : "L'état et la capacité des personnes physiques sont régis par la loi de celui des deux États dont ces personnes ont la nationalité". Autrement dit, c'est la loi nationale du ressortissant français qui s'impose, celle-ci ne sera écartée que "si elle est manifestement incompatible avec l'ordre public (marocain)" (article 4) <sup>2</sup>.

La notion de "domicile" est également définie par l'article 2 de la Convention : "Le domicile d'une personne est le lieu où elle a sa résidence habituelle effective". Cette disposition ne déroge nullement à l'article 525 C.P.C. <sup>3</sup>.

On se contentera de préciser les règles particulières en matière de mariage (articles 5 à 8) et de sa dissolution (articles 9 à 14) <sup>4</sup>.

---

(art. 207 à 211) puisse soulever, le cas échéant, quelques difficultés d'interprétation ou de qualification.

1. Cf. article 228 du Code de statut personnel et successoral (Moudawana).
2. La référence à la loi de l'un des deux États contractants s'entend de la "loi interne" de cet État à l'exclusion du système international de conflit de lois qui peut y être également applicable.
3. En effet, d'après ce texte, tout étranger peut posséder un domicile au Maroc en se conformant à la réglementation spéciale régissant son séjour dans le pays. Les règles déterminant le lieu de son domicile ou de sa résidence sont les mêmes que celles qui régissent les nationaux (articles 519 à 524 CPC). Sauf preuve contraire, l'étranger remplissant ces conditions est présumé posséder son domicile ou sa résidence au Maroc.
4. Les mesures prescrites en matière de garde des enfants, de droit de visite et des obligations alimentaires font surtout appel à l'entraide judiciaire entre les autorités

En conformité du principe fondamental affirmé par l'article premier, les conditions de fond du mariage <sup>1</sup> sont régies par la loi nationale de chacun des futurs époux ressortissants des deux États dont ils ont la nationalité. Les conditions de forme du mariage sont également régies par la loi de celui des deux États dont l'autorité célèbre le mariage. Toutefois, chaque État peut décider que le mariage dans l'autre État entre des époux qui possèdent tous deux sa nationalité sera célébré par ses fonctionnaires consulaires. Le mariage sur le territoire marocain d'un époux de nationalité marocaine et d'un époux de nationalité française ne peut, d'autre part, être célébré par les adouls (Notaires de droit musulman) que sur présentation par l'époux français du certificat de capacité matrimoniale délivré par les fonctionnaires consulaires français. Les adouls célèbrent le mariage selon les formes prescrites par le statut personnel du futur époux de nationalité marocaine. Lorsque l'épouse française n'a pas désigné de personne pouvant jouer le rôle de wali (tuteur-mandataire), ce rôle est rempli par le magistrat qui homologue le mariage. Dans tous les cas, le magistrat avise immédiatement du mariage les fonctionnaires consulaires français compétents.

Ainsi, sont respectés les règles du droit musulman en cas de mariage mixte entre un Marocain et une Française. Mais, à titre de réciprocité, le mariage sur le territoire français entre un époux de nationalité marocaine et une épouse de nationalité française doit être célébré par un officier de l'état civil compétent selon la loi française. Toutefois, pour la validité de cette union au regard de la loi marocaine, les fonctionnaires consulaires marocains compétents procèdent à leur tour, après justification de la célébration, à l'enregistrement de ce mariage. Autrement dit, les autorités consulaires marocaines pourront refuser de valider un mariage mixte entre une Marocaine musulmane et un époux français d'une autre confession.

Par ailleurs, les effets personnels du mariage sont eux aussi régis par la loi de celui de deux États dont les époux ont la nationalité. Mais si l'un des époux a la nationalité de l'un des deux États et le second celle de l'autre, les effets personnels du mariage "mixte" sont régis par la loi de celui des deux États sur le territoire duquel les époux ont leur "domicile commun" ou avaient leur dernier domicile commun. Il s'agit manifestement là d'une concession majeure du Maroc lorsqu'un tel mariage est célébré en France, fût-il par un époux français non-musulman et une épouse marocaine musulmane (ou qui l'était).

Enfin, le conflit de juridictions est réglé par l'article 8 de la convention. Ce sont les tribunaux de celui des deux États sur le territoire duquel les époux ont leur domicile commun (ou avaient leur domicile commun) qui "peuvent être considérés comme compétents", au sens du paragraphe a) de l'article 16 de la Convention d'aide mutuelle judiciaire et d'exequatur des jugements du 5 octobre 1957, pour connaître des litiges relatifs aux effets personnels du mariage.

---

<sup>1</sup> compétentes des deux pays contractants. C'est d'ailleurs dans le cadre des dispositions afférentes à la "coopération judiciaire" qu'elles sont édictées.

1. Tels que l'âge matrimonial et le consentement de même que les empêchements, notamment ceux résultant des liens de parenté ou d'alliance.

Toutefois, au cas où les époux ont tous deux la nationalité de l'un des deux États, les juridictions de celui-ci peuvent être également compétentes "quel que soit le domicile des époux au moment de l'introduction de l'action judiciaire". Mais si une telle action a été introduite devant une juridiction d'un des deux États et si une nouvelle action entre les parties et ayant le même objet est portée devant le tribunal de l'autre État, la juridiction saisie en second lieu doit surseoir à statuer. Des règles similaires valent aussi pour la dissolution du mariage (article 11).

### **262 ter - Dissolution du mariage**

Cette dissolution est prononcée selon la loi de celui des deux États dont les époux ont tous deux la nationalité à la date de la présentation de la demande.

Par contre, si à cette date, l'un des époux a la nationalité de l'un des deux États et le second celle de l'autre, la dissolution du mariage (mixte) est prononcée selon la loi de l'État sur le territoire duquel les époux ont leur domicile commun ou avaient leur dernier domicile commun.

Ces règles de conflit de lois s'appliquent également aux effets personnels qui découlent de la dissolution du mariage. Les effets relatifs à la garde des enfants et aux pensions alimentaires qui leur sont dues relèvent des dispositions du chapitre III (articles 15 à 27) de la Convention.

La séparation de corps, lorsqu'elle est prévue par la loi compétente de l'un des deux États <sup>1</sup>, est soumise au même régime du divorce.

En tout cas, les actes constatant la dissolution du lien conjugal homologués par un juge au Maroc entre conjoints de nationalité marocaine dans les formes prévues par leur loi nationale produisent effet en France dans les mêmes conditions que les jugements de divorce prononcés à l'étranger.

Lorsqu'ils sont devenus irrévocables, les actes constatant la dissolution d'un lien conjugal selon la loi marocaine entre un mari de nationalité marocaine et son épouse de nationalité française, dressés et homologués par le juge au Maroc, produisent effet en France à la demande de la femme dans les mêmes conditions que les jugements de divorce.

La réciprocité de traitement paraît donc s'imposer. Pourtant, qu'il s'agisse du mariage ou du divorce, les dispositions conventionnelles n'étudient pas expressément la situation assez fréquente où le conjoint marocain (homme ou femme) possède également la nationalité française. Une interprétation littérale des mesures bilatérales pourrait amener les autorités françaises à faire uniquement application des dispositions prescrites pour les époux de même nationalité, d'autant plus que le Maroc réprouve la double nationalité. Cela n'empêchera pas aussi les autorités marocaines de s'en tenir à la seule nationalité d'origine de son ressortissant, à moins qu'elles consentent - très exceptionnellement - à l'en déchoir ou à accepter l'autre nationalité. C'est dire, en définitive, que la convention maroco-française laisse certaines questions sinon non résolues, du moins dans l'ombre d'une interprétation à sens unique ou

---

1. En l'occurrence de la loi française. La Moudawana ne prévoit pas une telle situation.

dépendante de la bonne volonté de l'autorité compétente. N'oublions pas cependant qu'un esprit conciliateur ou de collaboration peut être suscité par la faiblesse ou la domination d'un État par l'autre, notamment lorsqu'il s'agit de régler des questions de biens meubles ou immeubles. L'un des deux États concernés est souvent obligé de consentir, contraint et forcé, des concessions au-dessus de ses capacités financières <sup>1</sup>.

## B - LES DROITS DES BIENS

Étant donné l'étendue du domaine relevant des droits patrimoniaux, on se contentera de jeter un regard furtif sur les règles générales régissant le droit de propriété, les droits résultant de la législation sur les baux, la propriété industrielle et intellectuelle, la prospection et l'exploitation des mines. Quant aux activités professionnelles des salariés ou non salariés, leurs rapports étroits avec l'établissement des étrangers au Maroc a rendu nécessaire leur examen à l'occasion de l'étude de ce régime <sup>2</sup>.

### 263 - Droit de propriété

Sans remonter aux textes antérieurs et actuellement dépassés <sup>3</sup>, les étrangers ne peuvent plus être propriétaires de terres agricoles. Un dahir du 23 avril 1975, relatif à l'acquisition des propriétés agricoles <sup>4</sup>, a réservé aux personnes physiques marocaines, aux personnes morales de droit public, aux sociétés coopératives agricoles et aux sociétés de personnes (à l'exclusion donc des sociétés anonymes), dès lors que tous les associés sont de nationalité marocaine, l'acquisition des terres agricoles, situées en totalité ou en partie à l'extérieur des périmètres urbains <sup>5</sup>.

Ce texte a été pris une fois que toutes les terres agricoles appartenant à des étrangers eussent été récupérées ou transférées à l'État. Cette opération s'est effectuée essentiellement en deux temps : en 1963 et en 1973.

---

1. Tel a été le cas, par exemple, pour le transfert de devises fortes du Maroc en France au titre des arriérés et des rachats de cotisations au profit de ressortissants français (médecins, architectes, ingénieurs, industriels, commerçants, etc), en application du protocole III annexé à la convention générale de sécurité sociale maroco-française du 9 juillet 1965 sans que l'on puisse affirmer le respect d'une réciprocité de traitement entre ces ressortissants et les travailleurs migrants marocains occupés dans des emplois subalternes en France. Cf. notre ouvrage *Nouvel ordre social international et migrations, op. cit.*, pp. 89 et 90.

2. Voir supra n° 258.

3. Cf. dahir du 17-11-1959 remplacé par un dahir de 1963 réglementant l'acquisition de terres à vocation agricole par des étrangers. Avant 1959, l'étranger avait la liberté d'acquérir ou de vendre des biens immeubles.

4. Cf dahir portant loi n° 1-73-645 du 23-4-75 relatif à l'acquisition des propriétés agricoles ou à vocation agricole à l'extérieur des périmètres urbains (BO du 21-5-75, p. 656).

5. Cf. toutefois les listes des sociétés dont les immeubles agricoles n'ont pas été transférés à l'État : arrêté interministériel du 7-8-1975 (BO du 24-9-1975), avec ses compléments datés du 8-11-1975 (BO du 11-2-1976), du 10-12-1975 (BO du 5-5-1976) et du 2-1-1978 (BO du 15-2-1978).

Ces mesures se sont appliquées sans distinction à tous les étrangers. Mais si les conventions d'établissement n'y ont pas fait échec, le gouvernement marocain a négocié avec l'État d'origine des ressortissants étrangers concernés, français pour leur majorité, quelques modalités d'indemnisation.

En tout état de cause, la récupération des terres agricoles n'a souvent profité qu'à des sociétés d'État et à de gros propriétaires terriens au détriment d'une large frange de petits agriculteurs.

## 264 - Droits résultant de la législation sur les baux

Aucune discrimination n'existe, par contre, en la matière. Les étrangers comme les Marocains bénéficient des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations, si ce n'est l'avantage réel aux détenteurs de l'argent. Ainsi, le dahir du 24 mai 1955 relatif aux baux commerciaux, industriels et artisanaux <sup>1</sup> ne fait aucune distinction entre les Marocains et les étrangers <sup>2</sup>.

Les dispositions du dahir n° 1-80-315 du 25 décembre 1980 portant promulgation de la loi n° 6-79 organisant les rapports contractuels entre les bailleurs et les locataires des locaux d'habitation ou à usage professionnel <sup>3</sup> s'appliquent, elles aussi, à tous sans discrimination suivant la nationalité. On note seulement que les bailleurs préfèrent louer aux étrangers, censés être de bons payeurs même à des montants de loyers assez élevés, ce qui a contribué à la généralisation de l'augmentation des loyers pour des couches de la population autochtone largement démunies. La crise de plus en plus grave du logement n'est donc pas résolue pour autant dans les grandes agglomérations urbaines comme Casablanca ou Rabat préférés par les non-nationaux <sup>4</sup>.

## 265 - Propriétés industrielle et intellectuelle

D'après l'article 49 du dahir du 23 juin 1916 relatif à la protection de la propriété industrielle <sup>5</sup>, les étrangers peuvent librement obtenir au Maroc des brevets d'invention.

En outre, la jouissance et l'exercice des droits d'auteur ne sont subordonnés à aucune formalité et sont indépendants de l'existence de la protection dans le pays d'origine de l'œuvre. Les mêmes conditions, obligations et sanctions s'appliquent indistinctement aux nationaux et aux non-nationaux <sup>6</sup>.

- 
1. Cf. BO n° 224 du 10-6-1955, p. 826. J.P. Razon *Le nouveau régime des baux commerciaux industriels et artisanaux au Maroc*, Publication de la Fiduciaire générale franco-marocaine, Casablanca, 1955, 55 p.
  2. A noter toutefois qu'une condition s'impose à tous les locataires ou copropriétaires étrangers, ils doivent normalement justifier leur établissement conformément à la réglementation en vigueur. Voir supra n° 258.
  3. Cf. BO n° 3560 du 21-1-1981, p. 16.
  4. Il en va de même pour l'acquisition d'appartements de haut standing en copropriété et de villas tant par les Occidentaux que par les Arabes du Golfe.
  5. Cf. BO du 10-7-1916, p. 690.
  6. Cf. dahir n° 1-69-135 du 29-7-1970 relatif à la protection des œuvres littéraires et artistiques (BO du 7-10-1970, p. 1378) ; dahir n° 1-76-599 du 17-12-1976 portant

## **266 - Prospection et exploitation des mines**

Enfin, la prospection, la recherche et l'exploitation des produits miniers sont ouvertes à tous par le dahir du 16 avril 1951 portant règlement minier, en conformité d'ailleurs avec le principe de la liberté économique sans aucune inégalité prévu par l'Acte d'Algésiras de 1906.

Mais bien que l'Administration tente d'exercer un pouvoir discrétionnaire en la matière, qui peut limiter considérablement la portée de la priorité de la demande et de la chance égale, ce sont les étrangers qui profitent du vide laissé par des Marocains intéressés plutôt par la spéculation immobilière et d'autres domaines de rapports faciles ;

En outre, avec le libéralisme économique (privatisation) et l'encouragement des investissements étrangers, les non-nationaux bénéficient de plus en plus de facilités, notamment pour créer des entreprises de tous genres afin de suppléer à la défaillance ou à la carence des capitaux privés ou publics marocains. C'est ce qu'on examinera à propos de la condition juridique des sociétés étrangères<sup>1</sup>.

Les seules restrictions apportées à la situation légale des non-nationaux sont afférentes à l'exercice de leurs droits publics.

### **Paragraphe III : LES DROITS PUBLICS**

#### **267 - Traits généraux**

S'il est normalement admis, comme dans d'autres États, que les étrangers ne doivent pas participer à la vie politique de leur pays d'accueil, il n'empêche qu'en ce qui concerne les questions préjudiciables à l'ordre public ou à la sécurité de régime politique en place, les non-nationaux comme les Marocains sont soumis à des interdictions analogues, avec toutefois quelques particularités lorsqu'il s'agit des étrangers. On a déjà eu l'occasion de préciser que ces derniers sont exclus de la fonction publique, exception faite de l'emploi de non-nationaux dans le cadre de la coopération technique et culturelle<sup>2</sup>.

Aussi se bornera-t-on à relever les points les plus saillants de la spécificité du sort réservé aux étrangers sur le plan des droits politiques et apparentés puis sur celui du bénéfice de services publics.

#### **268 - Exclusions et égalité de traitement**

D'emblée au niveau de l'électorat et de l'éligibilité, les étrangers ne sont guère admis à se présenter aux élections locales et législatives d'obédience politique. Ils ne bénéficient pas du droit de vote ou celui d'être éligible aux assemblées communales, provinciales ou nationales.

Ils ne font même pas partie des chambres professionnelles (chambres

---

publication de la Convention universelle sur le droit d'auteur, révisée à Paris le 24-7-1971 et des protocoles y annexés (BO, n° 3359 du 16-3-1977, p. 245).

1. Voir infra n°s 270 et 271.

2. Voir supra n° 258 quater.

de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture ou chambres d'artisanat), si ce n'est celle regroupant les étrangers d'une même nationalité<sup>1</sup>. Ils ne sont plus éligibles dans les ordres professionnels (avocats, médecins, ingénieurs, architectes, etc)<sup>2</sup>.

Par contre, ils bénéficient des libertés publiques (liberté de conscience et d'exercice de culte)<sup>3</sup>, de l'inviolabilité de leur domicile, du secret de leur correspondance. Il leur est permis de créer des associations, certes sous certaines conditions<sup>4</sup>. Les étrangers peuvent publier une presse au Maroc, s'ils obtiennent un décret d'autorisation<sup>5</sup>.

La presse et les livres venus de l'étranger circulent librement, bien qu'ils soient de temps à autre, selon la conjoncture, à l'instar des périodiques et ouvrages marocains, soumis à la censure. Les réunions publiques sont, d'autre part, libres sous les mêmes conditions exigées pour les Marocains (interdiction de port d'arme, par exemple)<sup>6</sup>. L'attroupement armé d'étrangers est strictement interdit, mais seulement sur la voie publique<sup>7</sup>.

## 269 - Des services publics peu sollicités par les étrangers

L'égalité de traitement sans réciprocité est également admise en matière de sécurité sociale par l'article 2 du dahir du 27 juillet 1972 relatif au régime général d'assurances sociales. Toutefois, étant donné l'insuffisance chronique du système marocain de protection sociale, les étrangers utilisent surtout les mécanismes et formules appropriés qui leur sont offerts par leur pays d'origine dans ce domaine, notamment en matière de retraites d'expatriés<sup>8</sup>.

En outre, si l'accès aux juridictions marocaines ne souffre pas de restrictions, les étrangers ont gardé la préférence pour d'autres modes non juridictionnels de règlement des litiges (arbitrage, transaction), d'autant plus que la plupart d'entre eux gèrent des affaires colossales.

Ils comptent, en tout cas, sur l'appui des autorités diplomatiques, consulaires ou autres de leur pays qui leur assurent une protection efficace lorsque des gros intérêts sont en jeu<sup>9</sup>. Aussi peuvent-ils parfois faire fi des sanctions pénales qui leur sont applicables, le cas échéant, au

---

1. Telle la chambre française de commerce et d'industrie au Maroc, par exemple.

2. Il en va de même pour les syndicats professionnels.

3. Voir infra n° 318.

4. Voir supra n° 217.

5. Des journaux français (*Le Figaro*) ou arabes (*As-siyassa*, *ach chark al awsat*) paraissent en même temps au Maroc et dans leur pays d'origine. On rappelle que durant les premières décennies de l'indépendance, la presse MAS (*Le petit Marocain et la vigie marocaine*) n'avait pas été interdite, bien qu'elle ait été du côté du protectorat français, avant d'être remplacée par la presse officieuse (*Le Matin et Maroc-Soir*). Voir supra n° 218.

6. Cf. article 10 du dahir du 15-11-1958 relatif aux rassemblements publics.

7. Cf. article 17 du dahir du 10-4-1973 complétant et modifiant le dahir du 15-11-1958 relatif aux rassemblements publics.

8. Cf. notre ouvrage *La sécurité sociale au Maroc* (étude comparative et prospective), *Forum du livre*, Casablanca, 1989, 262 p.

9. Comme ce fut le cas dans l'affaire Holliday Ins c/Gouvernement marocain. Voir infra n° 270bis.

même titre que les Marocains, exception faite de certaines infractions liées aux interdits de la religion musulmane (délit de consommation de boissons alcooliques par exemple).

Par contre, étant un pays sous-développé et pauvre, le Maroc ne peut faire profiter les enfants étrangers de l'enseignement primaire obligatoire, ni une assistance publique et sanitaire d'ailleurs dérisoire.

De toute façon, vu leurs possibilités financières et les multiples privilèges "informels" dont ils profitent grandement, les étrangers n'ont nullement besoin des services publics en principe acquis aux nationaux comme aux non-nationaux.

En définitive, les normes juridiques générales ou spécifiques aux étrangers demeurent purement formelles, leur statut privilégié s'exprime dans les faits et par le poids de leur État d'origine, surtout s'il s'agit d'investisseurs ou de créateurs d'entreprises.

#### Paragraphe IV : STATUT LÉGAL DES PERSONNES MORALES ÉTRANGÈRES

L'étude de la condition juridique des sociétés étrangères permettra d'aborder la nationalité, l'établissement du siège de ces personnes morales au Maroc et la jouissance de leurs droits dans cet État.

##### **270 - Nationalité des sociétés étrangères**

Si la nationalité marocaine est reconnue au Maroc aux personnes morales, par le dahir du 11 août 1922 sur la sociétés par actions et le dahir du 1er septembre 1926 sur le registre du commerce, qui font expressément état des "sociétés marocaines", il en va différemment en ce qui concerne les sociétés étrangères. Pour ces dernières, les critères retenus sont édictés par l'article 7 du dahir sur la condition civile des Français et des étrangers. Selon ce texte, "la nationalité d'une société est déterminée par la loi du pays dans lequel a été établi, sans fraude, son siège social légal".

##### **270 bis - Critère du siège social légal**

Le critère actuel est donc celui du "siège social", son sérieux paraît défendable <sup>1</sup>. Une confirmation législative postérieure à l'indépendance a été notamment apportée à ce critère par le dahir du 14 novembre 1959 qui interdit le transfert d'un siège social déjà établi au Maroc <sup>2</sup>. Comme confirmation jurisprudentielle plus récente, ce principe a été adopté, dans sa décision du 1er juillet 1973, par le tribunal arbitral, constitué en conformité des règles du Centre International pour le règlement des différends relatifs aux investissements, dans l'affaire Holliday

---

1. Il en va de même en droit belge par exemple.

2. On rappelle d'ailleurs que le changement de nationalité est prohibé sinon rendu aléatoire par le code de 1958 pour les personnes physiques. Voir supra n° 178. Quant au deuxième projet du code sur la condition civile des étrangers, il ne retient qu'implicitement la nationalité (fondée sur le siège social fixé au Maroc).

Inns/Occidental Petroleum et autres contre le Gouvernement marocain. Cette décision admet qu'une société, dont le siège social est au Maroc, est de nationalité marocaine, alors même qu'elle est sous un entier contrôle étranger.

### 270 ter - Dérogations au principe

Le critère du siège social n'est toutefois pas retenu en application du "critère de l'incorporation" dans les rapports du Maroc avec les pays anglo-saxons. Ainsi, dans l'exercice de leur activité juridique et sociale, les sociétés étrangères sont placées sur le même pied d'égalité que les sociétés marocaines, tel qu'il résulte, par exemple, des articles 2 et 7 de la Convention signée à Londres le 29 juillet 1937, relative à l'abolition du régime capitulaire au Maroc (zone sud). C'est aussi ce principe que rappelle l'accord hispano-marocain signé à Madrid le 25 juillet 1957 (paragraphe V). On doit encore tenir compte des dispositions énoncées en la matière dans les conventions d'établissement <sup>1</sup>.

Une seconde dérogation relève étroitement du "critère du contrôle". Ainsi, par exemple, le dahir du 18 juin 1968, modifiant le code minier de 1951, se réfère au contrôle interne de la société pour autoriser le transfert interne des titres miniers. Une telle situation écarterait la nationalité de la personne morale pour retenir celle de la personne physique étrangère <sup>2</sup>. D'ailleurs, selon l'article 6 du dahir sur la condition civile des étrangers : "Les sociétés civiles ou commerciales sont assimilées aux personnes physiques", d'où la similitude des règles relatives à l'établissement et à la jouissance de leurs droits.

### 271 - Établissement du siège social au Maroc

En principe, les personnes physiques ont le droit de constituer au Maroc des sociétés dont l'activité est lucrative, alors que le droit marocain se montre méfiant et redoute l'activité des associations dirigées par des étrangers <sup>3</sup>.

Il est assez rare que des dispositions légales interdisent à ces personnes la constitution de sociétés commerciales, sauf pour le transport

1. Tel, par exemple, est le cas pour les sociétés sénégalaises et tunisiennes, dont la détermination de leur nationalité est réglée par les conventions passées par le Maroc avec le Sénégal (Convention du 27-3-1964, ratifiée par décret royal du 11-12-1965) et avec la Tunisie (Convention du 9-12-1964, ratifiée par décret royal du 3-6-1966). On relève cependant que la Convention d'établissement algéro-marocaine du 15-3-1963, modifiée et complétée par un protocole du 15-1-1969 (ratifiée par décret royal du 14-4-1969) ne fait aucune allusion aux sociétés, alors qu'il existe en Algérie des "sociétés nationales" et un secteur privé en pleine évolution depuis 1988 (restructuration de l'économie algérienne).
2. En ce qui concerne les associations étrangères, ce sont des groupements dont le siège se trouve à l'étranger. A défaut, si l'association est au Maroc, elle est considérée en qualité d'étrangère lorsque la moitié de ses membres sont des non-nationaux.
3. D'après le code des libertés publiques de 1958 (relatif aux associations), une déclaration préalable au siège de l'autorité administrative locale et au procureur du Roi près le tribunal de première instance est exigée. Cette déclaration doit faire connaître la nationalité des fondateurs et des futurs administrateurs. Un délai de 3 mois court, pendant lequel le gouvernement peut s'opposer à la constitution de l'association étrangère.

maritime ou pour certaines marchandises qui ne peuvent être transportées que par des Marocains <sup>1</sup>.

La possibilité de transférer le siège social d'une société étrangère au Maroc est, d'autre part, admise, à condition toutefois que le droit étranger ne l'interdise pas. Autrement dit, le changement de nationalité d'une personne morale de droit privé (ou de droit public) peut être soumis à des conditions limitatives, en l'occurrence par le droit français.

Même au Maroc, le transfert du siège n'est régulier que s'il est décidé par les organes compétents de la société étrangère <sup>2</sup>.

En tout cas, la personnalité morale d'une société étrangère tire son fondement d'une reconnaissance légale sans faille <sup>3</sup>.

## 272 - Jouissance des droits

Outre leur assimilation aux personnes physiques <sup>4</sup>, les sociétés civiles et commerciales étrangères se voient reconnaître de plein droit leur personnalité morale au Maroc. Aucune discrimination fondée sur leur nationalité n'est à signaler <sup>5</sup>.

Cela va de pair avec la politique d'encouragement des capitaux étrangers à être investis au Maroc.

Toutefois, pour préciser le contenu de cette personnalité, une société étrangère ne l'a plus au Maroc si elle l'a perdu dans son pays <sup>6</sup>. De toute façon, les sociétés étrangères peuvent exercer leurs activités lucratives sans formalités contraignantes, autres que celles exigées pour les sociétés marocaines. Elles peuvent effectuer, à ce titre, tout acte, passer un contrat, ester en justice, etc.

Par ailleurs, en ce qui concerne les personnes morales de droit public, s'il s'agit d'un État, la reconnaissance de cet État par le Maroc vaudra automatiquement la reconnaissance de la société de ce pays.

En revanche, pour tous les autres organismes de droit public, notamment internationaux, la personnalité morale sera reconnue dès lors qu'un traité signé par le Maroc prévoit ou fait allusion à l'organisme en question.

Tout dépend, en fin de compte, des déterminants de la politique étrangère marocaine.

---

1. Et ce pour favoriser le développement de la flotte nationale. Cf. notre ouvrage *Le droit maritime marocain*, *op. cit.* pp 9 et ss.

2. Ce problème s'était posé lorsque les sociétés nationalisées par l'URSS avaient voulu transférer leur siège au Maroc, mais en vain.

3. Contrairement aux associations étrangères, qui soulèvent un problème de souveraineté et des questions d'ordre public, éminemment politiques.

4. Par l'article 6 du dahir sur la condition civile des étrangers.

5. Dans le projet du dahir sur la condition civile des étrangers (articles 7 et 8), la personnalité morale conférée aux sociétés par la loi du pays de leur création peut être reconnue par le Maroc, à condition toutefois que la loi marocaine ou les conventions internationales n'en disposent pas autrement et que l'activité de la société ne soit pas contraire à l'ordre public. Pour les associations étrangères, par contre, leur personnalité n'est pas reconnue en dehors de leur pays d'origine (article 23 du dahir du 15-11-1958 relatif aux associations). Elles ne peuvent exercer une activité permanente en l'absence d'une déclaration préalable et des autres formalités administratives requises à cet effet.

6. Bien entendu, la discussion peut tourner autour de la notion de "société de fait".

## CINQUIÈME PARTIE

### PROBLÈMES SPÉCIFIQUES

#### 273 - Position des problèmes et de leur portée

Après avoir, tout au long des développements précédents, traité de questions complexes portant sur les bases constitutionnelles du Maroc, parfois sinon souvent de manière succincte, il échet maintenant d'essayer d'appréhender quelques-uns des problèmes contemporains essentiels qui permettront d'apporter d'autres éclairages sur ce pays de contrastes. L'évolution rapide que connaît actuellement le monde sur les plans politique, économique, social et culturel, en Europe centrale et orientale, en Afrique ou ailleurs, devrait façonner les politiques et stratégies du Maroc. L'interdépendance grandissante des pays ne permet à aucun d'eux, quelles que soient son idéologie, ses structures et surtout les composantes de ses populations, de demeurer à l'écart. C'est ce qui ressortira de l'examen de problèmes aussi particuliers que ceux de la politique étrangère (chapitre 1er), de la fiscalité et des dépenses (chapitre 2), des situations d'exception (chapitre 3), du pouvoir ou rôle de l'armée (chapitre 4) et des rapports constitutionnels entre la religion et l'État (chapitre 5).

L'imbrication de ces problèmes spécifiques entre eux ou avec les questions constitutionnelles déjà abordées n'incline cependant pas aux répétitions, mais plutôt à certains rappels nécessaires et à un tracé de lignes de démarcation arbitraires ou souples.



## Chapitre I

### LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

#### 274 - Délimitation du problème

Il ne s'agit nullement, dans ce cadre, de reprendre les dispositions de la Constitution en vigueur relatives aux pouvoirs du Roi en matière de politique étrangère et de signature ou de ratification des traités internationaux (article 31), ni d'explicitier l'article 73 stipulant que "La déclaration de guerre a lieu après communication (par le Roi) faite à la Chambre des représentants". Il convient plutôt de souligner la doctrine et la "real politik" marocaines en ce domaine (paragraphe 1er) avant d'esquisser l'action du Maroc pour la garantie de son intégrité territoriale (paragraphe 2), pour l'édification du Grand Maghreb et l'unité arabo-islamique et africaine (paragraphe 3) et enfin en tant que membre actif des organismes internationaux (paragraphe 4).

L'examen de ces questions ne peut qu'être partiel, des omissions de détails et parfois de fond viendront du fait qu'on cherchera à aller vers l'essentiel. D'autre part, si le retour à un passé ancien ou plus récent s'avérera nécessaire, on tendra surtout vers l'avenir proche ou lointain. La vision et la démarche prospectives s'imposent d'autant plus que plusieurs données et équations fondamentales ont changé ou sont en train de se transformer. L'inconnu ne pourra donc être appréhendé qu'avec circonspection et prudence, sans se détacher des réalités trop présentes pour ne pas laisser quelques traces indélébiles.

#### Paragraphe I : UNE DOCTRINE EMPREINTE DE REALPOLITIK

#### 275 - Une doctrine d'obédience royale

Ce n'est un secret pour personne, la politique étrangère est, à l'instar de la France du temps de De Gaulle et même après, l'un des domaines réservés du Chef de l'État, en plus de ceux de la défense et de la religion. Il n'en demeure pas moins que pour des problèmes cruciaux pour le peuple tout entier, comme c'est le cas en ce qui concerne l'intégrité territoriale du

Maroc, le Souverain, en tant que "représentant suprême de la nation", doit être soutenu de manière aussi large que possible par toutes les couches de la population et quelles que soient leurs tendances ou orientations politiques. La nécessité d'un consensus au sujet de problèmes vitaux est d'ailleurs l'une des clefs du succès des actions entreprises, dont l'initiative appartient au Roi. Mais celui-ci peut aussi agir sur la base de revendications sensées d'une partie du peuple craignant de souffrir de convoitises étrangères.

On relève, en tout cas, une certaine constance dans la doctrine marocaine en matière de politique étrangère, malgré les facteurs de changement dans les sociétés nationale et internationale. Cette doctrine n'est toutefois pas dénuée de réalisme au gré de circonstances marquantes dont l'empreinte peut s'avérer durable.

## 276 - Constance de la doctrine

Depuis l'accession du Maroc à l'indépendance, la politique étrangère est définie par les discours royaux <sup>1</sup>, d'abord par feu Mohamed V puis son fidèle successeur le Roi Hassan II. Si certaines variantes conjoncturelles peuvent exister çà et là dans tel ou tel discours, il reste que les fondements de la doctrine marocaine en ce domaine n'ont pas connu de transformations radicales, ce qui est tout à fait normal pour les héritiers d'une dynastie fidèles à leurs options premières <sup>2</sup>.

On ne peut donc qu'être frappé de l'actualité du discours prononcé par Mohamed V à l'occasion de la fête du Trône, le 18 novembre 1960, dont les termes résument assez bien la continuité de la politique étrangère.

"Nous saisissons l'occasion pour exposer Notre position relative aux problèmes internationaux et l'organisation que nous fixons à notre politique intérieure et extérieure, et ce en harmonie avec notre qualité de pays arabe et musulman conscient de son rôle au sein de la communauté humaine".

"Nous avons fait entendre partout Notre voix et informé l'opinion mondiale de Notre point de vue sur les problèmes qui Nous concernent et sur ceux qui préoccupent l'humanité.

"C'est ainsi que Nous avons exposé aux chefs d'États, aux chefs de gouvernement et aux dirigeants des autres nations ce point de vue au cours des entretiens que Nous avons eus avec eux, aussi bien au Maroc qu'à l'extérieur.

"Notre doctrine a encore été précisée à maintes reprises par Nos ministres et les délégués de Notre gouvernement dans les congrès internationaux et réaffirmée tout récemment par Notre Prince Héritier du haut de la tribune des Nations Unies au cours de l'actuelle session de l'Assemblée générale. C'est ainsi que Nous avons proclamé notre attachement à la paix et Notre souci d'assurer la sécurité dans le monde. Nous avons proclamé également que le meilleur moyen pour résoudre des différends entre les nations demeure la voie de la négociation.

1. Sur l'importance du discours royal en tant que source du droit constitutionnel, voir supra n<sup>os</sup> 31 et 32.

2. Cf. not. Hassan II *Le défi*, Albin Michel, Coll. Mémoires, Paris, 1976, 281 p.

"Nous avons affirmé notre fidélité aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et notre détermination de soutenir cet organisme dans l'accomplissement de sa noble mission. Nous avons donné la preuve que nous sommes pour la liberté de tous les peuples, l'égalité entre tous les États et la libre coopération entre toutes les nations. Adversaire de tout esprit de domination et d'exploitation des peuples, nous n'admettons pas non plus que seules les grandes puissances s'arrogent le droit de décider du sort du monde. Nous avons toujours agi dans le cadre de l'égalité entre les peuples, du respect de leur souveraineté, ainsi que dans le respect du principe de la non-intervention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État.

"Nous demeurons attachés à la politique de non-engagement et de non-alignement. Nous défendons de nous allier aux blocs antagonistes. Nation musulmane, arabe et africaine Nous tenons à collaborer d'une façon loyale et féconde avec tous les peuples".

Cette doctrine a été également résumée par le Roi Hassan II, fidèle continuateur. Non-alignement, solidarité avec les pays du tiers-monde, coopération sur un pied d'égalité avec tous les pays quelle que soit l'idéologie dont ils se réclament, recours à la négociation pour résoudre les conflits (discours du Trône du 3 mars 1963).

Elle est même consacrée dans le préambule de la Constitution de 1962, qui est reprise par les Constitutions de 1970, de 1972 et de 1992.

Ainsi "Le Royaume du Maroc, État musulman souverain, dont la langue officielle est l'arabe, constitue une partie du Grand Maghreb".

"État africain, il s'assigne en outre, comme l'un de ses objectifs, la réalisation de l'unité africaine".

"Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est devenu un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant desdits organismes" - et ajoute la Constitution de 1992 - "réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus" <sup>1</sup>.

"De même, le Royaume du Maroc réaffirme sa détermination d'œuvrer pour le maintien de la Paix et de la Sécurité du Monde".

Ce sont là, en définitive, les fondements de la politique extérieure du Maroc, dont la mise en œuvre peut toutefois s'adapter aux événements nationaux et internationaux interdépendants.

## **277 - Réalisme et moyens de la politique extérieure**

Il est généralement admis, si on exclut certains ennemis irréductibles du Maroc ou de son régime politique, que la politique étrangère suivie par le pays est empreinte d'un réalisme non dénué de "sagesse", eu égard aux moyens limités dont il dispose pour agir dans le concert des nations. L'existence d'un ordre international injuste ou inéquitable, façonné par la domination de l'Occident, même si celui-ci cherche vainement à faire croire

---

1. Voir supra n° 205 et ss.

qu'avec la chute du mur de Berlin en décembre 1989, la crise puis la guerre du Golfe et les bouleversements qu'a connus l'ex-URSS et ses anciens satellites, un "nouvel ordre mondial" meilleur est en devenir !

Or tel le phénix, ce n'est que l'ordre actuel qui est appelé à renaître de ses cendres, avec la généralisation d'un pseudo-libéralisme à la fois économique et politique, après la fin de l'idéologie sociale-communiste <sup>1</sup>.

La pauvreté accentuée par les difficultés économiques ou le sous-développement chronique, sa soumission aux diktats des bailleurs de fonds internationaux et à des conditionnalités politiques, écologiques ou autres, affaiblissent la position du Maroc vis-à-vis des puissances occidentales dominantes et leurs organismes de domination et de perversion. L'eurocentrisme comme idéologie, et son fer de lance la culture occidentale, imposent impunément au Maroc comme à d'autres États africains sa vision de la démocratie et des droits de l'homme <sup>2</sup>. L'intervention royale lors du sommet France-Afrique de la Baule (1986) en ce sens reflète bien les appréhensions des dirigeants africains, dont ceux qui veulent plus ou moins sincèrement instaurer des régimes démocratiques. Toutefois, le Maroc n'a jamais opté pour la rupture avec les anciens colonisateurs (France et Espagne). Ses rapports avec eux demeurent privilégiés, quoiqu'ils doivent s'inscrire à partir de janvier 1993 dans le cadre de la Communauté puis de l'Union européenne.

D'ailleurs, sa préférence va pour les relations bilatérales avec les pays arabes frères, la plupart des pays africains et du tiers monde (Asie et Amérique du Sud), ainsi qu'avec d'autres pays occidentaux, États Unis en tête.

Certes, la froideur ou la chaleur de ces rapports change selon les circonstances ou selon les régimes politiques en place ou remplacés. Certes aussi, il est fréquent qu'on catalogue le Maroc de "conservateur", de "pro-occidental" ou d'autres qualifications similaires, mais ce serait là

---

1. On rappelle que les responsables politiques du Nord lient la démocratie à l'adoption de politiques de libéralisation économique. Or dans le Sud nombreux sont ceux qui contestent le manque de démocratie inhérent à la façon qu'a le Nord d'insister que les gouvernements du Sud adoptent de telles politiques et qui affirment que celles-ci ne sont pas nécessairement la traduction de principes démocratiques.

La Charte d'Arusha (Tanzanie) de la participation populaire au développement (février 1990) ne note-t-elle pas la "désapprobation" "de tous les programmes économiques, tels que les programmes d'ajustement structurel orthodoxes qui méprisent la condition humaine et négligent le potentiel et le rôle de la participation populaire au développement auto-entretenu". Aussi prie-t-elle instamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les autres donateurs bilatéraux et multilatéraux d'"accepter et d'appuyer les initiatives africaines tendant à formuler et à appliquer des programmes de développement et de transformation de conception endogène".

2. On rappelle aussi qu'à propos de l'indicateur de liberté humaine du PNUD, certains responsables du Groupe des 77 à l'Assemblée générale des Nations Unies (Raz Ali Ismail, Ambassadeur de Malaisie, Ancien président du Groupe) estiment que le PNUD n'est "ni une annexe des mœurs et des valeurs occidentales ni, en dépit de ses contributions financières, un véritable serviteur aux pays donateurs à imposer des conditions de base de questions relevant soi-disant des droits de l'homme". Cf. Forum du développement, n° 154, juillet-août 1991, *op. cit.*, p. 14.

méconnaître la complexité des relations entre États jaloux de leur souveraineté et l'existence d'affinités quasi indissolubles.

D'autres peuvent même qualifier certaines prises de positions "progressistes" comme étant dictées par la conjoncture ou quelques intérêts étroits. Il n'en demeure pas moins que l'éthique politique n'est pas la donnée majeure dans tous les pays du monde. De Gaulle n'avait-il pas dit, pour le paraphraser, que les États n'ont pas d'amis, mais seulement des intérêts. Thomas Hobbes, avec son *Leviathan*, n'a-t-il pas qualifié l'État comme ce monstre froid, dépourvu de sentiments.

La politique étrangère suivie par tel ou tel pays est néanmoins déterminée par une ou des personnes dont les objectifs et les moyens ne sont pas tous connus par ceux qui interprètent ou qualifient les actions entreprises, d'autant plus que celles-ci peuvent n'être que la partie émergée de l'Iceberg, fussent-ils les médias soi-disant mieux informés que d'autres.

C'est, en définitive, compte tenu de ces éléments épars qu'on peut chichement évoquer quelques-unes des actions les plus conformes à la doctrine marocaine en matière de politique étrangère, dont particulièrement celle qui fait vibrer actuellement tout un peuple, à savoir la récupération par le Maroc d'une partie du territoire dénommée "Sahara occidental" et dont il a été amputé par le colonisateur espagnol.

## Paragraphe II : LA LUTTE POUR L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE

### 278 - Étendue des problèmes légués par les colonisateurs

A moins de nier une évidence première, la colonisation de pays ou de territoires, en Afrique notamment, a été la source de bien des complications en ce qui concerne l'intégrité territoriale des États ayant accédé à leur indépendance politique. Même si l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) a posé le principe de l'intangibilité (ou reconnaissance) des frontières tracées par l'ancien colonisateur et qu'une commission de conciliation a reçu, entre autres, pour attribution de tenter de régler les différends nés des délimitations territoriales des nouveaux États, des problèmes demeurent encore en suspens en la matière. Pour ce qui est du Maroc, il a eu le malheur d'avoir été colonisé ("protégé") par la France et l'Espagne, qui avaient également étendu leur domination sur des territoires ou des pays limitrophes. Ainsi, ce pays avait été amputé, même une fois son indépendance acquise, de l'enclave d'Ifni rétrocédé depuis ainsi que des territoires de Saguiet El Hamra et de Rio de Oro appelés "Sahara occidental". Il en va toujours de même pour les villes de Ceuta, de Mellilla et les îles Jafarides au nord du pays. N'oublions pas aussi qu'étant dominé par des puissances occidentales, dont les convoitises sont sans limites, celles-ci avaient imposé au Maroc le maintien de bases militaires en faisant fi de la souveraineté nationale formellement retrouvée en 1956.

Enfin, toujours à cause des séquelles du colonialisme, le tracé des frontières avec l'Algérie et avec la Mauritanie, qui devaient accéder à l'indépendance au début des années 60, posait lui aussi problème.

## 279 - Unanimité marocaine sur les questions territoriales

On comprend donc assez facilement pourquoi l'article 19 de la Constitution dispose, dès 1962, que le Roi garantit "l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques";

Mais si la responsabilité est assumée en la matière par le Souverain, c'est qu'il agit en tant que "Représentant suprême de la Nation, Symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État". Il est, en quelque sorte, mandaté par le peuple, au moyen de la *baïa* (allégeance), pour défendre l'intégrité territoriale du pays. Il faut encore reconnaître que si quelques personnes font savoir publiquement qu'elles ne reconnaissent pas certains territoires (Sahara occidental) comme marocains, leur position peut s'expliquer par la non-reconnaissance du Roi en tant que Chef d'État, qui est en même temps le défenseur et le garant de l'intégrité territoriale du Maroc.

Autrement dit, tout le peuple marocain reste sensibilisé et farouchement convaincu de la marocanité des territoires dont il a été amputé par le colonisateur. Il arrive même que des leaders ou des partis politiques imprudents ou déterminés par des buts à consommation interne prennent des positions plus hardies qu'une diplomatie réfléchie ou rationnelle ne pourrait claironner<sup>1</sup>.

D'ailleurs, pour la question primordiale du Sahara occidental, le Souverain n'a pas manqué de constituer auprès de lui un "Conseil *ad hoc*" composé des dirigeants des principaux partis politiques (R.N.I., Istiqlal, Mouvement populaire, U.S.F.P., P.P.S., M.P.D.C.)<sup>2</sup>. D'autres formations politiques peuvent être consultées en la matière. Leurs dirigeants sont également dépêchés dans tous les continents pour expliquer et défendre les thèses marocaines et il ne s'agit pas là, comme l'avancent certains esprits chagrins en mal de critiques, d'un simple exutoire des problèmes de politique interne<sup>3</sup>.

---

1. Tel a été le cas du leader feu Aïjal El Fassi qui affirmait que les frontières authentiques du Maroc ne devaient être limitées que par le fleuve Sénégal. On rappelle aussi la prise de position de feu Abderrahim Bouabid en juin 1981, lors du Sommet Africain de Nairobi (Kenya) où le Roi Hassan II a accepté solennellement le principe du référendum, ce qui a valu au premier secrétaire de l'USFP quelques mois de prison. L'Istiqlal, l'USFP et d'autres partis de l'opposition ou de la majorité ne manquent pas de revendiquer la rétrocession au Maroc de ses villes de Ceuta et Mellila et des îles Jafarides, encore détenues par l'Espagne.

2. Cf. dahir n° 1-79-76 du 19-3-1979 portant nomination des membres du Conseil *ad hoc* (BO, n° 3464 du 21-3-1979, p. 60).

3. Cf. not. Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U. relatif à la question du Sahara (18-6-1990) et la réponse du Maroc à ce document (15-10-1990). *Le Matin du Sahara et du Maghreb*. Édition du 20-10-1991, p. 5 et 7. Rapport factuel du Secrétaire général de l'O.N.U. sur le Sahara occidental, in *Le Matin* du 15-10-1992 et résolution de la 4ème commission de l'Assemblée générale des Nations Unies appuyant les efforts de M. Boutros Ghali, in *Le Matin* du 5-11-1992. Ce dernier paraît être déterminé à organiser un référendum avec "ceux qui veulent y participer" (le Polisario étant encore opposé pour une question se rapportant, notamment, aux votants). Cf. *Al Bayane* du 29-1-1993).

## 280 - Priorité au règlement pacifique des différends

Les problèmes marocains de souveraineté ou de frontières sont réglés essentiellement par la voie pacifique. Ainsi en est-il des bases françaises, espagnoles et américaines puisqu'il a été mis fin à leur activité au moyen d'accords bilatéraux entre le Maroc et les pays concernés (France, Espagne, États Unis), bien que cela ait pris un certain temps après l'indépendance du pays. Le réalisme politique a incliné aussi à la reconnaissance de la Mauritanie vers la fin des années soixantes, malgré les positions radicales de l'Istiqlal. D'autre part, si une "guerre des sables" a éclaté entre le Maroc et l'Algérie en 1963, juste après l'indépendance de ce pays maghrébin, des concessions marocaines ne lui ont été accordées qu'au titre de la fraternité maghrébine qui se précisera par la suite, notamment en ce qui concerne le sort de Tindouf et de Colomb-Béchar. Outre le rôle joué par la Commission de la conciliation de l'O.U.A. pour mettre fin à la guerre éclair de 1963, ce sont bel et bien les accords d'Ifrane en matière de coopération et l'échange de lettres de janvier 1969 entre les deux États maghrébins qui ont tenté de résoudre ce problème <sup>1</sup>. Mais il faudra attendre l'été 1992 pour que le traité relatif au tracé de la frontière d'État entre ces deux pays soit publié au bulletin officiel du Maroc <sup>2</sup>. De plus, la création de l'Union du Maghreb Arabe en 1989 rend ce problème dépassé <sup>3</sup>.

Reste la question du Sahara occidental, qui mobilise effectivement tout le peuple marocain depuis qu'elle a été relancée en 1972. L'accord signé par le Maroc et la Mauritanie avec l'Espagne en 1976 est la suite logique de la rétrocession par cette puissance coloniale de l'enclave d'Ifni en 1969 et surtout de l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 16 octobre 1975. Il n'a été cependant possible que grâce à la "Marche verte" de 350 000 Marocains avec pour seuls armes le Coran et le drapeau marocain.

Toutefois, les ennemis du Maroc ne s'avouent pas vaincus pour autant. Outre l'appui qu'ils ont accordé à un mouvement créé ex nihilo en 1975, pour contrer l'élan national marocain de la Marche verte, en l'occurrence le "Polisario" <sup>4</sup>, certains pays ou régimes politiques d'une idéologie maintenant reléguée aux oubliettes de l'Histoire, n'ont pas hésité à porter l'affaire à l'O.U.A. puis à l'O.N.U.. Aussi, après la récupération des territoires sahariens revendiqués par le Maroc depuis son indépendance <sup>5</sup> et pour confirmer sa place non négligeable dans la communauté internationale, ce pays a-t-il accepté en 1981 le recours à un référendum organisé par les Nations Unies, qui devait avoir lieu à la fin de l'année 1993 <sup>6</sup>.

1. Cf not. les textes de ces différents instruments reproduits par le quotidien marocain *Le Matin du Sahara*, dans son édition du 22-1-1989.

2. Cf. dahir n° 1-89-48 du 22-6-1992 portant publication de la convention relative au tracé de la frontière d'État établie entre le Maroc et l'Algérie, faite à Rabat le 15-6-1972 (BO, n° 4157 du 1-7-1992, p. 282).

3. Voir infra n° 280.

4. Mouvement pour la libération de Saguiet Al hamra et Rio de Oro.

5. Ce qui constitue une autre constante de la politique extérieure du pays.

6. Le cessez-le-feu a été proclamé officiellement le 6-9-1991 afin de permettre à la mission des Nations Unies pour le règlement de l'affaire du Sahara occidental (MINURSO)

Il faut, en tout cas, reconnaître que depuis 1975, puis avec la récupération du Rio de Oro (Oued Ed dahab) en août 1979, la souveraineté marocaine s'exerce sur la majorité des territoires de l'ex-Sahara Occidental.

Le Maroc, résolument attaché à la paix, a toutefois laissé en instance ses revendications des villes de Ceuta, de Mellila et des îles Jafarides jusqu'à ce que le problème de Gibraltar soit réglé entre l'Espagne et le Royaume-Uni. D'ailleurs, il entretient et développe sa coopération avec la péninsule ibérique d'une façon exemplaire tant sur le plan bilatéral que sur le plan régional.

### Paragraphe III : POLITIQUES MAGHRÉBINE ET RÉGIONALE

Le Maroc fait partie intégrante du Maghreb, des pays arabes, de l'Afrique ainsi que d'autres ensembles régionaux plus ou moins informels avec pour vecteur principal l'Islam, le non-alignement et l'appartenance à ce qui est désigné communément le "tiers monde" et le monde méditerranéen. Étant donné l'interdépendance grandissante entre États géographiquement proches, il entretient des rapports de coopération plus ou moins étroits avec l'Europe Communautaire et l'Occident dominateur d'une manière générale.

#### **281 - Le Maroc, partie intégrante du Grand Maghreb**

S'agissant d'une sous-région faisant partie du nord de l'Afrique, l'idée de la constitution d'une Communauté (Umma) maghrébine n'est pas récente. Elle a été même réalisée, du Sahara à la Méditerranée, à la fin du XI<sup>ème</sup> siècle par les Almoravides puis consacrée surtout par les Almohades (unificateurs), à partir de l'ouest (d'où le nom du Maroc-Maghrib), c'est-à-dire par deux dynasties marocaines venues du Sahara appelé actuellement "occidental" <sup>1</sup>.

Toutefois, pour revenir à une époque plus récente, après les indépendances durement acquises par l'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie, des relations tumultueuses et pleines d'embûches, provoquées notamment par l'ancien colonisateur, n'ont guère permis de revenir à l'Unité maghrébine du temps des Almohades. La création d'un "Etat-Nation", en conformité d'une conception occidentale franchement inadaptée, va à l'encontre de l'espoir soutenu de tout le peuple maghrébin dont les affinités et les ressemblances (langue, religion, culture, civilisation) transcendent toutes sortes de divergences qu'on peut être tenté de mettre en épingle pour diviser le Maghreb afin de mieux le dominer.

Les jalons tendant à la concrétisation de l'idéal maghrébin sont nombreux et il serait fastidieux de les rappeler tous ici. Toujours est-il que les

---

d'entreprendre les actions préparatoires au référendum envisagé. Des difficultés à propos de l'identification du corps électoral devant participer au référendum d'auto-détermination du "Sahara occidental" constitue encore un obstacle majeur.

1. Sur cette épopée, cf. not. Abdallah Laroui *L'histoire du Maghreb*, François Maspero, Paris, 1970, 390 p. not. pp. 147 et ss.

tentatives contemporaines d'union ne sont pas rares. Elles ont même été suscitées par des divergences politiques entre États maghrébins, d'où la conclusion de traités d'Union entre l'Algérie, la Mauritanie et la Tunisie d'une part, et entre le Maroc et la Libye, d'autre part, durant les années 1983-1984<sup>1</sup>. Or une telle situation ne pouvait durer sans constituer pour les États concernés, ou leur régime, un désaveu des aspirations légitimes de leur peuple. Aussi faisant taire leurs dissensions, compte tenu de la tendance actuelle des regroupements régionaux, pour devenir une force sinon avoir un poids dans les négociations internationales et à l'approche imminente du marché unique européen en janvier 1993, les cinq pays maghrébins se sont-ils finalement résolus à s'entendre sur un minimum au début de leur union future.

Il en est, de ce fait, résulté le Traité instituant l'Union du Maghreb Arabe (U.M.A.) au sein de laquelle le Maroc joue un rôle déterminant à l'instar de l'Algérie et des autres États membres<sup>2</sup>.

Faut-il souligner à cet égard que cet instrument a été symboliquement signé, le 17 février 1989, à Marrakech, capitale des unificateurs maghrébins d'antan (les Almoravides et les Almohades).

Certes un long chemin reste à parcourir pour la réalisation effective d'une union totale, sur tous les plans, mais n'empêche que la volonté politique existe et qu'il serait très difficile aux dirigeants maghrébins actuels ou à venir de faire machine arrière sans risquer d'aller à contre-courant des attentes de leur peuple et de l'évolution rapide de l'Histoire en cette fin de millénaire. Ceci devrait, dans une certaine mesure, valoir aussi pour les rapports du Maroc avec les autres pays arabes.

## 282 - Politique arabe

Si le Maroc n'a pas été l'un des fondateurs de la Ligue des États arabes instituée par le traité du 22 mars 1945, il y a adhéré quelque temps après son indépendance, le 12 septembre 1958, pour participer ensuite activement à ses activités.

Il reste cependant qu'outre le caractère inapproprié de cette organisation régionale pour une action arabe commune efficace<sup>3</sup>, les relations inter-

---

1. Cf. not. dahir n° 1-85-51 du 3-6-1985 portant publication du traité instituant une Union d'États entre le Maroc et la Libye, fait à Oujda le 13-8-1984, et de ses annexes (BO, n° 3790 du 19-6-1985, p. 260). Ce traité a été même soumis au référendum qui s'est déroulé le 31-8-1984. Cf. décision n° 80 de la Chambre constitutionnelle du 1-9-1984, publiée par le BO sus-indiqué, pp. 270-271.

2. Cf. dahir n° 1-89-92 du 30 juin 1989 portant promulgation de la loi n° 3/89 portant approbation quant au principe de la ratification du Traité instituant l'U.M.A. fait à Marrakech le 17-2-1989 (BO, n° 4001 du 5-7-1989, p. 186).

3. Il s'agit, en effet, d'une simple "Ligue" qui vise le maintien de la pleine souveraineté de chaque pays arabe. Un projet de révision du traité de 1945 est toujours à l'étude pour lui donner plus d'impulsion ou de prérogatives, mais faute d'accord unanime (ou d'un consensus) son adoption reste d'autant plus lointaine que la guerre du Golfe (début 1991) a cristallisé les facteurs de désunion.

arabes sont souvent difficiles, d'autant plus que les vingt et un États-membres de la Ligue arabe - et surtout leur régime - sont très partagés sur les problèmes majeurs de leur destinée et de leur indépendance vis-à-vis de l'Occident en général. Le problème palestinien et israélo-arabe demeure néanmoins celui qui monopolise l'attention, voire un accord minimal entre les pays arabes, bien que des divergences se font fréquemment sentir quant aux modes pacifiques ou autres pour son règlement.

Aussi ne peut-on pas être surpris de la constitution au sein de la région, composée du Machrek et du Maghreb, de sous-groupements ou de relations privilégiées plus ou moins durables entre États arabes <sup>1</sup>. Le Maroc garde ainsi des relations étroites avec les émirats et monarchies du Moyen-Orient, mais sans pour autant refuser tous rapports avec des régimes dits progressistes <sup>2</sup>.

En tout cas, il est souvent qualifié comme faisant partie des pays "conservateurs" ou "pro-occidentaux". Ces qualifications sont suscitées, sinon ancrées dans l'opinion publique nationale et internationale, par certaines prises de position originale ou audacieuse (rencontre du Roi avec Shimon Peres, ancien Premier ministre israélien à Ifrane) ou de fidélité (lors de la guerre du Golfe) par l'envoi d'un contingent de 1 500 soldats en Arabie Saoudite pour la défense de cet État. C'est ce qui lui vaut d'être écouté et consulté par les superpuissances et par les dirigeants palestiniens pour le règlement du problème moyen-oriental clef.

Le rôle actif du Maroc à ce sujet s'exprime, entre autres, par l'organisation sur son sol de sommets arabes, tel celui de 1974 qui a abouti à la reconnaissance de l'Organisation de la Libération de la Palestine (O.L.P.) en tant qu'unique représentant du peuple palestinien et ceux de Fès (novembre 1981 et septembre 1982) à l'issue desquels a été adopté le "Plan de Fès".

Le Maroc en particulier et le Maghreb en général, bien qu'étant éloigné du Moyen-Orient, sont très sensibles au conflit qui oppose les arabes à Israël. Le Maroc n'a-t-il pas participé à la guerre d'octobre 1973 aux côtés de l'Égypte et de la Syrie ?

Certes certaines de ses positions (rencontres avec Shimon Perez et avec Sadate après les accords de camp David) sont critiquées par les radicaux que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, mais n'empêche que le réalisme de sa politique arabe va de pair avec une vision prospective du règlement du problème palestinien. La tentative de réunir en octobre 1991, sous l'égide des États Unis et de l'URSS, une conférence internationale entre les cinq parties arabes concernées <sup>3</sup>, avec la présence des États membres de l'UMA - dont le Maroc - en qualité d'observateurs, renforce l'orientation majeure de ce pays, d'autant plus qu'on assiste à un renversement de tendances dicté par

---

1. Outre l'U.M.A., le Conseil de la Coopération du Golfe (C.C.G.) fut créé dès 1981 et le Conseil de la Coopération Arabe (C.C.A.). Ce dernier a été créé en même temps que l'U.M.A. (18-2-1989), mais il a volé rapidement en éclat à cause de la guerre du Golfe puisqu'il se composait de l'Égypte, de l'Irak, de la Jordanie et du Yémen.

2. Syrie ou l'Irak par exemple.

3. Savoir, l'Égypte, la Syrie, la Jordanie, le Liban et les palestiniens (O.L.P. et les autres).

une conjoncture défavorable au radicalisme arabe, sauf si les négociations arabo-israéliennes de Washington échouent <sup>1</sup>. Même les pays africains, après la défection de l'ancienne Europe socialiste, prennent de plus en plus des positions mitigées sinon se rapprochent d'Israël.

### **283 - Politique africaine**

Le Maroc est l'un des fondateurs de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) puisqu'il a abrité, sur son sol, le groupe de Casablanca (janvier 1961), qui a adopté la charte de même nom visant la création de structures régionales africaines <sup>2</sup>. Toutefois, ses rapports avec cette organisation n'ont pas été toujours caractérisés par leur constance. Déjà lorsqu'en mai 1963, la Conférence panafricaine d'Addis-Abeba (Éthiopie) a décidé la constitution de l'O.U.A., il s'est abstenu de participer à cette réunion car la Mauritanie y était également invitée <sup>3</sup>. En outre, à cause de l'admission par cette institution régionale de la "république arabe sahraoui démocratique" (R.A.S.D.) en juin 1981, alors qu'il s'agit d'une émanation du Polisario et sans qu'elle possède un territoire et un peuple bien déterminés, il s'est résolu à la quitter <sup>4</sup>.

Il n'en demeure pas moins qu'il adhère à l'élimination de l'apartheid et à la solution des autres problèmes africains essentiels, notamment ceux du développement et de la pauvreté, qui le touche cruellement lui aussi. Il garde sinon fructifie ses relations bilatérales avec les pays africains amis (Côte-d'Ivoire, Gabon, Sénégal, Cameroun, etc) ainsi qu'avec d'autres pays dits progressistes (le Bénin par exemple). Une coopération étroite sur les plans économique et culturel est approfondie avec d'autres pays comme la Guinée, la Guinée équatoriale ou le Mali.

Ces rapports sont toutefois déterminés par la position de ces pays à l'égard du problème du Sahara occidental. Tel est également le cas en ce qui concerne ses relations avec d'autres États situés en dehors du Moyen-Orient et de l'Afrique.

### **284 - Politique régionale ou interrégionale informelle**

En conformité aussi avec les principales orientations de sa doctrine en

1. Doit-on également souligner la visite éclair à Rabat du premier ministre (Izhak Rabin) et Shimon Pères le lendemain de la signature de la Déclaration de principes israélo-palestinienne du 13-9-1993 ?
2. L'autre groupe était celui de Monrovia (Sierra-Leone) au sein duquel se trouvait l'Éthiopie futur pays d'accueil du siège de l'O.U.A.
3. On rappelle que le Maroc revendiquait le territoire-mauritanien comme ayant été placé, dans le cours de l'histoire, sous la domination des sultans marocains. La reconnaissance officielle de la République islamique de Mauritanie, indépendante en 1960 et admise par l'O.N.U. le 27-10-1961, n'a finalement eu lieu qu'en 1969.
4. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il n'a semble-t-il pas signé, ni adhéré à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

matière politique extérieure, le Maroc est l'un des fondateurs du Mouvement des non-alignés en 1961 (conférence de Belgrade) avec la Yougoslavie de Tito, l'Égypte de Nasser et l'Inde de Nehru. Il participe régulièrement aux instances de ce mouvement, en son sein ou ailleurs (à l'O.N.U.).

Toutefois, la disparition du Bloc socialiste remet en cause cette tendance sinon le concept de "non-alignement". D'ailleurs, la plupart des États participants à ce mouvement sont qualifiés çà et là de pro-occidentaux ou de socialistes. De plus, l'efficacité d'un tel mouvement est loin d'être réelle. Un changement sinon sa désagrégation dans un futur plus ou moins proche le réduira certainement à néant ou le transformera radicalement. Il en va autrement en ce qui concerne l'action du Maroc en tant que membre de l'Organisation de la Conférence Islamique (O.C.I.) dont le siège se trouve à Djeddah (Arabie Saoudite). On rappelle que cette institution interrégionale d'ordre confessionnel a été créée à la suite de l'appel lancé par le Maroc lors de l'incendie par les sionistes d'Israël de la Mosquée d'Al Aqça, le troisième lieu saint pour les musulmans après la Mecque et Médine, en 1969. C'est encore le Maroc qui préside le Comité d'Al Qods (Jérusalem) de l'O.C.I. et dont les travaux sont d'un intérêt certain pour l'ensemble des musulmans dans le Monde et pour les arabes et les palestiniens en particulier. Ce pays abrite, notamment, deux institutions spécialisées de l'O.C.I., : l'Organisation Islamique de l'Éducation, de la Culture et des Sciences (ISESCO-Rabat) et le Centre Islamique pour le Développement du Commerce (CIDC-Casablanca). Enfin, en tant que pays situé au Sud de la Méditerranée, le Maroc œuvre pour une politique commune aux pays du pourtour de cette "mare nostrum", désigné abusivement de "lac de paix", bien que les divergences entre les pays de la rive Nord (Europe du Sud) et ceux de la rive Sud (Afrique du Nord), ou les cinq plus cinq, soient telles que les rapprochements des points de vue sur cette question pourtant primordiale s'avèrent des plus difficiles, voire aléatoires <sup>1</sup>. C'est autant dire aussi les paradoxes des relations du Maroc avec l'Occident en général et avec l'Europe communautaire en particulier.

## 285 - Politique occidentale

On qualifie, peut-être à juste titre, le Maroc de "pro-occidental" lorsqu'on connaît les relations étroites qu'il entretient avec la Communauté européenne (C.E.) puisqu'il a conclu avec elle d'abord un instrument d'association en 1969 puis un accord de coopération en 1976, à l'instar d'autres pays maghrébins (Algérie, Tunisie) et même arabes du Machrek (Liban, Syrie, Jordanie, Égypte). Ces derniers instruments s'inscrivent d'ailleurs dans le cadre de la politique méditerranéenne de la Communauté, qu'elle désire imposer aux autres États dits "tiers". Même les accords de coopération, dont celui signé par le Maroc, ne visent qu'à asseoir la

---

1. Des réunions ont eu lieu entre les cinq États membres de l'UMA et les quatre États membres de la C.E. (France, Italie, Espagne, Portugal) auxquels s'est joint Malte, fin décembre 1991 et début 1992 à Alger et Tunis.

domination de l'Occident sur les pays pauvres et sous-développés du Sud. Les volets financier, technique, culturel de la coopération établie vont dans ce sens. Le volet social, limité à quelques principes en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants et leur famille, ne connaît pas une application effective. Bien au contraire, les États membres de la Communauté européenne gardent jalousement leurs prérogatives souveraines en la matière et amènent même la Commission des Communautés européennes et les autres instances communautaires à s'y plier <sup>1</sup>. Il reste entendu que ce sont des considérations géopolitiques qui ont motivé le Maroc à demander, comme la Turquie, son adhésion à la C.E., ce qui a surpris les États membres de cette institution supranationale. Or ce pays comme l'a avancé son Souverain s'est comparé à un arbre dont les racines sont profondément implantées en Afrique, mais dont les branches et les feuillages respirent en Europe. C'est ce qui explique en partie la décision prise en accord avec l'Espagne et l'appui de la C.E. de construire une Liaison fixe sur le détroit de Gibraltar.

Pourtant, la situation a bien changé depuis la demande d'adhésion du Maroc à la C.E. lors de la première moitié de la décennie 80. En effet, avec la destruction du mur de Berlin, la réunification de l'Allemagne et la fin aussi rapide qu'imprévue du communisme en Europe orientale et centrale comme en URSS, les regards de la C.E. sont maintenant résolument tournés vers les frères européens plus proches par la religion, la mentalité et leur destin solidaire. Même la "Maison commune européenne", prônée par Gorbatchev, est dépassée. L'adhésion certaine des pays européens de l'ancien bloc socialiste à la C.E. pourrait même mettre un terme à l'idée de "Confédération européenne" lancée par F. Mitterrand <sup>2</sup>.

Enfin, les conditionnalités politique, de droits de l'homme ou écologique pour l'octroi d'aide au développement du Maroc et le tapage médiatique sciemment orchestré à propos de certains prisonniers politiques par le gouvernement et le parti socialistes français n'inclinent guère à l'optimisme quant à la chaleur des relations maroco-occidentales d'antan <sup>3</sup>.

On ne sous-estimera cependant pas la prudence diplomatique, de rigueur dans les rapports inter-étatiques, car la complexité de ceux-ci et leur ancienneté sont telles qu'elles n'appellent nullement à des changements de cap radicaux, d'autant plus qu'il n'existe plus aujourd'hui qu'un seul ordre dominant et pervers, celui de l'Occident, avec lequel le Maroc est obligé de s'accommoder, tout en essayant de ne pas se démettre. C'est dans cette optique qu'il est difficile de prendre des positions novatrices vis-à-vis de

---

1. Cf. not. notre ouvrage *Nouvel ordre social international et migrations*, *op. cit.*, pp. 82 et ss. On signalera aussi que le comité économique et social de la CE a émis, en octobre 1992, un avis selon lequel ces accords bilatéraux sont dépassés.

2. C'est ce qui se confirme avec l'annonce de l'Union politique et de l'Union économique et financière lors de la réunion du Conseil de la C.E. à Maastricht (Pays-Bas) en décembre 1991.

3. A ajouter aussi, dans ce sens, le refus par le parlement européen d'accorder au Maroc un protocole financier d'environ 4 millions de dollars U.S. en décembre 1991, mais qui a été accordé par la suite en 1992.

l'unique et actuelle superpuissance politico-militaire, les États Unis, avec laquelle on se plaît de rappeler que le Maroc est l'un des premiers pays au Monde à l'avoir officiellement reconnu juste après sa déclaration d'indépendance le 4 juillet 1956.

Ce sont, en définitive, ces contraintes qui déterminent également les rapports du Maroc avec l'O.N.U. et ses institutions spécialisées.

## 286 - Politique mondiale

Depuis que le Maroc a été admis en tant que membre de l'O.N.U., le 12 novembre 1956, il n'a cessé de proclamer son attachement aux chartes et autres textes fondamentaux de cette organisation et de ses institutions spécialisées, auxquelles il a adhéré par la suite <sup>1</sup>.

Ces adhésions ont été d'abord dictées, à l'instar d'autres pays nouvellement indépendants, par la reconnaissance de sa souveraineté nationale retrouvée. Toutefois, s'il déclare être actif et dynamique au sein de l'O.N.U. et de ses institutions spécialisées, son poids réel ne s'en ressent pas moins de la domination des puissances du Nord développées, dont la contribution au financement de ces organisations joue un rôle essentiel pour la détermination des politiques mondiales qui leur sont, en tout cas, favorables.

Le Maroc ne peut donc qu'œuvrer avec les autres membres du Groupe des 77 (groupant maintenant 128 membres) pour essayer ensemble, dans la mesure de leurs moyens dérisoires, d'atténuer autant que faire se peut l'hégémonie des complexes militaro-technologiques.

On se demande si l'adhésion aux nombreuses conventions multilatérales conclues sous les auspices de l'O.N.U. et de ses filiales, ne constitue ni plus ni moins qu'une sorte de "reconnaissance" de la domination occidentale car des pays comme le Maroc ne peuvent agir autrement, en rupture avec l'ordre - actuel ou présumé nouveau - régnant. Si on peut souscrire aux "principes, droits et obligations" prétendument universels, encore faut-il qu'ils soient appliqués de manière égale et juste à tous les États membres. Malheureusement, comme ce n'est guère le cas, en l'absence d'une éthique de solidarité véritable faisant prévaloir les peuples et les êtres humains sur les États et les autres structures, la politique mondiale d'un pays demeure

---

1. Le Maroc a ainsi adhéré aux institutions spécialisées des Nations Unies suivantes : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO : 7-11-1956) ; Organisation Mondiale de la Santé (OMS : 9-5-1956) ; Organisation Internationale du Travail (OIT : 12-6-1956) ; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO : 13-9-1956) ; Union postale universelle (UPU : 12-11-1956) ; Organisation de l'aviation civile internationale (OACI : 13-12-1956) ; Organisation de la Météorologie Mondiale (OMM : 2-2-1956) ; Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA : 26-10-1956) ; Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF : 25-7-1957) ; Fonds monétaire international (FMI : 25-4-1957) ; Banque mondiale (BIRD, 25-4-1958) ; Société financière internationale (SFI : 19-7-1962) pour se contenter des adhésions juste postérieures à son indépendance politique.

réduite à sa plus simple expression, exception faite de déclarations sans grande portée pratique dans les tribunes internationales. Les échos d'une caisse de résonance laisseront toujours froids les véritables détenteurs du pouvoir mondial. Et dire que ces derniers veulent donner des leçons de démocratie aux pauvres de ce monde, qui se débattent dans des problèmes sans fin, dont ceux afférents à leur endettement extérieur.



## Chapitre II

### COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ET DE DÉPENSES

Si on a eu déjà l'occasion d'appréhender le rôle du parlement en matière de finances <sup>1</sup>, il n'a pas été possible de préciser, ne serait-ce que dans leurs grandes lignes, l'organisation des dépenses de l'État (paragraphe 2) et encore moins le régime général de la fiscalité (paragraphe 1er).

#### Paragraphe I : LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA FISCALITÉ

On commencera d'abord par des appréciations générales du régime en vigueur (I), pour rendre compte par la suite des principaux impôts issus de la réforme fiscale (II).

#### I - NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE D'ÉTHIQUE FISCALE

##### 287 - Étendue et limites de la fiscalité

La fiscalité marocaine a connu une réforme d'envergure en 1984, suivie de ses textes d'application, dont il échet d'en souligner seulement les principes généraux. Cette réforme est intervenue pour mettre un terme à la complexité du système fiscal antérieur caractérisé par une cédularité multiple <sup>2</sup>. Toutefois, l'adoption de textes aussi bien ordonnés soient-ils n'est pas un gage de réussite du nouveau régime, en rapport notamment avec une justice fiscale favorable plus aux défavorisés qu'aux riches. C'est, dans ce cadre, que l'Administration fiscale doit jouer un rôle appréciable au lieu de se cantonner dans l'application d'instructions et de circulaires dont le but avoué est de renflouer, autant que possible, les caisses de l'État de manière aveugle et donc au détriment des couches de la population qui ne peuvent frauder le fisc.

---

1. En application de l'article 49 de la Constitution. Voir supra n° 97.

2. Cf. not. *Guide des impôts du Maroc*, Éditions des publications fiduciaires, Casablanca, 1978 et le *Code fiscal marocain*, Éditions techniques, Paris, 1978, ainsi que notre ouvrage *Contentieux fiscal*, op. cit p. 12.

## **288 - Mainmise de l'Administration fiscale sur l'ordonnancement juridique des impôts**

Quoi qu'il en soit, avant de dégager les traits caractéristiques du régime récemment institué, il y a lieu de signaler que les ressources de l'État ne comprennent pas seulement les impôts et le produit des amendes, mais aussi les rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ; les revenus du domaine et des participations financières de l'État ainsi que la part de l'État dans les bénéfices des établissements publics, industriels et commerciaux ; les remboursements de prêts et avances ; les produits divers et le produit des émissions d'emprunt.

Toutefois, ce sont les impôts qui retiennent le plus l'attention parce qu'ils concernent tous les citoyens <sup>1</sup>. C'est pourquoi seule la loi doit, en principe, les créer et les répartir.

L'autorisation de percevoir les impôts est, en outre, annuelle, leur rendement étant évalué par la loi de finances <sup>2</sup>.

De même, la rémunération des services rendus par l'État ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur proposition du Ministre des finances et du ministre intéressé.

Enfin, le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières de l'État, les remboursements des prêts ou avances et le montant des produits divers sont également prévus et évalués par la loi de finances de l'année.

En d'autres termes, si les impôts doivent être ordonnancés par une loi, en principe votée par le parlement, les taxes parafiscales et les autres ressources de l'État sont fixées par des textes réglementaires. C'est encore l'Administration fiscale qui a la mainmise sur l'élaboration de normes inférieures (circulaires générales ou particulières à tel ou tel impôt, notes de service, instructions diverses, etc) qui dérogent souvent à l'esprit des lois fiscales. Ainsi s'explique, en grande partie, l'option faite pour l'adoption d'une "loi-cadre" relative à la réforme fiscale et les modalités de son application par des textes particuliers aux nouveaux impôts établis, à savoir : l'impôt général sur le revenu (I.G.R.), l'impôt sur les sociétés (I.S.), la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) et la fiscalité locale.

## **289 - Maintien des problèmes issus de la cédularité des impôts**

Si d'emblée l'article 3 de la loi-cadre n° 3-83 relative à la réforme fiscale <sup>3</sup> met l'accent sur la substitution de l'I.G.R. et l'I.S. aux divers impôts antérieurs <sup>4</sup>, il n'en demeure pas moins que la plupart de ces derniers sont

---

1. Ces derniers supportent tous en principe, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques (article 17 de la Constitution).

2. Cf. not. dahir n° 1-91-321 du 30-12-1991 portant promulgation de la loi n° 38-91 des finances pour l'année 1992 (BO, n° 4131 du 1-1-1992, p. 2).

3. Promulguée par le dahir n° 1-83-38 du 23-4-1984 (BO, n° 3731 du 2-5-1984, p. 235).

4. Ainsi, l'I.G.R. se substitue, pour les personnes physiques :

- au prélèvement sur les traitements publics et privés, les indemnités et émoluments, les

maintenus et relèvent de la compétence des collectivités locales, ce qui ne règle pas définitivement le problème de leur variété et complexité. N'oublions pas aussi que la mise en œuvre de la réforme requiert un temps appréciable pour que l'Administration fiscale et les contribuables-redevables puissent s'adapter aux nouvelles exigences. Il est, en effet, difficile de changer du jour au lendemain les comportements, les habitudes et les mentalités des intéressés, notamment pour l'accomplissement civique d'obligations fondées sur une éthique et une justice fiscales rompues à toute épreuve. Ce ne sont certes pas les textes et les autres mesures administratives opportunes ou discrétionnaires qui permettront de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscale. L'article 27 de la loi-cadre se borne seulement, à cet égard, à disposer qu'il sera procédé, dans les formes et selon les critères qui seront définis par la loi, à la rectification des déclarations des contribuables dont il sera établi que les dépenses sont manifestement en discordance avec le revenu déclaré. L'Administration fiscale dispose d'énormes pouvoirs de contrôle, d'évaluation et de sanction ainsi que des garanties de recouvrement dont elle abuse à l'encontre de contribuables, nombreux, démunis de ressources juridiques pour mieux faire valoir leurs droits auprès du gigantisme administratif du fisc <sup>1</sup>. Là aussi, cette administration a tout le loisir de faire bénéficier de la "prescription anticipée" qui elle veut, en l'occurrence les plus fortunés parmi les contribuables, bien que l'article 28 de la loi-cadre <sup>2</sup> prévoit qu'elle ne peut suspendre la prescription que par lettre recommandée contenant tous les détails concernant la nature de chaque infraction et le montant des redressements au titre des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée. Rien d'appréciable n'a, d'autre part, changé en matière de contentieux fiscal, d'autant plus que, dans le cadre de la procédure légale, l'Administration ne se contente pas seulement de soulever tous les moyens de preuve "sans qu'il lui soit permis d'effectuer des redressements supplémentaires" (article 28, al. 2 Loi-cadre), mais l'impact négatif de l'"esprit Makhzen" sur les populations faibles n'encourage guère un règlement juste des litiges <sup>3</sup>. C'est compte tenu

---

salaires, les pensions et les rentes viagères ;

- à la taxe urbaine, pour les revenus locatifs ;
- à l'impôt sur les bénéfices professionnels ;
- à l'impôt agricole ;
- à la contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques ;
- à la taxe sur les produits des actions et parts sociales et revenus assimilés, pour les revenus perçus par les personnes ayant leur résidence au Maroc et qui déclinent leur identité à l'organisme payeur. Quant à l'impôt sur les sociétés, il se substitue, pour les sociétés et autres personnes morales :
- à l'impôt sur les bénéfices professionnels ;
- à l'impôt agricole ;
- à la taxe urbaine pour les revenus locatifs.

1. Cf. notre ouvrage *Contentieux fiscal au Maroc, op. cit.*, pp. 27-32 (sur le pouvoir fiscal).

2. Comme les textes d'application de la réforme, qu'ils soient d'ordre législatif ou réglementaire.

3. Cf. notre ouvrage *Contentieux fiscal au Maroc, ibid.*, pp. 77 et ss sur la procédure légale ; - les recommandations non reprises ici, de la commission sur "l'Administration fiscale", in

de ces appréciations générales qu'il échet d'appréhender les divers impôts institués par la loi-cadre et ses textes d'application.

## II - LES PRINCIPAUX IMPÔTS DE LA RÉFORME FISCALE

En matière de fiscalité directe, la réforme a créé un impôt général et global sur le revenu des personnes physiques, un impôt sur les sociétés (A) et la taxe sur la valeur ajoutée (B). D'autres dispositions de la loi-cadre régissent les finances locales (C). A signaler enfin que cette réforme ne doit pas avoir pour effet de porter atteinte aux mesures d'encouragements aux investissements, qui résultent des législations suivantes :

- loi de 1983 relative au code des investissements touristiques ;
- loi de 1984 relative au code des investissements maritimes ;
- loi de 1985 portant code des investissements immobiliers ;
- loi de 1987 instituant code des investissements miniers ;

L'ensemble de ces textes a été réaménagé en janvier 1988, sans oublier la lettre royale du 14 juin 1989 adressée au Premier ministre concernant la procédure des investissements nationaux et étrangers, qui vise le renforcement des avantages accordés par les codes investissements <sup>1</sup>.

### A - LES IMPÔTS DIRECTS

Il s'agit essentiellement de l'I.G.R. et de l'I.S.

#### 290 - Impôt général sur le revenu

Cet impôt comporte un barème unique à taux progressifs fixés par la loi n° 17-89 <sup>2</sup>. Toutefois, le seuil d'exonération de l'I.G.R. ne peut, en aucun cas, être inférieur à 6 000 dirhams <sup>3</sup> par an, pour tenir compte - semble-t-il - des pauvres et des démunis, alors que ceux-ci sont passibles d'impositions occultes ou informelles et font les frais de la corruption régnante <sup>4</sup>.

---

*La réforme fiscale au Maroc*, Actes d'un colloque national organisé sur ce thème en mai 1983, Éditions maghrébines, Casablanca, 1985, 218 pp., not. pp. 205-208.

1. Il ne nous paraît pas cependant approprié d'examiner même succinctement ces différentes mesures dans le cadre du régime général de la fiscalité. Cf. not. à ce sujet B.M.C.E. (Banque marocaine du commerce extérieur), *Revue d'information*, n° 164, juin-juillet 1990, pp. 2-10 ; *Les investissements extérieurs : réalité et perspectives* in *Conjoncture*, n° 662 du 15-9-1991. Revue bi-mensuelle de la Chambre française de commerce et d'industrie du Maroc, Casablanca, pp. 5-26.

2. Cf. dahir n° 1-89-116 du 21-11-1989 de promulgation (BO, n° 4023 du 6-12-1989, p. 310).

3. Le 23-12-1993, un dollar U.S équivaut à 9,50 dirhams à l'achat et à 9,58 dirhams à la vente.

4. Notamment en ce qui concerne les marchands à la sauvette ou ambulants se trouvant dans

Les déductions pour charges de famille doivent en principe être généralisées et appliquées dans des conditions identiques quelle que soit la nature du revenu imposable. Elles viendront en diminution du montant exigible de l'impôt, compte tenu du nombre de personnes à la charge du contribuable, encore faut-il que ce dernier en soit effectivement informé et ne voit pas sa demande régulièrement rejetée par une administration trop tatillonne composée d'agents zélés s'ils ne sont pas soudoyés.

En tout cas, le contribuable est tenu de souscrire, annuellement, une déclaration unique au titre de l'ensemble de ses revenus et est imposé sous une cote unique.

D'autres dispositions visent, distinctement, des règles particulières à différents types de revenus.

### **290 (1) - Revenus salariaux et assimilés**

Ainsi, en ce qui concerne les revenus salariaux et assimilés, il est prévu le maintien de la charge fiscale à son niveau actuel par application aux revenus imposables d'un abattement spécial tenant compte des abattements appliqués pour le calcul du prélèvement sur les traitements et salaires et de la contribution complémentaire.

Les bénéficiaires de ces revenus continueront aussi à être imposés par voie de retenue à la source et n'auront donc pas de déclarations à faire si les revenus dont ils disposent leur sont payés par un seul employeur ou débirentier.

### **290 (2) - Revenus locatifs**

Pour ce qui est des revenus locatifs, tous les revenus des immeubles bâtis ou non bâtis seront inclus dans le champ d'application de l'I.G.R., quels que soient l'affectation et le lieu de situation de ces immeubles. Plus particulièrement en ce qui concerne les immeubles bâtis, un abattement de 25 % sera appliqué sur le montant de loyers afin de tenir compte des charges incombant aux propriétaires.

### **290 (3) - Revenus professionnels**

Dans ce cas, outre les régimes d'imposition en vigueur (forfait et bénéfice net réel), il est prévu l'institution de deux nouveaux régimes, à savoir un régime de comptabilité simplifiée et un régime de forfait conventionnel.

---

les places ou les rues étroites pour rendre services à d'autres pauvres qui pâtissent de hausses illégales et non contrôlées de prix de denrées de première nécessité. Les agents des forces auxiliaires, moqqadems et autres mokhaznis, tous aussi mal lotis, n'hésitent pas à "rançonner" ces commerçants informels. Ceci vaut particulièrement au niveau local. Voir sur la fiscalité locale, infra n° 293 et 294.

Ces deux nouveaux régimes devront permettre une meilleure détermination des revenus de certains contribuables, tels ceux des professions libérales (avocats, médecins, etc). Quel que soit le régime auquel ils sont soumis, ces contribuables sont tenus, à l'instar de ceux soumis au régime du forfait, de souscrire une déclaration annuelle de leurs revenus.

#### **290 (4) - Revenus agricoles**

Les agriculteurs doivent bénéficier d'allègements de la charge fiscale en faveur de certaines productions pour lesquelles le Maroc reste déficitaire (cas des cultures céréalières, oléagineuses, sucrières, fourragères et cotonnières). Il est prévu également l'exonération du bétail.

Par contre, les agriculteurs dont le chiffre d'affaires dépasse deux millions de dirhams sont obligatoirement soumis aux régimes du bénéfice net réel. Ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à ce montant sont imposés forfaitairement, sauf option pour le régime précédent. Cette option est valable pour trois années consécutives.

Une commission comprenant les représentants de l'Administration et des représentants des agriculteurs détermine le bénéfice forfaitaire à l'hectare en tenant compte de la nature du sol, des conditions climatiques, de la variété des cultures et des lieux de situation des propriétés.

En tenant compte aussi du rehaussement du seuil des exonérés qui est passé de 1400dh à au moins 6 000 dh et des abattements pour charges de famille, l'impôt se traduit en principe par l'exonération de près de 4/5 des contribuables. Or pour garder un lien avec le monde rural, ne serait-ce que sur le plan statistique, une taxe foncière variant de 1 à 5 dh l'hectare s'ajoute à l'impôt initial.

La charge de cette taxe incombe aux propriétaires agricoles : son montant est fixé en fonction de la superficie et de la nature des terres agricoles ou à vocation agricole situées à l'extérieur du périmètre urbain.

Les petits agriculteurs sont toutefois exemptés de cette taxe puisque les côtes inférieures à 12 dh ne sont pas mises en recouvrement.

#### **290 (5) - Revenus artisanaux**

Une imposition équitable et conforme à la réalité socio-économique des artisans et entreprises artisanales doit en principe être réalisée, notamment par la révision des coefficients de détermination des bénéfices imposables et en prenant l'avis des représentants des artisans à ce sujet.

#### **290 (6) - Revenus de valeurs mobilières**

Pour éviter une aggravation de la charge fiscale, les revenus des valeurs mobilières provenant de la distribution de bénéfices ayant déjà supporté l'impôt sur les sociétés, ne sont soumis à l'I.G.R. qu'après abattement.

Toutefois, demeurent soumis à la taxe sur les produits des actions ou

parts sociales et revenus assimilés, les revenus perçus par les personnes résidentes qui ne déclarent pas leur identité à l'organisme payeur et par les personnes non résidentes. Néanmoins, afin d'encourager l'épargne et de donner un nouvel essor à la bourse des valeurs, un abattement spécial est appliqué sur les produits des actions cotées en bourse, pour le calcul de l'I.G.R. ou de la taxe sur les produits des actions ou parts sociales et revenus assimilés.

Cette différenciation des techniques d'imposition selon les six catégories de revenus sus-indiqués n'est certainement pas d'une application aisée.

### **290 (7) - Mise en application de l'I.G.R.**

En effet, une période d'adaptation s'est avérée nécessaire. On s'en est d'ailleurs nettement rendu compte en sachant que la loi-cadre a été promulguée en mai 1984, tandis que le texte fondamental de mise en place de cet impôt n'a été publié qu'en décembre 1989. L'Administration fiscale doit notamment réorganiser ses services et former un personnel consciencieux, intègre et compétent pour faire face aux problèmes qui sont soulevés par l'application de cet impôt comme des autres mesures fiscales prévues par la réforme.

On note toutefois une certaine précipitation du fisc, qui cherche à gagner inconsidérément le temps censé être perdu depuis 1984, ce qui n'a pas manqué de susciter les inquiétudes des contribuables, malgré les explications fournies çà et là par l'administration concernée <sup>1</sup> et la publication des instructions générales d'application de l'I.G.R. comme pour les autres impôts <sup>2</sup>.

La première et grande campagne des déclarations pour l'identité fiscale n'a effectivement commencé, d'autre part, qu'en juin 1990 <sup>3</sup>. Il n'en va pas autrement pour le second type d'impôt direct.

---

1. Cf. not. les réunions organisées par la Chambre française du commerce et de l'industrie au Maroc (C.F.C.I.M.) pour ses adhérents avec les principaux responsables du fisc, *Spécial fiscalité*, in *Conjoncture* n° 641 du 29-9-1990, 24 p. et *Conjoncture*, n° 646, novembre 1990, pp. 5-16.

2. Concernant l'I.G.R., cf. not. :

- Note circulaire formant instruction générale pour l'application des dispositions légales relatives à l'I.G.R. (catégories des revenus salariaux). Direction des impôts. Ministère des finances, Rabat, non daté, 90 p.
- Guide pour le calcul de l'impôt à retenir à la source sur les revenus salariaux (dispositions applicables au 1er janvier 1990), I.G.R., édité par S.O.N.I.R., Casablanca, Non daté et non numéroté.

3. Pour la mise en place de l'I.G.R., l'article 18 de la loi-cadre prévoit que les contribuables titulaires d'une seule catégorie de revenus, à l'exception des salariés imposés par voie de retenue à la source, ont à souscrire une déclaration qui donne lieu à l'émission d'une cote unique. Les contribuables titulaires de revenus de catégories différentes (revenus professionnels, salariaux et assimilés, mobiliers, immobiliers, agricoles) doivent souscrire annuellement une déclaration par catégorie de revenu et une déclaration de revenu global. Durant la période transitoire, les déclarations pour chaque catégorie de revenus donnent lieu à l'émission de cotes distinctes, le réajustement de la charge fiscale totale devant s'opérer d'après la déclaration du revenu global. A l'expiration de cette période, le contribuable doit souscrire une déclaration unique au titre de l'ensemble de ses revenus.

## 291 - Impôt sur les sociétés

Cet impôt s'applique à l'ensemble de bénéfices réalisés par les sociétés et autres personnes morales, quels que soient leur forme et leur objet, à l'exception des sociétés civiles immobilières dont les parts sociales sont nominatives et qui fonctionnent comme des associations de copropriétaires ayant pour seul objet l'acquisition ou la construction d'immeubles à usage collectif d'habitation ou commercial en vue d'accorder à chacun des membres la jouissance de l'unité de logement à usage commercial correspondant à ses droits sociaux. Le déficit d'un exercice ne peut plus être reporté que sur les quatre autres exercices suivants.

Par ailleurs, les sociétés qui perçoivent les revenus de valeurs mobilières ou de produits de participations dans d'autres sociétés continuent à bénéficier, pour le calcul de l'impôt sur les sociétés, d'abattements qui ne peuvent être inférieurs à ceux qui leur sont actuellement consentis en matière de l'impôt sur les bénéfices professionnels.

C'est donc sur la base de ces règles générales qu'a été promulguée la loi n° 24-86 instituant un impôt sur les sociétés par dahir n° 1-86-239 du 31 décembre 1986 <sup>1</sup> et les textes réglementaires conséquents <sup>2</sup>. Or, au lieu d'instituer un impôt global sur les grosses fortunes, en évitant l'imposition des outils de production, il est loin d'être acquis que les principes de base tels que l'égalité devant l'impôt, la progressivité, les tranches de revenus techniques d'imposition soient réellement respectés, sinon favorables aux couches nombreuses et pauvres de la population.

## 291 bis - Avantages fiscaux pour des privilégiés

Outre l'exception concernant les sociétés civiles immobilières et afin de favoriser la création de "places financières offshore" ouvertes aux activités des banques et des sociétés de gestion de portefeuille et de prise de participation, la loi n° 58-90 relative à ces places financières internationales prévoit en plus de régimes libéraux en matière de change et de douane, des avantages fiscaux appréciables en ce domaine <sup>3</sup>. Ainsi, les banques offshore doivent bénéficier de diverses exonérations au titre des droits d'enregistrement et de timbres, de la T.V.A. sur les acquisitions locales de biens nécessaires à leur activité et des impôts directs et taxes assimilés. Elles doivent cependant payer un impôt forfaitaire sur les sociétés de 25 000 dollars U.S. par an libératoire de tous autres impôts et taxes et ce, pendant les dix premières années consécutives à la date de l'obtention de l'agrément <sup>4</sup>.

Quant aux sociétés offshore, elles ne sont soumises qu'à un impôt

1. Cf. BO, n° 3873 du 21-1-1987, p. 11.

2. Notamment, le décret n° 2-87-911 du 30-12-1987 (BO, n° 3923 du 6-1-1988, p. 38).

3. Dahir n° 1-91-131 du 26-2-1992 portant promulgation de ladite loi (BO, n° 4142 du 18-3-1992, p. 158).

4. On rappelle qu'un dollar U.S. ; vaut le 23-12-1993, 9,50 dirhams à l'achat et 9,58 dirhams à la vente.

forfaitaire de 5 000 dollars U.S. par an exclusif de tous autres impôts et taxes et ce, également pendant les dix premières années consécutives à la date de leur installation. Sont enfin exonérés de toute taxe les dividendes distribuées par les banques et les intérêts servis sur les dépôts et autres placements en monnaies étrangères. Il en est de même des opérations réalisées par les sociétés en monnaies étrangères avec les non-résidents.

Le personnel employé dans les organismes offshore n'est soumis au titre de ses revenus salariaux qu'à un prélèvement forfaitaire au taux de 18 %.

Ces dispositions visent, en définitive, le drainage de capitaux étrangers pour la facilité desquels un ministère spécifique a d'ailleurs été créé en 1991 et dont le responsable n'était autre que l'ancien directeur des impôts<sup>1</sup>, dont la nomination est intervenue après avoir supervisé les bases de la réforme fiscale qui a également prévu un volet relatif aux impôts indirects<sup>2</sup>.

## *B - LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE*

### **292 - Raisons et objectifs d'un impôt indirect général et unique**

Le système antérieur reposait sur l'imposition de la consommation et se composait d'une taxe sur les produits et d'une taxe cumulative sur les services. Aussi lui reprochait-on son champ d'application incomplet car il ne s'étendait pas au commerce de gros, d'où la pénalisation de petits commerçants de détail et, par voie de conséquence, une population misérable et pauvre. Il était, en outre, assez complexe du fait de l'existence de deux taxes distinctes s'appliquant tout au long des processus de production, avec des cumuls et des interférences nuisibles sur les plans économique et social.

C'est, en principe, pour lutter contre le caractère discriminatoire de ces taxes que la réforme fiscale s'est assigné des objectifs de simplification et l'élimination des cumuls, mais sans pour autant atteindre la justice fiscale escomptée par la création de la T.V.A.. On n'a pas, en effet, réalisé un système innovateur permettant une exonération authentique et intégrale des impôts indirects sur les produits de première nécessité. Tant la T.V.A. que les autres impôts indirects liés au commerce extérieur ou à la douane restent en deçà de cet objectif primordial<sup>3</sup>. La hausse continue du coût de la vie,

1. Un ministère du commerce extérieur a été créé en 1990, en plus de celui chargé plus particulièrement des investissements étrangers (1991), avant d'être refondus en un seul en novembre 1993.
2. Cf. dahir n° 1-91-129 du 31-7-1991 relatif à la nomination du ministre délégué auprès du Premier ministre chargé des investissements extérieurs. (BO, n° 4110, 7-8-91, p. 254).
3. Cf. not. dahir portant loi n° 1-77-339 du 9-10-1977 approuvant le code des douanes, ainsi que les impôts indirects relevant de l'Administration des douanes et impôts indirect (BO, n° 3389 bis du 13-10-1977, p. 1225) et ses textes réglementaires d'application - *Code des douanes et impôts indirects. Administration des douanes et impôts indirects*, Ministère des finances, Casablanca, Édition de 1978, 228 p.

malgré une augmentation dérisoire des salaires minima, tue dans l'œuf toute initiative en ce sens, en plus des pratiques administratives discriminatoires accentuées par la corruption et la fraude.

### **293 - Régime de la T.V.A.**

C'est, semble-t-il, pour atteindre ces objectifs que la T.V.A. est conçue en tant qu'impôt général de consommation qui doit atteindre, en principe, la généralité des biens et des services consommés ou utilisés, qu'ils soient d'origine nationale ou étrangère. Ainsi, cet impôt doit couvrir le champ d'application des anciennes taxes et s'étendre au stade de la commercialisation en gros. A chaque stade de la production et de la distribution, par le jeu de la déduction, il frappe en fait "la valeur ajoutée" grevant une seule fois le prix de vente du produit livré à la consommation. Sa déduction paraît simple du fait que chaque assujéti le prélève sur le prix des biens vendus ou des services rendus, en déduisant la taxe qui a grevé le coût des éléments constitutifs de ce prix.

Pourtant, si la T.V.A. a fait ses preuves en Europe, par exemple, elle ne manque pas de présenter des inconvénients compte tenu des réalités marocaines et bien que le fisc tente souvent de les minoriser. Au-delà de l'exigence de la tenue d'une comptabilité minimum, dont beaucoup de détaillants ne peuvent s'accommoder avec un important taux d'illettrisme et l'absence d'une éducation civique et technique éprouvée, le fisc continue de jouer un rôle discriminatoire dans l'imposition de la taxe ou son recouvrement. Et ce, bien que certains produits, comme les produits agricoles non transformés, ne soient pas soumis à cet impôt ou que les taux de la T.V.A. soient formellement adaptés aux produits et services auxquels elle s'applique en fonction de critères économiques et sociaux. Ce sont en fin de compte les consommateurs dépourvus de ressources juridiques et matérielles qui payent l'impôt, les commerçants et prestataires de services ne sont que des intermédiaires, alors même qu'on veut exonérer de la T.V.A. certains produits de base et de large consommation<sup>1</sup>.

Une telle situation est assez perceptible au niveau local, en l'occurrence dans le milieu rural, où l'esprit makhzen du fisc demeure vivace.

## *C - LA FISCALITÉ LOCALE*

### **294 - Objectifs de la réforme**

La réforme fiscale tend également à promouvoir et consolider les finances des collectivités locales conformément à l'esprit de la charte com-

---

1. Cf. dahir n° 1-85-347 du 20-12-1985 portant promulgation de la loi n° 30-85 relative à la T.V.A. (BO, n° 3818 du 1-1-1986, p. 2). - Instruction générale de la T.V.A., Direction des impôts, Ministère des finances, S.O.N.I.R., Casablanca, Mars 1986, 291 p. - Décret n° 2-86-99 du 14-3-1986, pris pour l'application de la loi n° 30-85 précitée.

munale de 1976 <sup>1</sup>. C'est ainsi que l'État est tenu d'affecter aux plans de développement locaux les crédits nécessaires pour permettre à ces collectivités d'améliorer leur équipement et de faire face à leurs nouvelles responsabilités. En outre, le produit de l'impôt des patentes, de la taxe urbaine afférente aux immeubles habités par leur propriétaire et de la taxe foncière sont affectés aux budgets des collectivités locales. Une partie du produit de la T.V.A. est également affectée à ces budgets. Cette part, qui ne peut être inférieure à 30 % du produit de la taxe, sera fixée par les lois de finances.

De nouvelles taxes ont été aussi créées, par le dahir n° 1-89-187 du 21 novembre 1989 portant promulgation de la loi n° 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements <sup>2</sup>, pour augmenter les ressources de ces collectivités.

Toutefois, l'application effective de ces mesures dépend en grande partie de l'existence d'une véritable décentralisation administrative, voire d'une "démocratisation locale", qui n'est guère en voie de consolidation <sup>3</sup>.

## 295 - Faiblesses et incapacités du pouvoir fiscal local

Les principes généraux de la loi n° 30-89 précitée <sup>4</sup> n'ont pas répondu aux attentes des collectivités locales et encore moins aux aspirations légitimes de justice fiscale. Ainsi, les décisions et arrêtés que peuvent prendre les responsables des communes sont toujours soumis à un contrôle rigoureux de la part des autorités administratives compétentes (article 6),

1. Cf sur les textes antérieurs à la réforme fiscale de 1984 en ce domaine : "Organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements", Imprimerie officielle, Rabat, 1976, 57 p. (en français). -Dahir n° 1-87-97 du 8-11-1992 portant promulgation de la loi n° 11-87 modifiant et complétant le dahir du 30-9-1976 (BO, n° 4184 du 6-1-1993, p. 3) ; dahir portant loi n° 1-92-281 du 29-11-1992 modifiant la loi n° 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements (BO, n° 4183 du 30-12-1992, p. 679).

2. Cf. BO, n° 4023 du 6-12-1989. Voir aussi sur la période antérieure à cette réforme, Mustapha Maghfoul, *La fiscalité locale in L'État et les collectivités locales au Maroc, op. cit.*, pp. 91 et ss.

3. Voir supra n°s 165 et 172.

4. Cf. titre premier (articles 1er à 25) afférent à :

- énumération des impôts et taxes des collectivités locales et de leurs groupements ;
- procédure de fixation des taux et tarifs ;
- partage de la matière imposable entre plusieurs communes ;
- recouvrement ;
- obligations des redevables, des adouls et notaires ;
- taxation d'office ;
- procédure de rectification des impositions ;
- droit de réclamation ;
- sanctions ;
- remise et dégrèvement ;
- privilèges ;
- prescriptions.

Le titre 2 (articles 26 à 209) concerne les divers et nombreux impôts et taxes institués au niveau local.

bien qu'une telle censure puisse être salutaire pour éviter des exagérations de la part des collectivités locales quant aux taux, tarifs ou multiplicité des taxes<sup>1</sup>.

En outre, malgré la complexité et la multiplicité de ces impôts, le système fiscal demeure largement incapable pour procurer aux communes, urbaines ou rurales, et à leurs groupements les ressources nécessaires à leur développement<sup>2</sup>. L'incompétence, la mauvaise gestion et le gaspillage des services communaux intéressés y est cependant pour beaucoup dans la dilapidation des sommes recueillies par voie d'imposition, alors que leur prélèvement et les contraintes utilisées d'une manière aveugle touchent injustement les couches démunies de la population. Les plus fortunés arrivent toujours à échapper aux mailles du filet fiscal, qu'il soit local ou national, la corruption et la déficience du contrôle aidant. Autant dire que la contribution financière de ces populations reste largement démesurée par rapport à leur participation réelle, ou souhaitée, à la vie publique et politique de leur localité ou au niveau national. Ce problème crucial se pose aussi en ce qui concerne les lourdes charges qui grèvent douloureusement le pouvoir d'achat de ces mêmes populations déshéritées lorsque l'État entend organiser plus ou moins rationnellement ses dépenses.

Étant donné que les ressources sont principalement constituées d'impôts et de taxes divers à la charge des citoyens-contribuables, il est indispensable d'accentuer la responsabilisation de l'Administration fiscale comme des autres organismes administratifs chargés de la gestion de ces fonds, eu égard à la transparence dans ce domaine comme dans d'autres.

## Paragraphe II : ORGANISATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Ce sont les dispositions du dahir n° 1-72-260 du 18 septembre 1972 portant loi organique de finances<sup>3</sup>, établissant les lignes directrices pour l'élaboration des lois annuelles de finances<sup>4</sup> qui permettent de préciser le

1. Voir supra n° 59. Cf. sur le point de vue de l'administration centrale, l'interview du ministre de l'intérieur in *L'Économiste*, n° 25 du 16-4-1992.
2. Il ressort des statistiques officielles et des conclusions du troisième colloque national sur les collectivités locales tenu à Meknès en juin 1986 que 78 % des ressources de ces collectivités sont des ressources exceptionnelles : 40 % accordées en tant que subvention par l'État et 30 % en tant qu'emprunt. Les ressources propres ne constituent donc que 22 %. Aussi les collectivités locales sont-elles donc obligées de recourir à l'État pour subsister, ce qui explique - dans une grande mesure - les contrôles de l'Administration centrale. Cf. Mustapha El Ktiri, *Projet de réforme de la fiscalité locale*, Quotidien (U.S.F.P.) *Al Itihad Al Ichiraki*, Édition du 31-3-1987.
3. Cf. BO, n° 3125 du 20-9-1972, p. 1245. A noter que le texte d'application de cette loi organique (de 1972) est toujours le décret royal n° 331-66 du 21 avril 1967 qui a fait l'objet d'une décision n° 237 du 19-7-1991 rendue par la Chambre constitutionnelle dans le cadre de la détermination du domaine de la loi et du règlement. Cf BO, n° 4118 du 2-10-1991, p. 298.
4. Cf. not. dahir n° 1-91-321 du 30-12-1991 portant promulgation de la loi de finances pour l'année 1991 n° 38-91 (BO, n° 4131 du 1-1-1992, p. 2).

régime des dépenses publiques, la procédure de son adoption et son exécution <sup>1</sup>.

### **296 - Régime des dépenses publiques**

Ce sont, en effet, les lois de finances qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre financier qu'elles définissent. Ces lois ne peuvent cependant contenir que des dispositions concernant les recettes et les dépenses ou tendant à améliorer les conditions de recouvrement des recettes ainsi que le contrôle de l'emploi des fonds publics <sup>2</sup>. Elles se composent généralement en deux parties :

- la première autorise les ressources publiques et l'émission d'emprunts et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier. Elle fixe les plafonds de grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier.
- la deuxième partie arrête, par ministère, les dépenses du budget général de l'État et autorise les opérations des budgets annexes ainsi que chaque catégorie de comptes spéciaux.

Sans entrer dans le détail de la composition de ces budgets et comptes, on retient surtout que les charges de l'État comprennent quatre catégories de dépenses : les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissements, les dépenses relatives aux opérations concernant l'amortissement et la gestion de la dette amortissable et de la dette flottante, les dépenses des comptes spéciaux.

### **296 bis - L'hypothèque du gaspillage et de la dette extérieure**

La recherche forcenée d'un certain équilibre financier par l'augmentation des impôts ne peut être synonyme de justice ou d'équité lorsque ce sont les couches les plus démunies de la population qui sont appelées, parce que faibles et dépourvues de moyens pour se défendre, à supporter plus que d'autres des charges extrêmement lourdes. Le système fiscal actuellement rénové n'a guère permis de réaliser tant soit peu l'égalité de tous devant l'impôt et la justice fiscale. Or, avec l'évasion fiscale, les minorités privilégiées profitent de leur avoirs à l'étranger sans contribuer réellement aux dépenses de l'État. Même le recours de ce dernier à des emprunts publics ou privés les laisse indifférents. Aussi est-il contraint de se retourner vers les organismes financiers internationaux et d'autres bailleurs de fonds étrangers pour s'endetter encore plus, sans pour autant voir le bout du tunnel. Il se trouve ainsi impuissant non seulement à rembourser une dette extérieure qui dépasse les vingt-deux milliards de dollars <sup>3</sup>, voire son

---

1. Les problèmes relatifs aux ressources viennent d'être examinés dans le cadre de la fiscalité.  
2. Ont notamment le caractère de lois de finances : la loi de finances de l'année et les lois rectificatives ; la loi de règlement.  
3. Elle était de 19,8 milliards de dollars U.S. fin 1990. Cf. *Annuaire Jeune Afrique* (1991),

service, mais encore à sortir du sous-développement chronique dans lequel il s'est inexorablement enlisé. D'où le risque d'hypothéquer son indépendance politique même vis-à-vis des convoitises extérieures. Doit-on rappeler que c'est à un stade plus ou moins avancé, mais analogue à cette situation, que s'est installé le protectorat au début de ce siècle ?

Certes, les choses ont bien changé depuis. Aucune puissance occidentale ne voudrait refaire une histoire pareille, alors que ses bailleurs ont d'autres moyens plus efficaces pour faire valoir amplement leurs droits. Peut-on logiquement estimer qu'un équilibre financier est réalisé lorsque la répartition des dépenses de l'État par budget ou par compte spécial enregistre un déséquilibre notoire en faveur de certains départements ou secteurs ? S'il est évident que l'éducation et la défense nationale (à cause de l'affaire du Sahara) engloutissent plus de la moitié des dépenses, il est déplorable que pour les questions relatives à l'emploi, à la protection sociale, aux travailleurs migrants, à la culture ou à la santé par exemple ne se voient affecter que des dépenses (fonctionnement et équipement) dérisoires, sans commune mesure avec leur impact stratégique, politique et social, ne serait-ce que pour la stabilité du régime. Le social doit retenir plus l'attention que l'ordre public car c'est bien en lui donnant la priorité que les dépenses consacrées au maintien de cet ordre deviendraient inutiles sinon minimales. Il convient donc de réduire sinon d'éliminer les dépenses improductives (dépenses de prestige, sclérose des appareils administratifs, dépenses militaires au-delà des nécessités incompressibles de la défense nationale, dépenses liées au protectionnisme), ce qui permettra de consacrer plus d'allocations à l'éducation et à la santé par exemple, au lieu de continuer à s'endetter pour gaspiller et mal gérer les crédits ou investissements recueillis avec des conditions draconiennes.

On relève là aussi l'importance de l'absence de transparence et de liberté d'information au profit des citoyens, d'autant plus que l'Administration n'est pas du tout inquiétée quant à ses agissements pour le moins irresponsables.

Il n'en irait peut être autrement si les procédures d'adoption et d'exécution des dépenses étaient véritablement démocratiques.

### **297 - Mainmise de l'Administration sur les procédures d'adoption et d'exécution des dépenses publiques**

C'est d'abord le Ministre des finances qui prépare les projets de lois de finances pour être arrêtés ensuite par le Conseil des ministres <sup>1</sup>.

---

Maroc. Le chiffre de plus de 22 milliards a été donné par le journaliste qui a interviewé le Roi Hassan II pour le compte de la *Tribune de l'Expansion*, cf. *Le Matin du Sahara*, édition du 17-9-1991. Voir aussi sur la situation financière du Maroc : Rapport sur l'exercice 1991 de Bank Al Maghrib publié par le BO, n° 4175 du 4-11-1992, p. 437, not. pp. 450 et ss.

1. Voir supra n° 42.

Si ces projets sont soumis au débat parlementaire, ils sont non seulement fréquemment déposés avec retard <sup>1</sup>, pour réduire le temps des discussions, mais la Chambre des représentants n'est pas en état de discuter valablement toutes les dispositions techniques ou autres. Si certains députés au fait des questions financières et économiques peuvent s'insurger en "interlocuteurs valables", en raison de leur formation et de leurs sensibilités, le débat ne dépasse pas souvent certains points du rapport du Ministre des finances, en faisant prévaloir parfois des intérêts personnels ou ceux de certains groupes de pression fortunés défendant leurs privilèges irraisonnables.

La limitation du rôle du parlement s'exprime, en outre, par l'obligation qui lui est faite de se prononcer sur le projet de la loi de finances avant le 31 décembre, sinon le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires au fonctionnement de ses services. D'autre part, le droit d'amendement de la Chambre des représentants serait irrecevable toutes les fois que les propositions présentées par les députés "auraient pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" (article 12 loi organique de finances) <sup>2</sup>.

Par ailleurs, le visa du Ministre des finances est nécessaire pour l'adoption définitive d'un projet de texte susceptible d'avoir une incidence financière directe ou indirecte. Le pouvoir exorbitant de l'Administration paraît normal en matière d'exécution des dépenses autorisées par les lois de finances, ainsi que celles découlant des autorisations de programmes ministériels en matière d'investissements. En revanche, lorsque la conjoncture économique ou financière l'exige, ce qui est souvent allégué par l'exécutif, un décret, pris sur proposition du Ministre des finances, peut en cours d'année surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissements. En raison aussi de la crise économique qui perdure depuis le début de la décennie 80, même les plans quinquennaux (1981-1985 et 1988-1992) ont connu plusieurs coupes sombres sinon une suspension quasi définitive pour certains projets de développement économique et social.

D'autres décisions du Ministre des finances, prises sur la proposition des ministres intéressés, peuvent également modifier la dotation des articles, paragraphes et lignes à l'intérieur de chacun des chapitres du budget général relatifs aux dépenses de fonctionnement. Pour les dépenses d'investissements, la modification de dotations similaires intervient, par contre, par décrets pris sur proposition des ordonnateurs intéressés, après avis du Ministre des finances.

C'est dire autant d'exemples qui démontrent le rôle prépondérant que joue l'exécutif et ses multiples rouages dans un domaine aussi important que celui des finances, qui permet l'exercice du véritable pouvoir en période normale comme en période extraordinaire.

---

1. Donc pas toujours au plus tard, le 1er novembre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget.

2. Cf. not. Fikri El Kébir, *Le pouvoir d'amendement du parlement en matière financière*, in *L'expérience parlementaire au Maroc*, ouvrage collectif, Éditions Toubkal, Casablanca, 1985, 156 p., not. pp. 137 et ss.



## Chapitre III

### SITUATION D'EXCEPTION

L'étude des pouvoirs royaux a permis de distinguer ceux exercés en temps normal <sup>1</sup> et d'autres dont l'exercice est déterminé par des circonstances exceptionnelles. Depuis la mise en place des institutions constitutionnelles en 1962, le Maroc n'a connu qu'une seule expérience où le système politique s'est "grippé" <sup>2</sup>. C'est donc sur cette période unique dans l'histoire politique du pays, en tant qu'exemple ou expérience, qu'il convient de se pencher en essayant, d'une part, de préciser les causes (paragraphe 1er) puis, d'autre part, la proclamation de l'état d'exception, sa portée et ses conséquences (paragraphe 2). Cet exemple est assez révélateur sur la dichotomie entre le pouvoir ou l'État et la société civile.

#### Paragraphe I : PRÉLUDE À L'ÉTAT D'EXCEPTION

La décision royale de mettre en veilleuse les institutions constitutionnelles ou, plus exactement, l'activité du parlement en 1965 peut s'expliquer par des causes structurelles (I) et des causes conjoncturelles (II).

#### I - VICISSITUDES ET ENLISEMENT DE L'EXPÉRIENCE PARLEMENTAIRE ANTÉRIEURE A 1965

C'est, en effet, lors de la première expérience parlementaire que la suspension de la Constitution a été décidée, après seulement dix-huit mois de son fonctionnement. Aussi, sans remonter au début de cette expérience et expliciter dans le détail toutes les causes qui ont pu motiver la décision royale, se contentera-t-on d'observer que le parlement de l'époque était devenu une tribune utilisée par l'opposition pour contrer le régime alors que la majorité s'était divisée et ce, malgré les tentatives de redresser la situation.

1. Avant 1962, c'était l'exercice exclusif du pouvoir par la monarchie traditionnelle qui prévalait. En outre, même lorsque les débuts de son institutionnalisation ont commencé au lendemain de l'indépendance, le Souverain et, le cas échéant, le Prince héritier gouvernaient (après la démission du gouvernement Abdallah Ibrahim) en mai 1960.

2. Voir supra nos 78 et 80.

## 298 - Un parlement utilisé par l'opposition contre le régime

Le parlement, notamment la "chambre basse", était une excellente tribune pour une opposition qui se sentait assez forte face à une majorité gouvernementale hésitante et inexpérimentée. Ainsi, les députés de l'U.N.F.P. et de l'Istiqlal avaient demandé en juillet 1964 la réunion d'une session extraordinaire du parlement avec pour ordre du jour la discussion de propositions de lois sur la récupération de lots de colonisation, la réforme agraire, la nationalisation de l'industrie sucrière et le statut de la presse étrangère. Malgré la contestation par le F.D.I.C. - parti majoritaire - de la nécessité d'une telle session, celle-ci était considérée comme légale, après un arbitrage royal requis par l'Istiqlal<sup>1</sup>. Même le gouvernement ne pouvait, lors d'une session extraordinaire, imposer la priorité des projets sur les propositions de loi, ce qui n'était valable que pendant les sessions ordinaires.

Toutefois, les discussions houleuses de la session extraordinaire, relative à la récupération des terres de colonisation, furent interrompues car la session ordinaire devait commencer le 18 novembre 1964. Néanmoins, la Chambre des représentants, dominée par une opposition assez active, devait adopter un projet de loi sur la répression de la corruption<sup>2</sup>. Or, plus particulièrement, lors de l'examen du budget des travaux publics, le gouvernement était, pour la première fois, mis en minorité le 25 janvier 1965 car dix députés du Mouvement populaire n'avaient pas voté avec la majorité<sup>3</sup>. La session ordinaire devait ensuite être clôturée par un décret n° 2-65-186 du 26 avril 1965 juste après l'adoption du plan triennal<sup>4</sup>.

La session extraordinaire reprenait alors de plus belle, d'autant plus que la discussion portait sur la proposition de loi sur la presse étrangère<sup>5</sup>, ce qui valut au gouvernement d'être pour la seconde fois mis en minorité le 7 juin 1965, précisément date à laquelle le Roi allait proclamer l'état d'exception.

## 299 - Une majorité divisée et inexpérimentée

La minorisation du gouvernement s'expliquait non seulement par la détérioration de la situation économique et financière (plan d'austérité adopté en octobre 1964), par la question des frontières avec l'Algérie et le problème de la Mauritanie, mais encore et surtout par les dissensions à l'intérieur de la majorité.

---

1. Cf. message royal du début novembre 1964 en conformité de l'article 40 de la Constitution de 1962.

2. Cf. loi n° 4-64 du 20-3-1965 portant création de la cour spéciale de justice.

3. Mais un nouveau vote a eu lieu le 31-1-1965 sur un texte amendé qui, cette fois, était adopté, et le budget pour 1965 était finalement voté.

4. Durant les six mois de la troisième session, les deux chambres n'avaient donc adopté que quatre lois : loi de finances pour l'année 1965, loi du 26/01/1965 relative à l'unification, à la marocanisation et à l'arabisation des juridictions, le texte constitutif de la cour spéciale de justice et la loi n° 2-65 du 29-5-1965 portant approbation du plan triennal (1965-1967).

5. La presse Mas, du nom de son propriétaire, était directement visée (*Le petit Marocain et la Vigie marocaine*).

Cette situation a commencé par le départ de Réda Guedira à la fois du gouvernement <sup>1</sup> et du Front de Défense des Libertés Constitutionnelles (F.D.I.C.), parti créé essentiellement en vue des élections législatives. Guedira était en opposition avec Ahardane, chef du Mouvement populaire, qui se prévalait d'une large audience dans le pays, notamment en milieu rural et qui aspirait à une plus large représentativité au sein du F.D.I.C. comme du gouvernement.

C'est pourquoi R. Guedira décida de fonder, en avril 1964, un nouveau parti dénommé : "Parti Socialiste Démocrate" (P.S.D.), bien que cette création ne signifiait pas l'éclatement du F.D.I.C.

Il n'en demeure pas moins que la majorité gouvernementale ne brillait pas par sa cohésion. D'où l'initiative du Souverain de remanier le Cabinet en y faisant entrer plusieurs personnalités fidèles au Trône.

### 300 - Tentatives royales de redresser vainement la situation

Bien avant ce remaniement, le Roi avait voulu, dès le 19 août 1964, réaliser une "ouverture à gauche" en gracieant trois membres influents de l'opposition, précédemment condamnés à mort <sup>2</sup>. Dans cette même optique, il décida, le 13 avril 1965, une grâce collective des condamnés politiques marocains <sup>3</sup>. Mais cela ne semblait pas suffire. Aussi le Monarque entama-t-il des consultations politiques avec tous les partis et les organisations syndicales, en vue de former un gouvernement d'union. Il remit à leurs dirigeants un mémorandum dans lequel il exposa un programme de redressement général.

Or si les réponses à ce mémorandum furent remises au Souverain à la fin d'avril 1965, celles de l'Istiqlal et de l'U.N.F.P. furent nettement négatives <sup>4</sup>. Autrement dit, le gouvernement et la majorité manquèrent de l'assise populaire nécessaire pour redresser véritablement la situation, ce qui aboutissait à une impasse aussi dangereuse que des troubles éclatèrent en mars 1965 à la surprise de l'ensemble de la classe politique.

---

1. Où il était alors Ministre des affaires étrangères et ce, pour manifester son désaccord à l'égard du projet de création d'une juridiction d'exception pour lutter contre la corruption (cour spéciale de justice).

2. Savoir, Mohammed Basri, Abdelmoumen Diouri et Omar Benjelloun.

3. Profitaient de cette clémence, aussi bien les personnes frappées d'indignité nationale pour avoir lutté contre Mohamed V, que les condamnés dans l'affaire du complot de juillet 1963 et les personnes poursuivies à l'occasion du litige avec l'Algérie pour atteinte à la sûreté de l'Etat.

4. L'Istiqlal demandait de nouvelles élections, tandis que l'U.N.F.P. réclamait un gouvernement homogène.

## II - LA CONTESTATION GÉNÉRALE DE MARS 1965

### 301 - Le coup de grâce

A l'origine de ces événements, le 9 février 1965, une circulaire du ministère de l'éducation nationale, mal rédigée, interdisait aux élèves de plus de 18 ans d'accéder au baccalauréat, avec cependant certaines dérogations.

Cette circulaire précisait, en outre, que les élèves devaient être orientés vers des filières courtes destinées à la formation de cadres moyens et techniques.

Malgré les explications fournies les 15 et 20 mars 1965, des grèves furent déclenchées à Casablanca le 22 mars par les lycéens pour s'étendre ensuite dans les autres villes. C'était mettre le feu aux poudres car cette manifestation scolaire devenait un prétexte pour les chômeurs et les autres catégories de la population pâtissant d'une situation économique et sociale très inquiétante. Les grèves de lycéens de Casablanca devenaient comme un fleuve qui charriait tous les mécontents, les forces inorganisées souffrant en silence de leur exclusion.

Comme il fallut s'y attendre, la répression sanglante était à la mesure des désordres entraînés par les émeutiers. Des condamnations judiciaires sévères étaient également prononcées à l'encontre des éléments perturbateurs.

De tels événements justifiaient amplement la prise en main du pouvoir par le Monarque. Toutefois, ce dernier a choisi d'abord une politique d'apaisement avec les mesures d'amnistie déjà signalées. Or, voulant profiter de la situation créée par les émeutes de Casablanca, l'opposition continuait à jouer avec le feu. Le Roi prévoyait néanmoins plusieurs solutions :

- soit laisser le parlement s'enliser et le gouvernement de coalition paralysé, mais cette première solution portait atteinte à l'image que le Monarque voulait donner de la gestion des affaires du pays et dont il était le garant ;
- soit dissoudre le parlement et entreprendre, dans un avenir plus ou moins proche, de nouvelles élections législatives, mais sous le signe d'affrontements aussi passionnés que perturbant la vie politique du pays ;
- soit enfin, pour sauvegarder le Maroc et sa continuité, proclamer l'état d'exception.

Ce fut cette troisième solution qui prévalut.

### Paragraphe II : LA SUSPENSION DE LA CONSTITUTION DE 1962

En tout état de cause, la proclamation de l'état d'exception (I) allait déboucher sur l'accentuation du leadership royal (II).

## I - PROCLAMATION DE L'ÉTAT D'EXCEPTION

### 302 - Fondement et procédure de la décision royale

"Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements susceptibles de mettre en cause le fonctionnement des institutions constitutionnelles, le Roi peut, après avoir consulté les présidents des deux chambres et avoir adressé un message à la Nation, proclamer, par décret royal, l'état d'exception" dispose l'article 35 de la Constitution de 1962 <sup>1</sup>.

Sans revenir sur les circonstances qui ont abouti à une telle décision, le 7 juin 1965 <sup>2</sup>, celle-ci apparaît non seulement comme la sanction des mauvaises relations existant entre le parlement et le gouvernement, mais aussi comme une conséquence de l'impossibilité de constituer un cabinet d'union nationale ; elle manifeste, en outre, le scepticisme du Souverain à l'égard de l'aptitude des partis politiques à s'organiser.

La conformité de la décision est d'autant plus régulière que les dispositions de l'article 35, qui s'inspire largement de l'article 16 de la Constitution française d'octobre 1958, sont assez vagues.

Quoi qu'il en soit, la procédure fut respectée puisque le Roi avait d'abord reçu le Président de la Chambre des représentants et celui de la Chambre des conseillers, puis prononça une allocution télévisée dans laquelle il exposa qu'il s'était trouvé "dans une double impossibilité de constituer un gouvernement national et de dégager une majorité parlementaire". En conséquence, il proclama l'état d'exception afin de faire rétablir le fonctionnement efficace des institutions parlementaires. De ce fait, la Constitution devait être révisée par référendum et de nouvelles élections allaient avoir lieu.

C'est d'ailleurs ce qui découle de la deuxième tranche de l'article 35, qui habilite le Roi "nonobstant toutes dispositions contraires, à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale, le retour au fonctionnement des institutions constitutionnelles et la conduite des affaires de l'État".

### 303 - Les mesures d'application de l'état d'exception

Ainsi, dès le lendemain de la proclamation de l'état d'exception, un décret royal n° 146-65 du 8 juin 1965 abroge les indemnités et avantages

---

1. Cet article est repris aussi bien par la Constitution de 1970 que par celle de 1972 avec deux seules modifications : Le Roi consulte non plus les présidents des deux chambres, mais le "Président de la Chambre des représentants (monocaméralisme oblige). Ensuite, la proclamation de l'état d'exception s'effectue non plus par décret royal, mais maintenant par "dahir".

2. Cf. décret royal n° 136-65 du 7-6-1965 (BO du 9-6-1965) qui dispose que "l'état d'exception est proclamé à compter du 7-6-1965 à 20 h 30".

alloués aux parlementaires. De plus, l'accès du parlement fut interdit à ces élus. Ensuite, un décret royal n° 235-65 du 1er septembre 1965 portant loi régla les conditions de la réintégration dans leurs fonctions antérieures des fonctionnaires et agents de l'Administration et de certains organismes élus au parlement.

Mais la prise en main du pouvoir par le Roi se matérialisa surtout par un décret royal n° 137-65 du 8 juin 1965 qui porta cessation des fonctions du gouvernement Ahmed Bahnini et par un autre décret royal n° 138-65 de même date, qui constitua, sous la présidence du Souverain lui-même, assumant ainsi "directement la responsabilité du pouvoir exécutif", une autre formation gouvernementale.

Enfin, un décret royal n° 150-65 du 16 juin 1965 institua un "Conseil de régence provisoire", composé d'autres personnalités désignées ès qualités par le Monarque que celles précédemment prévues par la loi organique et qui ne pouvaient plus y siéger.

Ces mesures, peu nombreuses, permettent d'observer que sur le plan formel, en tout cas, seul le parlement bicaméral cessa de fonctionner, les autres institutions constitutionnelles demeuraient inchangées. D'ailleurs dans son message à la Nation, le Souverain promit que "l'état d'exception ne portera pas atteinte aux libertés démocratiques garanties par la Constitution. Les partis politiques et les organisations syndicales poursuivront leurs activités légales dans l'ordre et le respect de la loi".

La suspension de la Constitution devait seulement permettre au pays, toujours d'après le message royal, de parfaire "à la lumière de l'expérience vécue, afin d'éviter une crise d'autorité et les dangers de l'instabilité".

Toutefois, bien que l'état d'exception devait être par nature, provisoire, aucun délai n'était fixé par le Monarque pour l'accomplissement des tâches qu'il s'était fixées, notamment pour la révision de la Constitution. On sait, néanmoins que l'amendement de cette loi fondamentale n'est intervenu que durant l'été 1970.

C'est finalement contre l'inconnu et les aléas du régime d'exception qu'allaient réagir les partis politiques et les syndicats.

### **304 - Réactions des forces politiques organisées**

Si, dans la majorité, le Parti Socialiste Démocrate approuva l'initiative royale, le Mouvement populaire avait adopté une position mitigée. Quant à l'opposition, l'Istiqlal estimait que les conditions de l'état d'exception n'étaient pas remplies, alors que l'U.N.F.P. acceptait l'autocritique du Roi et admettait une révision constitutionnelle qui renforcerait le pouvoir législatif.

Comme on pouvait le supposer, l'opposition n'était donc pas sur la même longueur d'ondes que le Souverain. Toutefois, celui-ci continua ses contacts avec l'ensemble des partis politiques, mais sans qu'aucune issue rapide ait été trouvée à cette situation extraordinaire. Même les syndicats proches de l'U.N.F.P. (U.M.T.) et de l'Istiqlal (U.G.T.M.) restaient eux aussi divisés quant à l'attitude définitive à prendre vis-à-vis de la nouvelle donne. Seule la jeunesse universitaire, représentée par l'U.N.E.M., semblait la plus active.

Durant cette période d'attente, la gauche s'était néanmoins résignée à durcir ses positions, notamment après l'enlèvement et la disparition de Benbarka, le 29 octobre 1965. Si le Roi avait fait allusion, en mars 1967, que l'état d'exception était une mesure provisoire, c'est le régime de l'exclusivisme royal qui allait dominer.

## II - RETOUR A L'ABSOLUTISME ROYAL

### 305 - Mise en veilleuse des institutions constitutionnelles

Avec l'élimination de la tribune parlementaire et en présidant directement aux destinées du pays, le Souverain s'était appuyé à la fois sur la religion, en sa qualité de Commandeur des croyants, et sur les forces de sécurité dont la fidélité allait être par la suite soumise à de rudes épreuves. Pour la gestion des affaires publiques, il s'était assuré un vaste réseau de clientèles, composé notamment d'élites administratives - constituées de jeunes technocrates ambitieux - et des élites rurales et économiques qui considéraient que la stabilité du pouvoir était la meilleure garantie de leurs privilèges exorbitants<sup>1</sup>. Dans ce contexte, l'état d'exception avait plus de chances de s'éterniser car on pouvait se complaire dans un exercice solitaire du pouvoir, bien que cela comportait également des risques majeurs.

### 306 - Perspectives réelles

La monarchie demeura solidement implantée, tandis que le régime parlementaire montra ses limites. Bien qu'en s'étant servie de ce tremplin, l'opposition sortit meurtrie de cette première expérience et fut impuissante à inspirer une orientation ou des alternatives valables.

D'ailleurs, le petit jeu parlementaire où elle apprenait à exceller n'avait pas été compris par l'opinion publique. Cette dernière y était d'autant plus insensible que les événements de mars 1965 montrèrent le déphasage qui existait entre les populations miséreuses et ceux qui se plaisaient à affirmer qu'ils les représentaient. Autrement dit, la Constitution et le parlement paraissaient bien inutiles, quoique actuellement certains puissent considérer que l'expérience antérieure à 1965 représentait plus d'aspects positifs que celles qui suivirent<sup>2</sup>.

La levée de l'état d'exception impliquait, à l'époque, soit l'organisation d'un référendum honnête, ce qui pouvait être fâcheux pour la monarchie, soit, s'il n'était pas honnête, c'était contraire au caractère libéral du régime que le Roi voulait pour le pays.

On savait, d'autre part, que le Souverain était contre un régime à parti unique ou dominant qui ne lui serait pas dévoué.

1. Cf. M. Rousset, *Le Royaume du Maroc*, Éditions Berger-Levrault, 1978, 140 p., not., p. 69.

2. Comme on parle d'habitude du "bon vieux temps" !

De toute façon, fidèle à son option pour une monarchie constitutionnelle, avec un pouvoir royal fort et stable, le Roi s'était fondé sur une interprétation large de l'article 35, lui attribuant un pouvoir de révision dans le cadre de ses pouvoirs exceptionnels, pour élaborer un nouveau projet de Constitution, qui fut adopté par voie de référendum en juillet 1970.

Mais on sait aussi qu'étant en retrait par rapport à la Constitution précédente, la nouvelle loi fondamentale du pays n'avait pas reçu un début d'application. Entre-temps, une fraction minoritaire de l'armée avait tenté de prendre le pouvoir le 10 juillet 1971 ; ce qui devait entraîner une seconde révision constitutionnelle qui a abouti par l'adoption de la Constitution du 10 mars 1972.

Cela n'empêcha toutefois pas l'attaque de l'avion royal le 16 août 1972 par certains éléments réfractaires de l'armée.

Ces deux tentatives de putsch militaire allaient d'ailleurs rendre inéluctable la mise en place des nouvelles institutions constitutionnelles et reléguer aux oubliettes l'usage éventuel de l'état d'exception.

### **307 - Évaluation de l'expérience de l'état d'exception au regard de l'avenir**

On peut valablement estimer que cette expérience, qui a normalement durée cinq années, voire plus si on tient compte du fait que les premières élections sous l'empire de la Constitution de 1972 n'ont eu lieu qu'en 1977, était salutaire pour le régime. Car, au lieu d'un exercice exclusif des pouvoirs, dans un "splendide isolement", la participation même faible ou formelle des forces politiques organisées à la vie politique et au sein des institutions constitutionnelles vaut mieux que de compter seulement sur la religion et sur les forces de sécurité dont une partie - même marginale - peut un jour faire défaut et tenter de basculer le pouvoir dans un inconnu autant imprévisible que dangereux.

On comprend dès lors pourquoi l'état d'exception n'a plus été utilisé comme arme à double tranchant, bien que plusieurs circonstances aussi exceptionnelles que celles de 1965 (émeutes de 1981 à Casablanca, affaire du Sahara, par exemple) auraient pu logiquement justifier sa proclamation, fût-elle provisoirement délimitée dans le temps.

Il faudrait souligner cependant que l'expérience aidant, la maturité, voire la sagesse politique, permettent d'utiliser d'autres moyens ou stratégies moins voyants, plus accommodants, que le recours aléatoire à l'état d'exception.

C'est en vertu des qualités et des nouvelles orientations du système politique vers plus d'ouverture qu'un troisième alinéa a été ajouté à l'article 35 lors de la révision constitutionnelle du 4 septembre 1992. Ce texte prévoit en substance que "l'état d'exception n'entraîne pas la dissolution de la Chambre des représentants". Ainsi, bien que le Roi exerce durant cette période des pouvoirs exceptionnels, les institutions constitutionnelles, en particulier celles issues des consultations populaires, ne seront plus mises en veilleuse comme par le passé.

Le parlement sera donc non seulement maintenu, mais peut être également consulté, à l'instar du Conseil constitutionnel, voire dans la meilleure hypothèse, fonctionnera normalement. Tout dépendra en fin de compte des circonstances qui nécessiteraient la promulgation de l'état d'exception et du rôle que pourrait jouer la Chambre des représentants dans un "environnement propice".

En tout cas, avec l'ère des démocraties ou du multipartisme dans le monde, mettant définitivement fin aux régimes dictatoriaux ou militaires, les craintes d'un renversement de tendance s'évaporent.



## Chapitre IV

### LE POUVOIR DE L'ARMÉE

Étant donné l'originalité du système politique marocain et son évolution perceptible à moyen et à long terme, il est d'abord permis de se demander si l'armée marocaine a véritablement un pouvoir (paragraphe 1er) avant de se pencher sur son rôle d'avant-garde dans le pays (paragraphe 2).

#### Paragraphe I : PERTINENCE DU POUVOIR DE L'ARMÉE

Conformément aux buts qui lui ont été assignés lors de sa création et ses liens étroits avec le Roi, l'armée marocaine ne pouvait qu'être confinée dans un "apolitisme bienveillant", ce qui peut caractériser sa primauté sur la scène politique au Maroc.

#### **308 - Création d'une armée de métier**

Dès l'accession du Maroc à son indépendance officielle, la Déclaration commune <sup>1</sup> du 2 mars 1956 stipulait que Mohamed V devait disposer d'une armée nationale. C'est ainsi que le ministère de la défense nationale est créé par le dahir du 22 mars 1956, dont la compétence et les attributions ont ensuite été définies par le dahir du 8 novembre 1956. Mais c'est en fait le discours royal du 18 novembre 1956 qui précise la place et le rôle de l'armée dans l'échiquier politique et ses rapports avec le Trône. On retient donc de ce discours "nous avons entrepris la constitution de l'Armée Nationale qui sera, selon Notre désir, la force de la Nation, l'avant-garde de toute activité et le symbole du prestige de l'État" <sup>2</sup>.

Il s'agissait donc de créer un "corps d'élite", une "armée de métier", au service du peuple et du Roi.

Le successeur de Mohamed V, Hassan II, persévera dans ce sillage, sinon dans cette tradition, lorsqu'il précisa en juin 1960 que : "Je ne gouvernerai pas par l'épée à la main mais l'épée à mon côté, ainsi on verra que nous ne

---

1. Maroco-française, bien entendu.

2. Cf. discours publié in *Sa Majesté Mohammed V, Le Maroc à l'heure de l'indépendance*, Ministère de l'Information, Rabat, 1957, p. 31.

sommes pas faibles. Après tout, Kroutchev n'use pas de sa faucille pour couper" <sup>1</sup>.

En tout cas, la création de l'armée nationale date du 13 mai 1956 lorsque Mohamed V déclara : "Nous sommes heureux de vous annoncer la création des Forces Armées Royales (F.A.R.) relevant d'un commandement purement marocain".

Elle est ainsi l'œuvre de Mohamed V et dont la formation et le perfectionnement ont été poursuivis par le Souverain actuel. C'est dire les liens étroits, quasi indissolubles, entre le Roi et l'armée.

### 309 - Le pouvoir de l'armée c'est le pouvoir royal

Étant le représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, de même qu'il garantit l'indépendance du Maroc et son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques (article 19 de la Constitution de 1992), c'est logiquement le Roi qui est "le Chef Suprême des Forces Armées Royales" (article 30). Il est, à ce titre, le "Commandant en chef de l'État-major général". C'est lui qui nomme aux emplois militaires comme aux emplois civils (article 30 *in fine*) et, partant, a en charge l'organisation militaire du pays et la défense nationale. Tous les corps de l'armée (terre, mer, air, gendarmerie, forces auxiliaires) dépendent du Monarque. Avec la politique extérieure, la défense nationale est l'un des "domaines réservés" du Souverain. Il ne peut en aller autrement puisque l'armée marocaine tire sa légitimité comme sa création du pouvoir royal, qui se situe au-dessus de toutes les autres institutions constitutionnelles du pays.

Cette situation s'est même accentuée depuis la suppression du Ministère de la défense nationale, par un dahir du 19 août 1972, à la suite de la deuxième tentative de putsch militaire (16 août 1972). Le commandement de l'armée est donc depuis conféré par décision individuelle du chef de l'État, qui peut en déléguer la signature en cas de besoin.

Toutefois, en conformité avec une monarchie constitutionnelle plus légaliste, il est significatif d'observer qu'en même temps que fut promulguée la Constitution révisée (1992), le Souverain délègue une partie de ses prérogatives administratives, voire réglementaires, au Premier ministre. Ainsi, le dahir n° 1-91-165 du 9 octobre 1992 portant délégation du pouvoir en matière de défense nationale <sup>2</sup> stipule, en son article 1er, qu'à compter du 11 août 1992 <sup>3</sup> délégation est donnée au Premier ministre (Mohamed Karim Lamrani) à l'effet d'exercer, sous l'autorité royale, les attributions prévues par l'article 4 du décret royal n° 1202-66 du 5 septembre 1967 fixant la compétence et les attributions du ministre de la défense nationale et de

1. Cf. *Le Petit Marocain*, quotidien du 10-6-1960.

2. Cf. BO, n° 4173 du 21-10-1992, p. 428.

3. Date de la constitution du gouvernement durant les périodes électorales (locales, professionnelles et législatives) et, partant, avant l'installation du nouveau parlement, en octobre 1993, issu des consultations populaires des 25 juin et 17 septembre 1993.

prendre, conformément aux directives royales, les décisions et arrêtés qui relèvent de la compétence de ce ministre en vertu des lois et règlements en vigueur.

L'article 2 du dahir précité ajoute que, dans les conditions prévues par le dahir n° 1-57-068 du 10 avril 1957 relatif aux délégations de signature des ministres, secrétaires d'État et sous-secrétaires d'État, tel qu'il a été complété, le Premier ministre peut donner, à son tour, délégation au secrétaire général de l'Administration de la défense nationale et aux fonctionnaires de cette dernière pour signer ou viser les décisions et arrêtés entrant dans le champ d'application de l'article 1er du dahir du 9 octobre 1992, "à l'exception toutefois des décrets et des arrêtés réglementaires".

Il s'agit là une fois de plus d'un signe révélateur, d'ouverture, mais sans pour autant qu'il y ait eu concession sur l'essentiel. De plus, le Monarque se libère de charges administratives harassantes pour se consacrer à des questions prioritaires ou de grande envergure. En tout cas, c'est bien devant lui que toutes les composantes de l'armée sont responsables. L'obligation d'obéissance aux chefs hiérarchiques est même tempérée par l'obligation de désobéir à l'ordre qui transgresse la légalité et, partant, le devoir de chacun des membres de l'armée d'en aviser directement le chef d'état-major, en l'occurrence le Roi <sup>1</sup>.

C'est enfin en supervisant directement ses activités et pour lui éviter de s'enliser dans les méandres de la politique, que la monarchie a toujours voulu faire de l'armée un corps sain, au-dessus de tout soupçon. Or pour cela il faudrait qu'elle fasse preuve d'un apolitisme bienveillant.

### **310 - Neutralité politique bienveillante de l'armée**

La conception royale de l'armée se fonde évidemment sur un apolitisme bienveillant en ce sens qu'étant à l'écart des tribulations ou manigances politiciennes des forces politiques formelles et informelles, les militaires, quels que soient leur corps d'affectation ou leurs grades, ne doivent pas faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre des différents courants existants, ni même en reconstituer une tendance spécifique d'obéissance militariste. Les F.A.R. constituent ainsi une armée de métier dont le but primordial est la défense du peuple et du pays d'où elles sont issues et très représentatives. C'est notamment ce qui ressort, en grande partie, du discours de Mohamed V, du 3 juillet 1956, lors de la prestation du serment des officiers de l'Armée de libération. Le Souverain défunt affirmait en substance : "Si les divergences d'opinions sont naturelles et acceptables quand elles n'ont pour mobile que l'intérêt supérieur de la Patrie, elles ne sauraient être admises au sein de l'Armée qui a pour devise la discipline au service de la Nation et du Roi" <sup>2</sup>.

---

1. On rappelle qu'après le coup d'Etat de 1971, le Souverain avait invoqué "la théorie des baïonnettes intelligentes", à l'encontre des militaires ayant obéi aveuglement aux ordres transgressant la légalité.

2. Cf. Mohamed V, *Le Maroc à l'heure de l'indépendance*, op. cit., p. 186.

Hassan II, alors qu'il était encore Prince héritier, déclarait lui aussi "J'interdis à l'armée de faire de la politique, de s'engager dans le domaine de la démagogie et de l'instabilité. L'Armée doit être l'illustration parfaite de ce critère primordial du service public qui est la continuité" <sup>1</sup>.

On retient enfin que le Monarque proclama que : "la neutralité politique doit être le dogme de la morale militaire" <sup>2</sup>.

Il ne s'agit pas là, en définitive, d'une conception dirigée contre les partis politiques et les autres forces organisées ou inorganisées du pays, mais plutôt de préserver ce corps sain d'avant-garde de l'hypocrisie politique dont sont imprégnées ces forces.

C'est bien cette neutralité politique qui place l'armée marocaine dans une position d'autant plus privilégiée, eu égard à ses rôles bénéfiques, qu'elle est réellement estimée à sa juste valeur par tout le peuple marocain <sup>3</sup>.

La dépendance directe des F.A.R. à l'égard du Trône ne peut s'expliquer que par la garantie de cette "aura" dont l'armée a toujours bénéficié malgré les deux tentatives de putsch de 1971 et 1972, qui n'ont été d'ailleurs le fait que de quelques officiers marginaux.

### 311 - Place de l'armée sur la scène politique

En tout cas, neutralité politique ne signifie pas neutralisation politique de l'armée car son apolitisme apparent constitue un gage indéniable pour l'expression réelle du pluralisme, voire du multipartisme politique. D'où son caractère bienveillant sur tous les courants de pensée et d'attitudes dans la vie publique du pays. Si, lors de la création des F.A.R., certains partis politiques, notamment ceux de l'opposition, estimaient que l'armée ne serait qu'un instrument au service du Roi, ils se sont lourdement trompés. Aussi ont-ils révisé leurs positions à ce sujet par la suite, en l'occurrence lorsqu'il s'agissait de défendre l'intégrité territoriale du Maroc dans ses "frontières authentiques". Avec le retour du Sahara à la mère-patrie en 1975 et le rôle primordial que l'armée continue - comme toujours - de jouer à cet égard, toutes les composantes de la population n'hésitent pas à saluer à chaque occasion les qualités exemplaires et enviables d'une telle armée. Ceci s'exprime nettement dans l'enceinte parlementaire puisque le budget de la défense nationale est toujours adopté à l'unanimité. Autant dire la justesse de la conception d'une armée placée au-dessus de la mêlée politique afin de constituer une force de cohésion nationale et de stabilité politique.

1. Cf. Déclaration faite à l'*Action*, hebdomadaire du 25-11-1957. On relève encore que le dahir n° 1-58-011 du 25-5-1958 sur l'état et le recrutement des officiers des F.A.R. (BO du 4-7-1958, p. 1037) interdit l'affiliation des officiers à un parti politique et proscriit la création des groupements politiques dans les F.A.R. (article 32).

2. Cf. discours du Prince Moulay Hassan à l'occasion de l'anniversaire des F.A.R. en 1957. Cf. l'*Action* (hebdomadaire) du 20-5-1957 - Michel Camu, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, C.N.R.S., Paris, 1971, 502 p., not. pp. 353 et ss.

3. Sur la vision royale de l'armée marocaine, on peut consulter avec profit les discours du souverain publiés par *Le Matin* du 14-5-1993 à l'occasion du 37ème anniversaire de sa création.

Une telle conception s'exprime également par son organisation et son personnel de haute tenue.

### 312 - Organisation et personnel de l'armée

Sur le plan administratif, après l'abrogation du poste de Ministre de la défense (dahir du 19 août 1972), deux structures (Conseil supérieur de la défense nationale et Administration de la défense nationale) sont directement dépendantes du palais<sup>1</sup>. C'est certainement l'une des raisons qui font que l'Administration de la défense nationale est, parmi les autres organismes et services centraux de l'État, la mieux organisée et dont le fonctionnement ne connaît pas les problèmes et les difficultés dans lesquels sont empêtrées ces structures nationales<sup>2</sup>.

Grâce à la direction royale, elle est ainsi exempte des maux qui prévalent ailleurs (corruption par exemple), ce qui conforte l'idée que l'armée représente effectivement un "corps sain" et une élite.

Le personnel militaire se compose ainsi de plusieurs catégories, à savoir les militaires de carrière, les engagés et les appelés<sup>3</sup>. Aussi, si en vertu de l'article 16 de la Constitution "Tous les citoyens contribuent à la défense de la Patrie", est-ce bien l'armée de métier qui remplit cette tâche traditionnelle<sup>4</sup>.

Sur le plan géographique, les F.A.R. sont réparties en six régions militaires : Casablanca, Rabat, Agadir et Sahara, Meknès, Marrakech, Oujda. Le commandement de ces régions militaires est confié, par le Chef d'état-major général, à des officiers supérieurs répondant aux qualités de fidélité et d'abnégation pour l'intérêt du peuple et du Roi. On rappelle à cet égard que la devise du Royaume : "Dieu, la Patrie, le Roi" (article 7 de la Constitution de 1992) est aussi celle de l'armée depuis sa création.

En définitive, avec une organisation et un personnel militaires quasi irréprochables, l'armée ne peut qu'être pleinement associée à la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays.

#### Paragraphe II : PARTICIPATION DE L'ARMÉE AU DÉVELOPPEMENT DU PAYS

Dès le premier anniversaire de la création des F.A.R. (14 mai 1957), le Prince Moulay Hassan, Chef d'état-major - Hassant II, - Roi du Maroc

---

1. Compte tenu de la délégation faite par le Roi au profit du Premier ministre en la matière, à partir du 11-8-1992. Voir supra n° 308.

2. L'Administration de la défense comporte six directions : la Direction des affaires financières; la Direction des achats et des travaux; la Direction des affaires administratives; la Direction chargée de la réception, du transit et de la sécurité militaire; la Direction de la justice militaire; la Direction du contrôle de l'administration de l'armée.

3. Le service militaire est obligatoire depuis 1965.

4. Les effectifs de l'armée marocaine sont estimés, en 1988, à 203 500 soldats (armée de terre : 88,1%; marine : 4,1%; armée de l'air : 7,8%). Cf. *Annuaire Jeune Afrique* (1991), *op. cit.*, p. 163.

depuis 1961 - déclarait sans ambages que "l'armée ne doit pas se confiner dans sa vocation guerrière. Elle a d'autres tâches à accomplir dans le domaine économique et social" <sup>1</sup>.

Ainsi, outre la défense du pays, l'armée marocaine participe-t-elle pleinement au développement général du Maroc par plusieurs actions méritoires en plus de son rôle d'encadrement et de formation. C'est donc sur ces missions extra-militaires qu'il convient de mettre l'accent, celles traditionnellement admises dans tous les pays étant plus connues que primordiales.

### 313 - Rôle d'encadrement et de formation

Le rôle que joue l'armée en matière économique et sociale va de pair avec celui de sa fonction d'encadrement des citoyens en vue de leur inculquer les initiatives indispensables pour une participation populaire à l'édification du pays. C'est ainsi que l'une des principales missions de l'armée est de lutter contre l'analphabétisme, d'autant plus qu'elle constitue - comme on le sait - une organisation disciplinée, éduquée et elle-même rationnellement encadrée. La formation et le perfectionnement qualitatif des F.A.R. est d'ailleurs un souci permanent du Chef d'état-major pour faire positivement face aux évolutions scientifiques et technologiques en rapport avec l'art de la guerre et des autres missions dont elles ont la charge <sup>2</sup>.

Dans ce contexte, l'institution du service militaire obligatoire <sup>3</sup> vise notamment à assurer aux jeunes, majoritaires dans le pays, une triple formation : militaire, professionnelle et surtout "civique", eu égard aux qualités morales dont se prévaut l'armée elle-même. C'est ce qui découle du discours royal, prononcé à l'occasion du 10ème anniversaire des F.A.R., en ces termes : "Notre armée jouit actuellement d'une situation privilégiée au sein de la nation, ce qui la rend apte à assumer de grandes responsabilités grâce à ses qualités d'abnégation et de courage. Nous allons bientôt inaugurer le service militaire qui permettra à nos concitoyens d'acquérir les connaissances techniques et de développer en eux les qualités morales et physiques. Ils constitueront, par la suite, nos forces de réserve..." <sup>4</sup>. Il s'ensuit qu'outre l'encadrement et la formation de la jeunesse marocaine, celle-ci constituera également des réservistes auxquels sera fait appel, le cas échéant, en conformité des dispositions de l'article 16 de la Constitution. Un tel rôle ne peut, en effet, incomber qu'à l'armée de métier et non pas à de quelconques milices ou groupements armés au service de forces politiques organisées. Ni les partis politiques, ni les syndicats professionnels ne

1. Cf. *Réalisations et perspectives*, 16-11-1956 à 18-11-1957, Ministère de l'information, Rabat, p. 64.

2. Cf. not. Mohamed Ghomari, *La défense nationale face au changement*, in *Les services publics marocains face au changement*, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 1987, tiré à part, pp. 134 et ss.

3. Cf. décret royal n° 137-66 du 9-6-1966 portant loi relative à l'institution et à l'organisation du service militaire (BO du 15-6-1966, p. 641).

4. Cf. Hassan II, discours publié par l'ancien quotidien *La Vigie marocaine*, Éd. du 15-5-66.

peuvent jouer ce rôle. Ces formations n'ont même pas pu assurer l'éducation politique ou ouvrière de leurs membres et adhérents et ce n'est pas par manque de moyens financiers, matériels ou en personnel qualifié, mais par manque de volonté et par leur impérialisme dans un jeu politique sénile. Aussi les reproches qui pouvaient être formulés par les partis politiques de l'opposition à l'égard du Souverain pour s'appuyer sur l'armée contre eux <sup>1</sup> n'est qu'une fuite en avant ou une stratégie de diversion.

En revanche, on ne peut affirmer que l'armée constitue depuis 1975 un lieu de prédilection pour le choix de hauts responsables politiques (ministres notamment, voire gouverneurs et autres agents d'autorité). Il est assez rare que certains membres du gouvernement soient des militaires, il est fait plutôt appel à des technocrates civils ou à certains responsables de partis politiques <sup>2</sup>.

Les militaires sont effectivement plus requis pour la défense de l'intégrité territoriale, bien que leur rôle extra-militaire demeure non négligeable.

### 314 - Missions économique et sociale

Les ressources appréciables dont est dotée annuellement l'armée <sup>3</sup> ne servent pas seulement à son fonctionnement et à son équipement pour la défense du pays, mais aussi pour participer avec une efficacité prouvée aux actions de développement économique et social. Les F.A.R. ont participé, en effet, à la mise en valeur de la province de Tafilalet dès le début de l'indépendance <sup>4</sup>, ainsi qu'à un programme de travaux d'urgence à partir de 1957.

De même, dans le cadre de leur "politique du progrès social" (1961), elles ont accordé leur appui logistique et leur encadrement aux services chargés de la promotion nationale <sup>5</sup>. Leur rôle au Sahara ne se limite pas, d'autre part, à la défense des territoires récupérés, mais aussi à leur mise en valeur sur le plan socio-économique <sup>6</sup>.

1. C'est du moins ce qui a été rapporté par M. Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, op. cit., p. 358.

2. De la majorité notamment. Certains pourraient toutefois expliquer ce revirement, par rapport au discours royal précité du 14-5-56 (*La vigie marocaine* du 15-5-56), par les conséquences des deux putschs manqués de 1971 et de 1972. Or une telle explication ne peut être efficacement soutenue en sachant que toutes les potentialités de l'armée sont indispensables pour la défense des populations sahraouis contre leurs agresseurs et leurs ennemis.

3. Voir sur l'évolution du budget de la défense nationale (1973-1985), l'étude précitée de M. Ghomari, *La défense nationale face au changement*, op. cit., p. 142 (tableau annexe). Les dépenses en matière de défense nationale sont évaluées, en 1986, à 839 millions de dollars U.S., soit 5,4% du PIB ou 37 dollars par habitant. Cf. *Annuaire Jeune Afrique*, 1991, p. 163.

4. Le Tafilalet est le lieu d'origine de l'actuelle dynastie alaouite et où se trouve le tombeau de Moulay Ali Cherif, premier sultan de cette dynastie.

5. Voir supra nos 134 et 135.

6. Cf. not. Mohamed Ghomari, *L'administration de la défense nationale*, in *Histoire des grands services publics au Maroc de 1900 à 1970*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1984, pp. 91 et 92.

En définitive, outre la formation et l'encadrement des citoyens, la mission de développement de l'armée répond aux exigences de la situation très difficile que connaît le Maroc sur plusieurs plans (politique, économique, social, culturel, etc). La contribution de tous, dont les corps d'avant-garde de l'armée, s'avère indispensable.

Quoi qu'il en soit, avec la fin prévisible de l'affaire du Sahara et étant donné la conjoncture internationale la plus "détendue" (fin de la guerre froide et diminution de conflits régionaux ou interétatiques) <sup>1</sup>, la réduction des dépenses militaires s'impose pour mieux utiliser les ressources - même insuffisantes - à des questions prioritaires de développement économique et social. L'avènement de la démocratie véritable et la garantie des droits de l'homme devraient nécessiter également une diminution sensible des dépenses attribuées aux forces de sécurité pour le maintien d'un ordre public aléatoire <sup>2</sup>.

Par ailleurs, le Monarque, en sa qualité de Chef d'état-major, n'hésite pas à faire valoir sa qualité de chef spirituel et religieux pour déclarer, en ces termes, aux militaires "que Dieu affermis vos pas dans la voie que nous vous avons tracée et fasse que vous demeuriez toujours fidèles à votre devise : Dieu, la Patrie, le Roi" <sup>3</sup>. Il veille ainsi à la formation religieuse de l'armée par la tenue régulière de conférences appropriées <sup>4</sup>, car n'oublions pas que les F.A.R. font partie intégrante d'une société profondément musulmane.

---

1. Bien que l'optimisme ne soit pas toujours de rigueur, en raison du renforcement de la domination de l'Occident, États-Unis en tête. Un monde unipolaire est né avec la disparition de l'Union Soviétique et de ses satellites socialistes en 1989-1990.

2. Cf. not. Robert S. Mc Namara, *Réduire les dépenses militaires dans le tiers monde*, Finances et développement, Vol. 28, n° 3, septembre 1991, pp. 26-28.

3. Cf. discours royal prononcé le 17-11-1974 à l'occasion du 19ème anniversaire de la fête de l'indépendance.

4. Cf. M. Ghomari, *L'administration de la défense nationale*, op. cit., p. 89.

## Chapitre V

### LES RAPPORTS CONSTITUTIONNELS ENTRE LA RELIGION ET L'ÉTAT

Si l'imitation d'une société occidentale de consommation tente de pervertir quelques éléments privilégiés de la population, il n'en demeure pas moins que non seulement la montée de l'intégrisme en constitue une tentative - peut-être violente par nécessité ou par désespoir - de lutter contre les perversions étrangères à l'Islam <sup>1</sup>, mais aussi que le personnalisme marocain reste largement imbu de cette religion, quoique cela puisse apparaître pour certains de façade <sup>2</sup>.

De toute façon, pour se cantonner dans le cadre des relations constitutionnelles entre la religion et l'État, on retient d'emblée le principe proclamé par l'article 6 de la Constitution de 1992 <sup>3</sup>, selon lequel : "l'Islam est la religion de l'État qui garantit à tous le libre exercice des cultes". Deux orientations seront donc retenues à cet égard : l'Islam est protégé par l'État (paragraphe 1er), avec toutefois tolérance de la liberté des autres cultes (paragraphe 2).

#### Paragraphe I : L'ISLAM, RELIGION D'ÉTAT

Les références constitutionnelles ne manquent pas pour expliciter le fondement religieux du pouvoir, le rôle de l'État en tant que gardien des valeurs de l'Islam et la mission des ulémas (docteurs ou juristes de la foi et de la loi).

#### 315 - Fondement religieux de la monarchie

Depuis le VII<sup>ème</sup> siècle que l'État marocain existe, sa religion est toujours l'Islam. Cette caractéristique, sinon ce ferment, du peuple marocain ne s'est pas effrité, bien au contraire. De plus, la religion musulmane s'est toujours

---

1. Comme c'est surtout le cas dans les autres pays maghrébins : Algérie et Tunisie en tête. Voir à ce propos supra n° 65.

2. Cf. not. M. Rousset qui l'a signalé in *Le Royaume du Maroc, op. cit.*, p. 36.

3. Qui reprend les mêmes dispositions similaires des constitutions précédentes de 1962, de 1970 et de 1972.

confondue avec l'existence de la monarchie, appelée d'abord sultanat puis, après l'indépendance acquise en mars 1956, royauté.

Mais pour se limiter au régime de monarchie constitutionnelle, celui-ci a été inspiré par les préceptes islamiques. Les Souverains, Mohamed V puis Hassan II, ont toujours mis en exergue la fidélité des réformes envisagées (Assemblée nationale consultative de 1956, loi fondamentale de 1961, Constitutions de 1962, 1970 et 1992) à l'esprit de la tradition musulmane.

Outre l'article 6 de la Constitution de 1992, on peut souligner également à cet égard que le Maroc est un État musulman (préambule) et le Roi est "Amir Al Mouminine" (Commandeur des croyants : article 19). Mais ce sont surtout les discours royaux qui sont les plus explicites à ce sujet. Ainsi, lors de l'installation de l'Assemblée nationale consultative le 12 novembre 1956, Mohamed V précisait que "Sera établie au Maroc une démocratie authentiquement nationale et constructive, conforme aux préceptes égalitaires de notre sainte religion, aux prescriptions du Coran qui recommandent aux croyants de se consulter dans les affaires d'intérêt commun, au Prophète de prendre l'avis de ses compagnons et qui nous exhortent à nous unir en vue du bien. Cette démocratie doit également être conforme à nos traditions nationales qui n'ont connu d'autre régime politique que celui de l'Imamat fondé sur la justice et le respect de la personne humaine..."<sup>1</sup>.

De même, lors du deuxième anniversaire de son accession au trône, faisant allusion à la Constitution adoptée en décembre 1962, Hassan II déclarait : "Nous avons soigneusement préparé le projet de Constitution dont les principes, les buts et les fondements nous ont été inspirés par la religion que nous professons, les saines traditions auxquelles nous sommes attachés, les réalités dans lesquelles nous vivons ainsi que par des impératifs de notre siècle"<sup>2</sup>.

Il s'ensuit que la monarchie demeure caractérisée par l'Imamat en ce sens que le Roi, Amir Al Mouminine, est l'Imam, en l'occurrence le guide ou le chef à la fois spirituel et temporel, car l'Islam est en même temps une religion et un mode de vie sociale (Din wa Dounia).

Autrement dit, si le Souverain tire de la religion son assise politique, il doit également veiller à son respect tel qu'il ressort des termes mêmes de l'article 19 de la Constitution de 1992.

### **316 - L'Etat-gardien des valeurs de l'Islam**

Le rôle du Roi se confond avec celui de l'État en ce domaine, puisque d'après les dispositions constitutionnelles précitées, il est le "Représentant Suprême de la Nation, Symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État...". Aussi l'invocation de Dieu, en exhortant les Marocains musulmans à suivre les préceptes religieux, intervient-elle dans chacun des discours royaux.

---

1. Cf. Mohamed V, *Le Maroc à l'heure de l'indépendance*, op. cit., p. 94.

2. Presque tous les discours royaux, sinon tous, font référence au saint Livre *Le Coran* et/ou aux Hadiths (dires) du Prophète Sidna Mohamed.

En outre, l'affirmation du rôle de l'État en tant que protecteur de l'Islam est clairement indiquée dans l'exposé des motifs du dahir n° 1-80-270 du 8 avril 1981 relatif à la création du conseil supérieur et des conseils régionaux des Oulémas <sup>1</sup>. On note ainsi que : "l'Islam a toujours été et demeure la composante essentielle de la personnalité marocaine. En outre, le fait que, par la grâce de Dieu, le Maroc ait de tous temps suivi l'enseignement d'une même école en matière dogmatique et canonique <sup>2</sup>, a contribué à asseoir sur des bases solides l'unité de la nation et lui a procuré cohésion et stabilité, le mettant ainsi à l'abri des causes de dislocation et de division qu'ont connues d'autres pays. Aussi les souverains des différentes dynasties qui se sont succédés au Maroc se sont-ils efforcés d'entourer l'Islam de leur sollicitude, de veiller à l'application de ses prescriptions, de défendre ses dogmes et de répandre son véritable enseignement pour que tous soient à même de connaître ses ordres et ses défenses en tout ce qui touche aussi bien le domaine spirituel que le domaine temporel".

"A cet égard, Nous gardons un souvenir vivace de l'œuvre méritoire accomplie par Notre Auguste Père Feu Sa Majesté Mohamed V - que Dieu ait son âme - et des efforts louables qu'il a déployés pour sauvegarder les valeurs islamiques, les inculquer à la nation et les débarrasser de toutes déviations ou hérésies qui ont pu en troubler la pureté. Nous-mêmes, depuis Notre avènement au Trône, avons suivi à cet égard la voie tracée par Nos Augustes Ancêtres, usant, pour atteindre le but recherché, de méthodes compatibles avec l'esprit de notre temps et l'évolution qui s'est accomplie dans les différents domaines".

C'est donc dans ce sillage que l'État ne se contente pas seulement de proclamer les préceptes religieux qui guident la vie individuelle et sociale des musulmans au Maroc, mais encore promulgue les dispositions législatives et réglementaires tendant à inclure dans le droit positif certains interdits coraniques. Pour ne prendre que l'exemple du code pénal en vigueur <sup>3</sup>, plusieurs de ses dispositions interdisent la vente et la consommation en public de boissons alcoolisées aux musulmans, le non respect - toujours en public - du jeûne durant le mois sacré du Ramadan, l'adultère, la castration, l'usure, l'outrage public à la pudeur, le parricide, la prostitution, les relations sexuelles prohibées, pour ne citer que quelques-unes des interdictions les plus notoires.

D'autres mesures tendant à la protection de l'Islam résultent de textes particuliers après consultation des docteurs de la foi et de la loi.

### **317 - Buts et mission des Oulémas**

Si la pratique religieuse a engendré des forces et organisations musulmanes, tels les marabouts et les confréries (chorfas), voire plus

---

1. Cf. BO, n° 3575 du 6-5-1981, p. 231.

2. Il s'agit du rite Malekite, attribué à Imam Malik Ibnou Anass.

3. Cf. dahir n° 1-59-413 du 16-11-1962 portant approbation du texte du code pénal.

récemment - dans une moindre mesure au Maroc - les intégristes <sup>1</sup>, ces prétendants à la défense de l'islam n'ont plus, pour les premiers, une audience notable en raison de leurs rapports suspicieux avec les autorités du protectorat. Ce sont surtout les Oulémas qui sont entourés de la sollicitude royale, bien que leur prestige d'antan ait décliné, car ce sont eux qui ratifient, en quelque sorte, la "baïa" (allégeance) faite par le peuple au profit de "Amir Al Mouminine" (Commandeur des croyants).

Les Oulémas constituent ainsi un corps organisé dans le cadre du "Conseil supérieur" au niveau national et de "Conseils régionaux". C'est le dahir n° 1-80-270 du 8 avril 1981 précité qui détermine la composition, le fonctionnement et les attributions de chacun de ces organes.

Sans entrer dans le détail, il est seulement significatif de souligner que l'exposé des motifs de ce texte précise les buts et la mission générale des Oulémas. Il est stipulé en substance : "Aussi, ayant constaté les dangers que les idéologies étrangères font courir à l'identité de la nation marocaine et à ses valeurs authentiques, avons-Nous décidé de poursuivre Notre action soutenue dans un cadre institutionnel où viendront, sous Notre égide et conformément à Nos directives, s'organiser et se coordonner les efforts des docteurs de la loi les plus éminents pour faire connaître l'islam et montrer que son enseignement répond aux besoins de l'humanité en tout temps et en tout lieu, à la fois dans l'ordre spirituel et le domaine temporel, et dispense de recourir à des doctrines ou idéologies qui ne présentent aucune affinité avec les valeurs qui constituent l'identité de la nation marocaine".

C'est "Par ces motifs et Nous fondant sur les pouvoirs que Dieu Très-Haut Nous a conférés en Nous confiant l'Imamat suprême et que la Constitution a rappelé en son article 19" que le dahir relatif à la création du Conseil supérieur et des Conseils régionaux des Oulémas est promulgué.

### **318 - Composition et attributions spécifiques des Conseils**

Le Conseil supérieur, placé sous la présidence du Roi, Amir Al Mouminine et composé des présidents des Conseils régionaux, a pour mission (article 4) de :

- délibérer sur les questions qui lui sont soumises par le Souverain ;
- coordonner l'activité des Conseils régionaux ;
- entretenir des relations avec les institutions panislamiques, telles la Ligue du monde musulman et la Conférence islamique.

Quant aux Conseils régionaux, ils comprennent chacun, un président et sept membres tous nommés par dahir, auxquels peuvent s'adjoindre, à titre

---

1. Parmi ces intégristes, c'est l'association officieuse dénommée "Al Adl oual Ihsan" (justice et bienfaisance), dirigée par Abdallah Yassine, qui est la plus connue au Maroc. Toutefois, le mouvement intégriste est bien limité, malgré sa turbulence épisodique par comparaison à ce qui se passe en Algérie et en Tunisie. La position royale à propos de l'islam a été réaffirmée dans un message adressé aux participants à la rencontre mondiale des prédicateurs de la "journouaa" (prière du vendredi), in *Le Matin* du 27-1-1993.

consultatif, des docteurs de la loi connus pour leur compétence en la matière. Ils ont pour mission (article 8) de :

- remettre en honneur les chaires de prédication et d'éducation populaire dans les mosquées et veiller à leur bon fonctionnement ;
- faire prendre conscience aux couches populaires des valeurs de la nation dans les domaines spirituel, éthique et historique, et ce, par l'organisation de conférences, de colloques et de rencontres éducatives ;
- contribuer à préserver l'unité du pays en matière de dogme et de doctrine dans le cadre de l'attachement dû au Livre de Dieu et à la Tradition de son Envoyé ;
- assurer la mise en œuvre des directives du Conseil supérieur des Oulémas.

De par la composition de ces organes, il ressort que les Oulémas bénéficient de la confiance royale puisqu'ils sont désignés par le Monarque. C'est une garantie tant de leur statut que du plein exercice de leurs attributions dans le cadre qui leur est tracé par leur Imam suprême. Leur rôle en matière d'éducation morale et civique, de conscientisation des croyants (mouminines) ou de ceux qui s'égarer du droit chemin s'inscrit dans l'orthodoxie musulmane (fondamentalisme) puisque seuls doivent prévaloir le texte sacré (Coran) et la Tradition du Prophète (Hadith).

Les efforts des docteurs de la loi ne doivent, en aucun cas, s'en écarter, quoique leurs interprétations des dogmes et valeurs universelles s'imprègnent des explications d'Imam malik Ibnou Anass suivies par le Maroc depuis douze siècles<sup>1</sup>.

C'est pourquoi l'exposé des motifs du dahir de création des Conseils supérieur et régionaux des Oulémas vise expressément la sauvegarde des valeurs islamiques en les débarrassant de "toutes déviations ou hérésies qui ont pu troubler la pureté" et de combattre "les dangers que les idéologies étrangères font courir à l'identité de la nation marocaine et à ses valeurs authentiques". Ces idéologies, déviations ou hérésies peuvent être totalement étrangères à l'Islam ou le fait de certains groupements, musulmans ou non, cherchant à utiliser la religion comme arme politique.

En tout cas, si l'État, par le biais de son représentant suprême et imam, est gardien des valeurs authentiques de l'Islam, cela n'exclut nullement la tolérance des autres cultes.

## Paragraphe II : LA LIBERTÉ DES CULTES

Le libre exercice des cultes est proclamé par l'article 6 de la Constitution. Ces dispositions ne font en vérité que traduire l'un des enseignements fondamentaux de l'Islam qui prêche la tolérance sous toutes ses formes et notamment celle des pratiques confessionnelles. L'histoire de l'Islam est d'ailleurs fertile en exemples à cet égard, depuis l'avènement de cette

---

1. D'ailleurs, le Rite malékite est fondé lui-même sur l'Islam orthodoxe.

religion au VI<sup>ème</sup> siècle. Des sanctions sont même prescrites, en outre, par le Code pénal en cas d'entrave à l'exercice des cultes (articles 220 et 221).

Deux limitations sont toutefois apportées à la liberté des cultes ; l'une est étroitement liée à la conception musulmane de la tolérance, l'autre est plutôt déterminée par des considérations politiques.

### **319 - Tolérance vis-à-vis des religions monothéistes**

Le fait que l'Islam soit fondé sur l'unicité de Dieu et la Parole rapportée par son Prophète, sa tolérance s'exprime, dans les pays, territoires ou régions peuplés en majorité de musulmans, par la reconnaissance de la liberté du culte aux minorités nationale (juive) et étrangère (chrétienne) qui - elles aussi - pratiquent une religion monothéiste <sup>1</sup>. Et ce, bien que, concernant le Maroc en particulier, cet État ait vécu durant la période sombre du protectorat un paradoxe dicté par les attitudes contradictoires de certains catholiques libéraux, pour l'indépendance du pays, et une partie de l'église catholique participant à l'entreprise de colonisation. Pourtant, c'est l'esprit de tolérance qui a prévalu. Ainsi, en novembre 1955, Mohamed V déclarait à Mgr Lefebvre : "Les principes du Christianisme et de l'Islam sont la fraternité, la tolérance, la patience ; les Marocains pour leur part n'oublieront pas ce que l'archevêque de Rabat a fait pour faire éclater la justice et la vérité" <sup>2</sup>. D'autre part, aucune cession d'édifices du culte n'est intervenue après l'indépendance politique du pays alors que le parti de l'Istiqlal demanda que le Maroc suive en ce domaine l'exemple de l'Algérie et de la Tunisie.

On rappelle enfin la visite historique du Pape Jean-Paul II au Maroc le 19 août 1985, la première enregistrée par le souverain pontife en terre d'Islam, et son discours devant plus de cinquante mille jeunes Marocains musulmans à Casablanca ; ce qui est l'un des signes les plus éclatants des rapports étroits et chaleureux entre la plus haute personnalité de l'église catholique et le seul Commandeur des croyants (Amir Al Mouminine) dans le monde musulman.

### **319 bis - Spécificité de la communauté israélite au Maroc**

Quant à l'exercice de la religion juive au Maroc, elle se présente différemment. La Communauté israélite a été de tout temps protégée par les souverains marocains. Les juifs marocains sont placés sur le même pied d'égalité avec les Marocains musulmans. Ils sont des citoyens à part entière, sans distinction aucune. Mohamed V comme Hassan II ne manquaient pas de le rappeler à chaque occasion où ils recevaient des représentants de cette

---

1. En 1990, la population marocaine comporte 98,7% de musulmans d'après l'*Annuaire Jeune Afrique* (1991).

2. Cf. "L'Eglise catholique en Afrique du Nord", Maghreb, n° 5, sept-oct., 1964. Cité par M. Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, op. cit., p. 386.

communauté. Déjà au lendemain de l'indépendance, le 13 septembre 1956, Mohamed V déclarait en recevant le Comité Israélite de Casablanca que : "Tous les Marocains, Musulmans et Israélites, sont les sujets de la même patrie. Ils ont les mêmes droits, les mêmes devoirs et les mêmes obligations. Ils doivent agir ensemble sur le plan national. Nous devons mettre en commun nos efforts, nos moyens pour venir en aide à tous ceux qui sont dans le besoin quelle que soit leur Religion car en matière sociale, la misère n'a pas de religion" <sup>1</sup>.

Bien qu'une bonne partie de la communauté juive ait émigré en Amérique du Nord et en Israël après la guerre des Six jours (juin 1967), ceux qui sont partis comme les autres se reconnaissent encore, pour la plupart, comme Marocains. L'exercice libre de leur culte est une constante. Des agents d'autorité et autres représentants de l'État ne manquent pas d'assister à leur prière dans les synagogues assez réparties dans les principales villes du pays. La minorité juive n'a jamais représenté d'ailleurs un quelconque danger pour l'Islam, ni pour l'arabisme au Maroc <sup>2</sup>. Dans ses interventions devant les représentants des juifs marocains à l'étranger comme au Maroc, Hassan II saisit souvent les occasions qui se présentent pour mettre en exergue tant les liens des israélites avec le Trône que le rôle qu'il attend d'eux pour participer activement au développement du pays <sup>3</sup>. Il souligne notamment leur esprit industriel et leur fidélité à la monarchie alaouite <sup>4</sup>. Toutefois, la liberté du culte peut subir certaines atténuations, à l'instar de l'utilisation de la religion islamique à des fins politiciennes.

### 320 - Les limites d'ordre politique à la liberté des cultes

Il va sans dire en ce qui concerne les juifs marocains ou étrangers résidant dans le pays que l'exercice libre de leur religion ne doit pas dévier vers l'idéologie sioniste ; ce que les intéressés - soucieux des privilèges et de la protection dont ils profitent - se gardent bien de faire, notoirement du moins. On ne connaît pas, en effet, de procès ou de faits marquants à ce sujet.

---

1. Cf. Mohammed V, *Le Maroc à l'heure de l'indépendance*, op. cit., p. 145; M. Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, *ibid*, pp. 43 et ss.

2. Lors de la constitution des premiers gouvernements de l'indépendance, des personnalités de confession juive, comme le docteur Benzaquen, ont été nommées ministres. Dans la Chambre des représentants, d'avant 1993, un israélite (M. Ohana) - représentant la ville d'Essaouira (Mogador) et membre de l'Union constitutionnelle (parti de la majorité - siège avec les autres parlementaires. On peut même être frappé par l'utilisation du dialecte marocain (arabe) par les membres de la Communauté juive à l'intérieur comme à l'extérieur du Maroc. Le gouvernement de novembre 1993 compte un ministre du tourisme de confession juive (S. Berdugo)

3. En 1991, le Roi a nommé un Marocain de confession juive en qualité de conseiller auprès de lui pour les affaires économiques et financières (M. André Azoulay).

4. La présentation de plusieurs candidats israélites aux élections législatives de juin 1993, bien qu'aucun d'eux n'ait été élu, a été soulignée par les autorités (ministre de l'intérieur) dans ce sens. Cf. *Le Matin* du 28-6-1993.

Pour ce qui est, d'autre part, de l'autre religion monothéiste, si l'État est disposé à garantir aux catholiques le libre exercice du culte, cette liberté ne constitue pas un droit religieux absolu. L'église est tenue de respecter l'unité religieuse et politique de la population marocaine et le caractère islamique de l'État. Cette position est tout à fait logique dans un pays où l'Islam est religion d'État et qui plus est dirigé par Amir al Mouminine, l'Imam suprême.

C'est enfin en rapport avec les idéologies, les déviations et autres hérésies, jugées par le pouvoir comme déstabilisatrices du régime, que des limites plus sévères peuvent être apportées au libre exercice des cultes, qu'il s'agisse de religions monothéistes, de sectes et de toutes sortes d'intégrisme, fût-il musulman. L'affaire des "Baha'is", inculpés et condamnés par le tribunal criminel de Nador (Nord du Maroc) en 1962 en considérant le "Baha'isme" en tant que secte hérétique, bien que la Cour suprême de Rabat ait cassé le jugement de première instance et décidé la libération des accusés (arrêt du 11 décembre 1963), en est un exemple significatif. Hassan II déclarait, à ce propos, en décembre 1962 dans une conférence de presse : "Il est certain que le culte hébraïque pourra s'exercer en toute liberté, que le culte chrétien pourra s'exercer en toute liberté. Ce sont les "religions du Livre". Ce sont des religions admises par l'Islam. Non seulement admises, mais ils nous est recommandé de croire en leurs prophètes. Ce qui ne veut pas dire que demain le Maroc, dans son ordre public, acceptera qu'on vienne, sur la place publique, officier au soleil ou au fétichisme. Il n'est pas dit qu'il acceptera la secte des "Baha'yines" ou autres sectes qui sont de véritables hérésies" <sup>1</sup>. C'est également parce que le mouvement intégriste, pro-iranien ou autre, cherche à déstabiliser le pays ou de compromettre la cohésion nationale fondée sur l'Islam que des condamnations plus récentes ont été prononcées contre une partie de leurs membres les plus activistes par la Cour d'appel de Casablanca début septembre 1991.

En tout état de cause, l'Islam est loin d'être en perte de vitesse, malgré le développement de mauvaises habitudes de consommation pro-occidentales. C'est justement contre les dogmes et les concepts occidentaux, présentés généralement comme quasiment universels, qu'un retour approprié sinon renoué aux sources et aux valeurs authentiquement universelles de l'Islam est salutaire pour concrétiser une vie pleinement démocratique pour l'intérêt véritable de tous les citoyens.

---

1. Cf. M. Carnau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, op. cit., p. 388.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

### POUR UNE ÉTHIQUE POLITIQUE HUMAINE ET SOCIALE TOUJOURS RENOUVELÉE

#### **321 - Sauvegarde et promotion des sources et valeurs nationales et universelles**

La notion de démocratie, telle qu'elle est véhiculée par un Occident plus dominant que jamais, n'est pas la panacée pour sortir tous les peuples de la planète d'un état de misère, de sous-développement et de pauvreté à un état plus viable. On ne peut qu'être édifié par exemple sur la conception de la démocratie telle qu'elle est véhiculée par la Banque mondiale <sup>1</sup> et l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Bien que cette dernière déclare que "la démocratie ne s'exporte pas" - ce qui est vrai -, son "initiative pour la démocratie" contredit cette affirmation. Pour elle : "la démocratie complète et appuie la transition vers une économie du marché et un développement économique durable reposant sur une large base sociale".

Elle donne ensuite une définition des éléments qui entrent dans la composition d'un gouvernement de type démocratique, à l'intention des pays du Sud. Ainsi, toujours, d'après cet organisme : "afin de réussir, les peuples et les gouvernements des sociétés démocratiques doivent :

- a) se forger une identité nationale ;
- b) conforter les valeurs et les pratiques démocratiques ;
- c) fonder des institutions véritablement démocratiques ;
- d) garantir que leur gouvernement soit honnête ;
- e) encourager une concurrence démocratique ;
- f) assurer le contrôle du pouvoir civil sur les forces armées".

L'accent est mis sur le multipartisme et les élections <sup>2</sup>. Or, si tous ces

---

1. Cf. not. p. Landell-Mills et I. Serageldin, *Gestion des affaires publiques et développement*, Finances et développement, n° 3/1991, *op. cit.*, pp. 14-17. A consulter aussi le dossier spécial : *Droits de l'homme, démocratie et développement*, Le Courrier "A.C.P./C.E.", n° 120, juillet-août 1991, *op. cit.*, pp. 48-84.

2. Cf. article préparé à l'intention d'un atelier sur la démocratisation et le développement qui

éléments sont dans une large mesure acceptables, on ne sait pas qui va définir la démocratie. En clair, cette notion risque d'être interprétée selon les appétits de chacun : État, collectivité ou simple individu. Ce sont les rapports de force qui seront déterminants pour imposer ou non tel ou tel produit qualifié de "démocratique", d'autant plus qu'il a une consonance plutôt économique puisque la "démocratie" est ici liée au développement <sup>1</sup>.

Pourtant, quoique apparaissant intime sinon nécessaire, cette relation entre démocratie et développement est loin d'être satisfaisante car non seulement la notion de "développement" (durable ou autre qualificatif) reste à préciser, mais le libéralisme économique imposé par des programmes d'ajustement structurel peut être considéré comme "anti-démocratique". L'élaboration de cette politique ne reflète nullement un processus démocratique, d'autant plus qu'elle méprise la condition humaine et néglige le potentiel et le rôle de la participation populaire à la fois au développement <sup>2</sup> et à la vie publique ou politique du pays <sup>3</sup>.

---

s'est réuni à Washington D.C., en mai 1991 et auquel ont participé des ONG d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord. Cet atelier faisait suite à la Conférence d'Arusha (Tanzanie) sur la participation populaire en Afrique, février 1990, qui a abouti à l'adoption de la "Charte africaine de la participation populaire au développement".

1. En prévision de la troisième conférence de Strasbourg (16-18 septembre 1991) sur le thème "Démocraties émergentes ou nouvellement instaurées - renforcement des institutions démocratiques et développement", le comité directeur de la Conférence a organisé à Dakar, les 25 et 26 mars 1991, un colloque dont le thème était "Démocratie et développement en Afrique : l'expérience des pays africains du groupe A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Les participants à cette rencontre ont, notamment, essayé de préciser les conditions de la consolidation de la démocratie en Afrique selon trois axes principaux : l'émergence d'un État démocratique, l'émergence d'une société démocratique, l'émergence d'un partenariat entre les différents acteurs du développement démocratique. Cf. Rapport de synthèse du colloque publié par : *Parlements et francophonie*, Revue de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française, n° 81/1991, pp. 19-22.

2. Cf. not. La charte d'Arusha précitée.

3. Selon les conclusions du colloque organisé à Dakar, mars 1991, sur "Démocratie et développement en Afrique : l'expérience des pays africains du groupe A.C.P." les obstacles au développement de la démocratie en Afrique sont à la fois d'ordre interne et d'ordre externe. Les obstacles d'ordre interne se ramènent principalement et sans être exhaustifs à :

- manque de culture démocratique des citoyens et des dirigeants ;
- analphabétisme ;
- monolithisme politique exercé par un parti unique ;
- inexistence de statut de l'opposition ;
- caractère tribal des structures sociales ;
- inexistence d'un système de contre-pouvoirs ;
- personnalisation du pouvoir assumé par des chefs d'État ;
- absence de véritable décentralisation ;
- monopole des médias par le pouvoir en place ;
- non-subordination de l'armée au pouvoir politique ;
- étroitesse du marché national ;
- rareté des ressources et insuffisances des investissements réalisés.

Quant aux obstacles d'ordre externe, ce sont :

Autrement dit, pour prendre légitimement et pleinement en compte l'élément humain, à titre individuel et collectif, il convient nécessairement de s'imprégner des sources et valeurs proprement nationales et universelles issues de la civilisation et de la culture arabo-islamique pour ce qui est du Maroc.

On peut toutefois admettre les pressions exercées par les organismes extérieurs, financiers ou politiques, dans la mesure où leur objectif véritable serait d'amener les dirigeants autoritaires de certains pays qui ne voudraient pas accéder à une participation franche et loyale de toutes les composantes de la population dans le cadre d'une transparence politique et multiforme et d'une responsabilisation réelle du pouvoir comme de l'administration concurremment au respect et à la promotion des libertés et droits fondamentaux des citoyens. Ces organismes ou groupes de pression extérieurs ne devront néanmoins pas dominer les peuples en utilisant les droits de l'homme, la démocratie et le développement en tant qu'armes politiques ou autres.

Il faut aussi se garder de dénaturer les éléments fondamentaux de l'identité (ou de la personnalité) marocaine pour atteindre des objectifs hypocrites et malsains, déterminés essentiellement par un exercice basement intéressé du pouvoir. C'est dire l'indispensable participation populaire à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la vie publique.

### **322 - Une démocratie sociale réelle issue d'une conception des droits de l'homme en tant que source de pouvoir et de responsabilité**

On ne peut donc atteindre l'idéal démocratique sans qu'une volonté politique et des actions concomitantes soient résolues pour l'instauration effective d'une démocratie sociale, plaçant l'être humain au-dessus de toute autre considération aussi légitime qu'elle puisse apparaître. Or cela ne serait possible que si les droits de cet être humain sont conçus non pas selon une philosophie occidentale prônant l'individualisme à outrance, mais surtout en tant que sources de pouvoir et de responsabilité publique et sociale. Ce n'est qu'à cette condition qu'une citoyenneté, individuelle et collective, rompue à toute épreuve pourra valablement exister et s'exprimer.

En d'autres termes, les détenteurs du pouvoir comme les prétendants à celui-ci ainsi que tous les membres de la société, civile et militaire, doivent être imbus d'une éthique politique d'obéissance humaine et sociale.

- 
- l'inadaptation du modèle de démocratie aux réalités nationales ;
  - l'importance de la dette extérieure ;
  - les dangers extérieurs incarnés par le soutien des régimes de dictature par des puissances occidentales ;
  - l'inorganisation des espaces économiques régionaux ;
  - l'insuffisance de l'aide à la consolidation de la démocratie.

Cf. *Parlements et francophonie*, Revue de l'A.I.P.L.F., n° 81/1991, *op. cit.*, pp. 20-21. Si certains de ces obstacles sont particuliers à l'Afrique sub-saharienne, d'autres ont été relevés au cours des développements précédents de la présente étude.

Si une telle orientation peut paraître difficilement réalisable dans le monde où nous vivons, tel qu'il est façonné par les instincts de puissance, de domination et d'argent, l'être humain a toujours fait preuve de facultés extraordinaires d'adaptation, d'innovation et d'anticipation. Il lui reste seulement à canaliser ses mentalités, son comportement et ses efforts soutenus pour approcher un idéal de justice sociale afin de sauver ce qui peut l'être du chaos.

Les valeurs authentiques de l'Islam comme des autres religions du Livre, voire d'une morale universelle faisant prévaloir le souverain Bien sur le mal, n'ont jamais été démenties. Autant s'y ressourcer pour se mettre d'accord et agir pour un devenir meilleur.

### **323 - Nécessité d'un apprentissage et d'une conscientisation éthique**

Quoi qu'il en soit, pour commencer à sortir de l'ornière dans laquelle s'est placée le système politique marocain depuis son indépendance, il faut partir du postulat que si l'apprentissage d'une démocratie humaine et sociale, fondement d'une démocratisation de la vie publique et politique est indispensable, il convient de considérer les membres de la société civile en tant que véritables citoyens majeurs et dotés d'une maturité politique et d'épanouissement indéniables. Qu'ils soient jeunes ou plus âgés, hommes ou femmes, en milieu rural comme en milieu urbain, on ne doit surtout pas les prendre pour des mineurs, des incapables ou des attardés. L'être humain a prouvé plus d'une fois qu'il est capable de s'adapter et de se développer pour sa survie, voire pour son progrès.

Si l'apprentissage est indispensable, il doit porter sur l'éthique de la solidarité humaine dans les différents domaines de vie en commun. Dans cette optique, il convient de lutter contre la corruption et les comportements ou mœurs négatifs, immoraux ou ammoraux. C'est dans ce sens aussi qu'il convient de lutter contre un fléau beaucoup plus pernicieux et grave, à l'instar du SIDA, à savoir l'hypocrisie sous toutes ses formes, notamment politique et sociale. Une conscientisation à cet égard s'avère donc prioritaire.

Voilà, en définitive, très modestement, l'objectif primordial qui a guidé l'étude de quelques éléments du droit public - ou constitutionnel - marocain. Nous avons essayé d'être le plus objectif possible, même dans le cadre de certains jugements de valeurs, inévitables pour la compréhension des questions et problèmes évoqués. Le souci de faire connaître les fondements du système politique d'un pays pauvre, vivant une période cruciale de son existence, a également prévalu en rapport avec une liberté d'expression et une liberté d'information dont il est inutile de souligner l'importance.

## Bibliographie sélective

### *Remarque générale*

On ne retrouvera dans cette bibliographie que quelques indications sur les ouvrages, travaux universitaires et publications périodiques concernant les différents thèmes abordés dans la présente étude. D'autres références sont également insérées en notes en bas de pages. En tout cas, il ne s'agit là que de certains éléments bibliographiques assez partiels étant donné l'étendue et la variété du champ de ce travail.

### *I - Ouvrages*

Fatima Abou Elkaram, *Répertoire des gouvernements du Royaume du Maroc (1955-1988)*, Publications de la Faculté des lettres et des sciences humaines, n° 6, Casablanca, 1988.

Abderrahman Amalou, *Droit constitutionnel*, Dar El Kitar, Casablanca, 1977.

Ahmed Bensalem, *La nationalité des navires et des aéronefs en droit marocain*, Éditions Techniques Nord-Africaines, Rabat, 1971.

Abdellah Boudahrain, *Manuel de la procédure civile (Droit judiciaire privé)* Casablanca, 1986.

Abdellah Boudahrain, *Contentieux fiscal au Maroc*, Edemar, Casablanca, 1984.

Abdellah Boudahrain, *Droit maritime marocain*, SECEA, Casablanca, 1986.

Abdellah Boudahrain, *Les voies de recours en matière civile*, SECEA, Casablanca, 1986.

Abdellah Boudahrain, *Droit social marocain*, Sochepress-Université, Casablanca, 1984 et 1986.

Abdellah Boudahrain, *Nouvel ordre social mondial et migrations*, L'Harmattan, Paris, 1985.

Michel Bourely, *Droit public marocain, Tome 1 : Les institutions politiques. Tome 2 : Les libertés publiques*, Éditions La porte, Rabat, 1965.

Michel Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, CNRS/CRESM, Éditions du CNRS, Paris, 1971.

Collectifs, *Le parlement et la pratique législative au Maroc*, Éditions Toubkal, Casablanca, 1985.

Collectif, *L'expérience parlementaire au Maroc*, Éditions Toubkal, Casablanca, 1985.

Collectif : *L'État et les collectivités locales au Maroc*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse et Sochepress, Toulouse, 1989.

Collectif, *Histoire des grands services publics au Maroc de 1900 à 1970*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1984.

Jean-Philippe Colson : *Aspects constitutionnels et politiques du Maroc indépendant*, Extrait de la revue de droit public, Septembre Octobre 1975, L.G.D.J., Paris, 1975.

Paul Decroux, *Sources du droit*, Éditions la Porte, Rabat, 1963.

Paul Decroux, *Droit international privé*, Éditions La Porte, Rabat, 1963.

Paul Decroux, *Les sociétés en droit marocain*, Éditions la Porte, Rabat, 1985.

Pierre Ebrard, *L'assemblée nationale consultative marocaine (1956-1958)*, Casablanca, 1959.

Mohamed Ghomari, *Les institutions politiques*, Éditions Maghrébines, Casablanca, 1988.

Michel Guibal, *La forme du gouvernement marocain*, La Constitution du 31 juillet 1970, L.G.D.J., Paris, 1970.

Hassan II, *Le défi*, Mémoire, Albin Michel, Paris 1976.

Jean Leca, J.C., *Vatin et autres, Développements politiques au Maghreb, Aménagements institutionnels et processus électoraux*, Études de l'Annuaire de l'Afrique du Nord, CRESM, Éditions du CNRS, Paris, 1979.

Remy Leveau, «Le fellah marocain, défenseur du trône », *Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques*, Paris, 1976, Réédition 1989.

Abdeltif Menouni, *Le syndicalisme ouvrier au Maroc*, Éditions Maghrébine Casablanca non daté.

Abderrazk Moulay Rahid, *La condition de la femme au Maroc*, Éditions de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, 1985.

Claude Palazzoli, *Le Maroc politique*, Coll. Bibliothèque arabe, Sindbad, Paris, 1974.

Robert Rezette, «Les partis politiques marocains », *Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques*, Armand Colin, Paris, 1955.

P. Louis Rivière, *Traité de droit marocain*, Éditions Ozanne, Caen, 1944.

Jacques Robert, *La monarchie marocaine*, Coll. Comment ils sont gouvernés ?, L. G. D. J., Paris, 1963.

Michel Rousset, *Le Royaume du Maroc*, Encyclopédie politique et constitutionnelles, Série, Afrique, Berger-Levrault, Paris, 1978.

Michel Rousset et autres, *Droit administratif marocain*, Collection « Édification d'un État moderne », Imprimerie royale, Rabat, 1992, 750 p.

Ali Sedjari, *Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc*, Éditions de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, 1981.

Houcine Sefrioui, *La condition des étrangers au Maroc*, Dar El kitab, Casablanca, 1973.

## II - Travaux universitaires

Abderrahaman Amalou, *Le Parlementaire rationalisé au Maroc*, Mémoire de D.E.S., Droit public, Rabat, 1968.

Abderrahman Amalou, *La loi en droit constitutionnel marocain*, Thèse d'État, Sciences politiques, Rabat, 1972 ?

Najib Ba Mohamed, *Le parlement dans le système politique marocain*, Thèse d'État, Droit public, Lille II, 1982.

Ahmed Belhaj, *Le Parti de la libération et du socialisme*, Mémoire de D, E, S, Droit public, Rabat, 1971.

Ahmed Belhaj, *L'évolution des parties politiques marocaines depuis l'indépendance*, Thèse d'Etat, Sciences politiques, Paris X, 1955.

Abdelkader El Benna, *La problématique de l'unité au sein de la gauche au Maroc*, Mémoire de DES, Sciences politiques, Rabat, 1980.

Rkia El Mossadeq, *Les forces politiques face au problème de la démocratisation du régime au Maroc*, Thèse d'État, Sciences politiques, Paris XII, 1981.

El Kebir Fikri, *Le parlement marocain et les finances publiques*, Recherche sur le pouvoir financier, Thèse d'État, Droit public, Casablanca, 1984.

Malika Kadiri, *Les incidences juridiques et politiques de l'article 19 de la Constitution marocaine*, Mémoire de DES, Droit public, Casablanca, 1985.

Mustapha Kheidris, *Essai sur la légalité au Maroc*, Mémoire de DES, Droit public, Rabat, 1983.

MohameJ Madani, *Le mouvement national et la question constitutionnelle au Maroc (1930-1962)*, Mémoire de DES, Droit public, 1982.

Mustapha Sehim, *Les élections législatives de juin 1977 au Maroc*, Mémoire de DES, Sciences politiques, Rabat, 1978.

M'hamed Zaoui, *La chambre constitutionnelle de la cour suprême*, Mémoire du cycle supérieur de l'ENAP, Rabat, 1982-83.

## III - Publications périodiques

### A - LAMALIF (Mensuel - Casablanca)

- Parlement : indépendants, syndicats, n° 96/1978, pp. 16 et ss.
- RNI et Mouvement populaire, n° 101/1978, pp. 10 et ss.
- UNEM et USFP, n° 102/1978, pp. 9 et ss.
- PP5, UMT et contexte syndical, n° 105/1979, p. 24.
- Les partis politiques et le parlement, n° 122/1981, pp. 22 et ss.
- L'histoire des consultations électorales au Maroc (1960-1980), n° 146/1983, pp. 14 et ss.
- La fin de la législature, n° 149/1983, pp. 9 et ss.
- Le parlement a-t-il un pouvoir financier ?, n° 167/1985.
- L'État, Quel État ? n° 171/1985, pp. 20 et ss.
- Association régionales et partis politiques, n° 181/1986.

NB : Cette publication n'est plus sortie depuis le numéro 200/1988.

**B - Revue juridique, politique et économique du Maroc, (Faculté de droit, Rabat, Semestrielle).**

- Claude Palazzoli, *Quelques réflexions sur la révision constitutionnelle du premier mars 1972*, n° 1/1976, pp. 143 et ss.
- Jacques Robert, *Les leçons de 25 années de droit constitutionnel marocain*, n°10/1981, pp. 15 et ss.
- Mohamed Sehimi, *Constitution et règles constitutionnelles au Maroc*, n° 10/1981, pp. 25 et ss.
- Mohamed Sehimi, *La Cour des comptes*, n° 13-14/1983, pp. 83 et ss.
- Abdelatif Menouni, *L'article 19 de la Constitution*, n° 15/1984, pp. 25 et ss.
- Abdellah Saaf, *De la politique constitutionnelle au Maroc*, n°22/1988, pp. 209 et ss.
- Mohamed Brahimi, *La représentation politique des intérêts professionnels*, n° 22/1988, pp. 235 et ss.

**C - Revue marocaine de droit comparé, (Faculté de droit Marrakech, Semestrielle)**

- Saïd Essaraj, *La théorie de la souveraineté dans le régime constitutionnel (en arabe)*, n° 1/1983, pp. 217 et ss.
- Rachid Alami Idrissi, *L'assemblée parlementaire est-elle maîtresse de son règlement intérieur ?*, n°4/1984, pp. 101 et ss.

**D - Revue marocaine de droit et d'économie du développement, (Faculté de droit Casablanca, Semestrielle)**

- Hassan Chahdi Ouazzani, *L'article 31 de la Constitution de 1972 et le droit des traités*, n° 1/1982, pp. 87 et ss.
- Abderrahmen Amalou, *L'hypothèque politique du droit constitutionnel*, n°1/1982, pp. 137 et ss.
- Abdelkbir Fikri, *Le projet de loi créant la Cour des comptes devant la chambre des représentants*, n° 1/1982, pp. 169 et ss.
- Abdelkbir Fikri, *La dimension du temps dans la vie parlementaire*, n° 4/1983, pp. 140 et ss.
- Abderrahan Amalou, *L'évolution de l'article 19 de la constitution marocaine à la frontière de la 3ème et de la 4ème législature*, n° 4/1983, pp. 213 et ss.
- Abderrahman el Kadiri, *L'expérience marocaine dans le domaine du contrôle de la constitutionnalité des lois*, n° 4/1983 pp. 4 et ss (en arabe).
- Khalid Naçiri, *La problématique de l'État et du droit au Maroc, Approche historique et sociale du fait étatique*, n°8/1984, pp. 187 et ss.
- Mohamed Ghomari, *La place des militaires dans la société*, n° 14/1987, pp. 111 et ss.,
- Mohamed Ghomaris, *La lutte politique*, n° 20/1989, pp. 221 et ss.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PREFACE</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	<b>7</b>
<b>A - HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE</b> .....	<b>7</b>
I- La monarchie traditionnelle.....	8
II- Les tentatives d'institutionnalisation du pouvoir .....	10
III- Mise en place et évolution de la monarchie constitutionnelle ...	11
IV- Les expériences politiques récentes.....	16
<b>B - LE PRINCIPES DIRECTEURS DE L'EXERCICE DU POUVOIR</b> .....	<b>24</b>
I- État de droit .....	25
II- Séparation des pouvoirs .....	26
III- Souveraineté nationale.....	28
IV- Monarchie constitutionnelle.....	29
V- Forme de l'état marocain .....	30
<b>C - TERRITOIRE DE L'ÉTAT</b> .....	<b>31</b>
<b>D - POPULATION MAROCAINE</b> .....	<b>32</b>

### PREMIÈRE PARTIE

SOURCES DU DROIT CONSTITUTIONNEL .....	35
Chapitre I : LE DISCOURS ROYAL .....	37
Chapitre II : LES TRAITÉS INTERNATIONAUX.....	39
Chapitre III : LA CONSTITUTION .....	43
Chapitre IV : LÉGISLATION .....	47
Paragraphe I : Le domaine de la loi .....	47
Paragraphe II : Les lois ordinaires.....	49
Paragraphe III : Lois organiques .....	51
Chapitre V : JURISPRUDENCE .....	55
Chapitre VI : SOURCES NON ÉCRITES .....	57
Chapitre VII : LE RÈGLEMENT .....	61
Paragraphe I : Le pouvoir réglementaire royal .....	62
Paragraphe II : Décret gouvernemental .....	64
Paragraphe III : Les autres actes réglementaires .....	65
Chapitre VIII : ÉVALUATION GÉNÉRALE.....	69

## DEUXIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES .....	73
Chapitre I : PRINCIPAUX ACTEURS DU SYSTÈME CONSTITUTIONNEL .....	75
Paragraphe I : Aperçu général des pouvoirs centraux .....	75
Paragraphe II : Les forces politiques .....	76
Paragraphe III : Le référendum .....	87
Chapitre II : LE ROI .....	91
Paragraphe I : Désignation .....	91
Paragraphe II : Statut légal .....	93
Paragraphe III : Compétences .....	94
Chapitre III : LE POUVOIR LEGISLATIF .....	97
Paragraphe I : Organisation .....	98
Paragraphe II : Statut légal .....	111
Paragraphe III : Compétence .....	113
Paragraphe IV : Fonctionnement .....	115
Paragraphe V : Mise en cause hypothétique de la responsabilité du gouvernement .....	118
Chapitre IV : LE GOUVERNEMENT .....	123
Paragraphe I : Formation et organisation .....	123
Paragraphe II : Statut légal .....	124
Paragraphe III : Compétence .....	125
Paragraphe IV : Fonctionnement .....	125
Paragraphe V : Rôle envahissant de l'administration .....	126
Chapitre V : LA JUSTICE ÉTATIQUE .....	129
Paragraphe I : Organisation judiciaire .....	129
Paragraphe II : Contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois .....	136
Chapitre VI : INSTITUTIONS CONSULTATIVES ET DE CONTRÔLE .....	147
Paragraphe I : Organismes consultatifs .....	148
Paragraphe II : La cour des comptes .....	156

## TROISIÈME PARTIE

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE .....	163
Chapitre I : LES RÉGIONS .....	165
Paragraphe I : Les structures régionales .....	165
Paragraphe II : Politique de régionalisation .....	168
Chapitre II : LES PRÉFECTURES ET LES PROVINCES .....	171
Paragraphe I : L'assemblée provinciale ou préfectorale .....	173
Paragraphe II : Le gouverneur .....	177
Chapitre III : LES COMMUNES .....	183
Paragraphe I : Le conseil communal .....	185
Paragraphe II : Le président du conseil communal .....	188
Paragraphe III : Coopération intercommunale .....	188

## QUATRIÈME PARTIE

STATUT ET PROTECTION DES CITOYENS .....	193
Chapitre I : LA NATIONALITÉ .....	195
Paragraphe I : Caractères généraux .....	197
Paragraphe II : Domaine d'application .....	199
Paragraphe III : La nationalité d'origine .....	201
Paragraphe IV : Nationalité acquise .....	202
Paragraphe V : Perte et déchéance .....	207
Paragraphe VI : Procédure et contentieux .....	209
Chapitre II : LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX .....	217
Paragraphe I : Vision politique .....	217
Paragraphe II : Les normes juridiques nationales en matière de droits de l'homme .....	224
Paragraphe III : Les institutions nationales de promotion et de protection .....	233
Chapitre III : CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION .....	239
Paragraphe I : Protection préventive .....	240
Paragraphe II : Protection curative .....	242

Chapitre IV : SITUATION LÉGALE DES ÉTRANGERS .....	267
Paragraphe I : Caractères généraux .....	268
Paragraphe II : Les droits privés .....	270
Paragraphe III : Les droits publics .....	284
Paragraphe IV : Statut légal des personnes morales étrangères .....	286

## CINQUIÈME PARTIE

PROBLÈMES SPÉCIFIQUES .....	289
Chapitre I : LA POLITIQUE EXTÉRIEURE .....	291
Paragraphe I : Une doctrine empreinte de realpolitik .....	291
Paragraphe II : La lutte pour l'intégrité territoriale .....	295
Paragraphe III : Politiques maghrébine et régionale .....	298
Chapitre II : COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ET DE DÉPENSES .....	307
Paragraphe I : Le régime général de la fiscalité .....	307
Paragraphe II : Organisation des dépenses de l'état .....	318
Chapitre III : SITUATION D'EXCEPTION .....	323
Paragraphe I : Prélude à l'état d'exception .....	323
Paragraphe II : La suspension de la Constitution de 1962 .....	326
Chapitre IV : LE POUVOIR DE L'ARMÉE .....	333
Paragraphe I : Pertinence du pouvoir de l'armée .....	333
Paragraphe II : Participation de l'armée au développement du pays .....	337
Chapitre V : LES RAPPORTS CONSTITUTIONNELS ENTRE LA RELIGION ET L'ÉTAT .....	341
Paragraphe I : L'Islam, religion d'État .....	341
Paragraphe II : La liberté des cultes .....	345

## CONCLUSION GÉNÉRALE

POUR UNE ÉTHIQUE POLITIQUE HUMAINE ET SOCIALE TOUJOURS RENOUVELÉE .....	349
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	353