

Actualité : les principales réformes juridico-publiques au Maroc durant l'année 2005

Abdelhamid Adnane

Docteur en Droit

Les réformes entreprises au Maroc, inspirées de l'esprit de la continuité et dans le but de rajeunir l'État, ont supposé une augmentation des quotes-parts de démocratie et d'attachement aux Droits Humains. Si l'année 2004 a connu plusieurs réformes légales et institutionnelles¹, l'année 2005 n'a pas été moins intense en activité politique, même si on ne peut pas dire la même chose sur le terrain des initiatives parlementaires ni sur celui de l'activité législative. Cependant l'année 2005 a connu l'approbation de plusieurs projets de lois que nous réviserons dans les lignes suivantes.

Avant d'entamer ce regard, indiquons-nous que mérite une attention spéciale consacrer le premier chapitre, en honneur à son importance préventive et curative dans tous les domaines de la vie en société, tant aux recommandations de l'Instance d'Équité et de Réconciliation qu'à la synthèse de l'Initiative Nationale sur le Développement Humain.

1. Diagnostic et propositions de solution

Recommandations de l'Instance Équité et Réconciliation

L'instance d'Équité et de Réconciliation², dont la mission a été objet de référence dans la chronique de l'année 2004, a disposé de plusieurs mois pour explorer et identifier les violations³ des Droits Humains consommées dans une période de 43 années, étendue depuis le début de l'indépendance du pays jusqu'à la date de création par le monarque de l'Instance Indépendante d'Arbitrage en 1999. Ses formules d'action ont inclus la recherche, l'étude, l'évaluation, l'arbitrage, et la présentation de recommandations et de propositions de réformes.

¹ Voir chronique de l'année 2004 dans le paragraphe "documents" de ce même emplacement web

² Dahir n° 1.04.42 d'avril 2004. B.O. N° 5203.

³ La disparition inévitable, la détention arbitraire, la torture, la violence sexuelle, les attentats au droit à la vie, l'utilisation disproportionnée de la force, et l'exile inévitable.

La dite instance, expérience inédite dans le monde arabo-musulman, a conclu son mandat en émettant un considérable rapport qui englobe les fruits de sa tâche. Dans cette exposition nous ferons une brève mention aux recommandations, considérées comme une feuille de route pour la consolidation de l'État de Droit, et qui par leur inhérente forteresse démocratique empêcheraient une involution. Ce pourquoi SM. Mohamed VI a sollicité au Conseil Consultatif des Droits Humains d'assurer sa mise en marche.

Il traite d'abord, de la consolidation des garanties constitutionnelles des Droits Humains en incitant l'établissement explicite de la primauté des règlements internationaux relatifs aux Droits Humains sur le droit interne, de la présomption d'innocence, et du droit à un processus équitable. Dans le même sens il exhorte le renforcement du principe de séparation de pouvoirs, et l'interdiction constitutionnelle de toute ingérence du pouvoir exécutif dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. De la même manière, il préconise une définition claire de la portée des libertés et des droits fondamentaux, relatifs aux libertés de circulation, d'expression, de manifestation, d'association, de grève... ainsi que des principes tels que le secret de correspondance, l'inviolabilité du domicile et le respect à la vie privée.

Dans le même ordre d'idées, le rapport réclame l'interdiction de la disparition forcée, la détention arbitraire, le génocide et autres crimes contre l'humanité, la torture et tous les mauvais traitements ou peines cruelles, inhumaines ou dégradantes, et la proscription de toutes les formes de discrimination internationalement interdites, ainsi que de toute forme d'incitation au racisme, à la xénophobie, à la violence et à la haine.

Quant à la primauté de la Constitution, l'IER incite le renforcement du contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements autonomes de l'Exécutif, en considérant l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi ou d'un règlement autonome comme voie légitime de recours au TC.

Deuxièmement, le rapport de l'IER réclame l'adoption et la mise en marche d'une stratégie nationale de lutte contre l'impunité, en recommandant pour ce faire tant des réformes judiciaires, dans la conception et l'exécution des politiques publiques dans les

secteurs de la justice, de la sécurité et du maintien de l'ordre, de l'éducation et de la formation permanente, que l'implication active de l'ensemble de la société.

En troisième lieu, il estime que la consolidation de l'État de Droit est tributaire d'une série de réformes dans le cadre de la sécurité, de la justice, de la législation et de la politique pénale.

Quant au premier, l'IER revendique, pour une gouvernance démocratique des appareils sécuritaires, la clarification et la publication des textes réglementaires relatifs aux attributions, à l'organisation, aux processus de décision, aux modes d'opération et aux systèmes de supervision et d'évaluation de tous les appareils de sécurité et d'information, ainsi que des autorités administratives responsables du maintien de l'ordre public ou autorisées à faire usage de la force publique.

Par rapport au cadre de la justice, il exige, outre les révisions constitutionnelles indiquées, la réforme par loi organique du Statut du Conseil Supérieur de la Magistrature, lui paraissant, à cet égard, pertinent de confier, par le biais de la délégation, sa présidence au premier président de la Cour Suprême et de permettre l'inclusion dans sa composition d'autres secteurs n'appartenant pas à la magistrature. Dans la même ligne, le rapport encourage la mise à niveau aussi bien de la législation que de la politique pénale, en introduisant les garanties de droit et de procédure contre les violations des Droits Humains.

Finalement, le rapport considère que les questions relatives à l'exécution des décisions relatives à l'indemnisation et au suivi de la mise en marche des autres modalités de réparation, la réadaptation médicale et psychique des victimes, les programmes de réparation communautaire, les recommandations relatives à l'établissement de la vérité dans les cas encore non éclaircis, la préservation des archives de l'IER et des archives publiques, doivent être continuées par des procédures et des mécanismes de suivi.

Le dit rapport a été joyeusement reçu tant par les différentes instances de l'État que par les partis politiques, les organisations syndicales et non gouvernementales, et spécialement par les citoyens qui aspirent à un contexte de justice et de transparence dans la gestion publique.

Initiative Nationale sur le Développement Humain

L'Initiative Nationale de Développement Humain⁴ répond à une série de constatations qui obligent à réagir en prenant des mesures et en concevant un plan global d'action en vue d'une mise à niveau sur le plan social, économique et politique, et qui aboutissent, toutes, dans un développement humain digne et intégral.

Cette initiative, doit être appréciée en tant que partie d'une vision globale de réforme et de mise à niveau, et qu'élément central d'un processus politique de consolidation de l'État moderne, qui amorce une série de projets structurants et générateurs de croissance. Elle exhorte, dans le même sens, une intervention sectorielle intégrée, dans la mesure où l'objectif maximal ne peut pas avoir comme base l'assistance ponctuelle ni l'action caritative qui sans doute aurait son effet sur un processus déjà entrepris.

L'initiative nationale soutiendra l'émergence d'un espace socio-économique garant de l'égalité et de l'équité sociale, prémisses indispensables pour la participation des citoyens, estimée comme étant la pierre angulaire du système démocratique.

À court terme il incombera au gouvernement la concrétisation de cette initiative et sa traduction dans des programmes et des projets intégrés, et à moyen terme, suite à l'appel du monarque, la classe politique devra, inscrire dans ses priorités l'élaboration de certains projets.

La dite initiative jouit d'un soutien financier régulier inscrit dans le budget général de l'État, mettant fin, de cette manière, au caractère tant stérile qu'éphémère des mesures circonstanciées.

Les résultats du rapport publié, vue sa richesse et son caractère analytique, peuvent parfaitement servir de base de données pour l'élaboration des programmes par les partis politiques face aux prochaines élections du 2007.

⁴ Adoptée le 18 mai par le roi Mohammed VI.

2. Réformes légales

Loi d'interdiction de la torture

L'interdiction formelle de la torture et d'autres formes de mauvais traitements remonte au siècle XIX, quand les législations nationales et les traités internationaux ont commencé à la proscrire, d'une manière explicite ou tacite.

Elle est manifestement reprise non seulement dans la convention contre la torture de l'ONU, mais aussi dans une série d'instruments internationaux et régionaux traitant des Droits Humains, du Droit International Humanitaire et du Droit Pénal International⁵.

La Convention de 1984, aboutissement d'un processus législatif mis en marche tant sur le plan national comme international, a introduit trois nouveaux éléments: une définition internationalement admise de la torture; la responsabilité pénale internationale de ceux torturants et les obligations conséquentes qui incombent aux États dans le relatif à la prévention et à la mise en accusation; et la réaffirmation de l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Conscients de que son interdiction est un des droits dont la nature fondamentale est plus que reconnue, le législateur marocain⁶, en coïncidence avec la publication du rapport final de l'IER qui condamne ces actes qu'a connues le Maroc pendant les dénommées "années de plomb", a approuvé le projet de loi⁷ (N° 43.04) présenté par le ministère de la justice, pénalisant la torture et prévoyant des peines⁸ privatives de liberté qui oscillent entre 5 et 15 années de prison ferme et des amendes de 99 EURO à 2.727 EURO. Cette loi se réfère fondamentalement à l'abus de pouvoir pratiqué par des fonctionnaires de l'État contre des individus et à la pratique de la torture.

⁵ La Déclaration Universelle des Droits Humains affirme dans son article 5 que "Personne ne sera soumis à la torture ou à tout autre traitement dégradant, inhumain ... "

⁶ Avec cette initiative le Maroc est devenu le premier pays arabe et africain qui a inclus dans son code pénal les actes de violence commis par un fonctionnaire de l'Etat.

⁷ C'est la première loi de ce genre adoptée au Maroc depuis 1965, dates de son indépendance.

⁸ Dichas penas podrán ser aumentadas a 10 o a 20 años de cárcel si la tortura es practicada contra jueces o agentes de la fuerza pública, testigos, víctimas, partes civiles, menores o mujeres embarazadas

Il s'agit d'un pas de géant dans la consolidation de l'État de Droit et de la mise à niveau de l'arsenal juridique national en rapport avec la législation internationale.

Réforme de la fonction publique

La chambre de représentants a approuvé à l'unanimité le projet de loi (N° 50.05) qui modifie et complète le Dahir (N° 1.58.008 de 24/02/1958) relatif au statut de la fonction publique⁹.

Un bouquet de changements relatifs à la réforme des infrastructures administratives, des procédures et de la gestion des ressources humaines est prévu par ce nouveau texte, dont l'adoption a eu lieu immédiatement après l'opération des départs volontaires. D'une manière brève nous citerons certaines innovations considérées comme une avancée positive dans le processus de la réforme de l'Administration.

En ce qui concerne la méthode de recrutement ce projet de loi consacre l'égalité d'occasions dans l'accès aux emplois publics. L'organisation de concours en ce qui concerne le recrutement sera la base obligée pour couvrir les postes vacants. Par ailleurs, des formules flexibles recrutement seront adoptées pour faire face aux difficultés liées soit à la procédure du concours soit aux conditions requises pour les candidats. Ainsi les responsables des secteurs de défense nationale et de sécurité intérieure et extérieure pourront, en outre, recourir à des recrutements, après autorisation du Gouvernement. En plus de l'établissement d'un système de promotion, le projet légal redéfinit les critères retenus pour l'évaluation du rendement et la promotion.

La loi prévoit la possibilité de mettre aux fonctionnaires à la disposition d'une autre Administration et de leurs permettre de se dédier pleinement aux activités syndicales au sein de l'organisation syndicale la plus représentée, en les considérant en même temps en position d'exercice d'une fonction. En ce qui concerne les autorisations annuelles, la période de vacances est limitée à 22 jours ouvrables et on prévoit un permis de maternité d'une durée de quatorze semaines au lieu de douze, établissant de cette

⁹ Entrera en vigueur après son approbation par la chambre des conseillers.

manière une certaine harmonie avec les dispositions du code travail et des conventions internationales sur la matière.

Finalement, la réforme interdit le cumul des fonctions et des salaires, n'affectant cette proscription ni les œuvres scientifiques, littéraires et artistiques ni la réalisation d'expertises, conseils, études ou enseignement.

Création des tribunaux administratifs de deuxième instance

On se trouve devant la loi N° 80.03 de création des tribunaux administratifs de deuxième instance. Composée de 21 articles et sectionnée en cinq principaux titres et un dernier consacré aux dispositions finales, elle régule la création, la composition et les compétences de ces instances.

Le système de recours et la double instance constituent un moment de plus dans le processus de vérification et de définition de la vérité dans la société¹⁰, confié par l'État constitutionnel au pouvoir judiciaire. Cette innovation ouvre la voie de recours aux citoyens qui estiment dépourvue de raison une décision du tribunal de première instance, étalant ainsi la période de vérification de telle sorte que quand la décision judiciaire sera ferme, on aurait dégagé, dans la mesure du possible, les doutes sur cette celle-ci. Ce principe convoite la réduction de la probabilité de commission d'erreurs dans la mission d'administrer de la justice.

Loi sur les partis politiques

Sans doute, la loi (N° 36-04) sur les partis politiques est, par excellence, la nouveauté législative la plus attendue de l'année, et celle qui a suscité nombreux débat vu son rôle important concernant la reconfiguration du paysage partisan et de la carte politique, en général, dans le futur.

Elle pointe la construction d'un cadre qui réhabilite le rôle de cette institution, considérée comme axe de la politique dans les États démocratiques, en lui restituant sa

¹⁰ Javier Pérez Royo. "curso de derecho constitucional" Cuarta edición Página 629, 1997.

légitimité usée par le temps, et en donnant un élan démocratique à la vie politique au sein de l'Etat.

La nouvelle loi qui a été l'objet d'un long débat couronné par un consensus général¹¹, régle la vie partisane qui jusqu'à présent était réglementée par le Dahir de 1958 sur les associations. La dite loi a introduit trois innovations principales affectant le fondement, le fonctionnement et le financement des partis politiques.

Suite à la reconnaissance de la liberté de création des partis politiques, la nouvelle loi les assigne la mission de concourir à l'organisation, la représentation, l'éducation politique et la participation des citoyens dans la vie publique et à la formation des élites capables d'assumer les responsabilités publiques et d'animer le champ politique. En outre elle dispose, de manière nouvelle, le devoir de s'organiser et de s'administrer conformément aux principes démocratiques.

Le même esprit du législateur se concrétise dans la déclaration de nullité de la constitution de partis politiques aussi bien sur un base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale ou, d'une manière générale, sur des socles discriminatoires ou contraire aux Droits Humains, que sur des bases contraires à la Constitution, ou aux lois. Dans le même sens, les partis dont l'objectif est d'attenter à la religion islamique, le régime monarchique ou l'intégrité territoriale du royaume méritent la même considération selon la diction littérale de la nouvelle loi.

Une des nouveautés introduites par le texte régulateur est le caractère obligatoire de tenir le congrès constitutif dans le délai d'une année calculée à partir de la date de la déclaration de la constitution d'un nouveau parti.

Dans le but de garantir une plus grande transparence dans la gestion financière des formations politiques, la loi précise la provenance des ressources financières¹² dans la cotisation de ses membres, les dons, les legs et les libéralités sans que sa valeur globale

¹¹ Le bilan de la votation qu'a reçu le projet de loi au sein de la chambre des représentants est : 44 en faveur, 2 contre et 22 abstentions. Tandis que du vote des conseillers ont résulté 56 votes en faveur, 8 contre et 2 abstentions.

¹² Para la gestión de sus recursos, los partidos políticos deben tener una contabilidad en las condiciones fijadas por vía reglamentaria.

puisse dépasser les 100.000 dirhams par année et par donateur. À cette série de ressources on ajoute la subvention accordée par l'État¹³, et dont le contrôle de sa gestion est confié à la cour des comptes, en signalant que toute utilisation de cette subvention au service de fins différentes à ceux légalement prévus sera considérée comme un détournement des deniers publics condamnable selon les termes de la loi.

Outre le régime des sanctions, la réforme implante, sans spécifier, l'obligation de prévoir la présence proportionnelle femmes et jeunes dans les organes directeurs du parti, et de disposer de structures organisatives au niveau national.

Finalement, la loi autorise le ministère de l'intérieur à ordonner la suspension d'un parti et la fermeture provisoire de ses locaux quand ses activités politiques porteront atteinte à l'ordre public; ne pouvant contester cette décision que devant le Tribunal Administratif de Rabat.

La dissolution pourra être décrétée contre un parti induisant à des manifestations armées dans la voie publique, ou ayant un caractère militaire ou paramilitaire¹⁴ dont l'objectif est de s'emparer du pouvoir par la violence. La même procédure serait appliquée contre un parti qui s'attaque à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national ou à la forme monarchique de l'État.

Il est fort probable que tant la nouvelle législation sur les partis politiques comme la loi électorale projetée, dont l'approbation est prévue pour l'année 2006, permettent de donner lieu à un domaine politique réformé et cohérent du point de vue d'une véritable alternance basée, si possible, sur la bipolarisation qui est à l'ordre du jour.

¹³ De même, la nouvelle loi spécifie que le parti politique doit être constitué et fonctionner avec des fonds d'origine nationale.

¹⁴ Ou qui a un caractère de groupe armé ou milice privée.

Autres références

D'un total de 39¹⁵ projets de lois approuvés par le Parlement marocain durant l'année 2005, la loi relative à l'incrimination de l'outrage au drapeau national et aux symboles du royaume¹⁶ mérite une référence spéciale.

De même, pendant la même année, au sein du parlement, plusieurs accords de coopération¹⁷ sont ratifiés, et sont organisés plusieurs actes d'importance suprême comme le dénommé "les premières bases de la presse"¹⁸, initié par le Ministère de la Communication, le Syndicat National de la Presse marocaine¹⁹ (SNPM) et la Fédération marocaine des Éditeurs des Périodiques (FMEJ) sous le signe "quand la presse progresse, la démocratie avance".

Pour finir ce parcours, il est opportun d'indiquer l'importance qu'aurait l'application des recommandations de l'IER dans le relatif à la réforme du texte constitutionnel. Il ne serait pas osé d'affirmer qu'il s'agirait aussi bien d'un couronnement de cette série d'évolutions au niveau législatif et institutionnel qu'a connu le Maroc pendant les dernières années, que du début d'une nouvelle ère marquée par les innovations, qui sans doute seraient de nature démocratisante, et qui feraient du projet de réforme une réalité à tous les niveaux, garantie à partir de la cime de notre système normatif.

¹⁵ 12 projets de loi approuvés dans la session de d'avril et de 37 dans la session d'octobre.

¹⁶ Loi N° 17.05 approuvée à l'unanimité

¹⁷ Loi n° 28/04 d'approbation de l'accord de libre échange entre le Maroc et les Etats-Unis d'Amérique.

¹⁸ (11 – 12 mars 2005)

¹⁹ Le SNPM et le FMEJ ont signé à Rabat une convention collective cadre des journalistes professionnels.