

Rapport sur l'état d'avancement de la construction d'un cadre juridique du développement humain et des processus de réformes législatives et réglementaires liés à l'encouragement du développement général et humain en particulier, y compris : droit des affaires, droit de presse, droit social, droit administratif

| | |
|---|-----|
| <i>En guise d'introduction</i> | 305 |
| I. Le droit du travail | 306 |
| 1. L'accord du dialogue sociale du 1 ^{er} août 1996 : un nouveau mode de fonctionnement du dialogue social | 310 |
| 2. La loi 65/99 formant Code du travail : pour une démocratisation et une meilleure gouvernance des entreprises | 311 |
| 2.1. Consolidation des droits fondamentaux des travailleurs | 311 |
| 2.2. Améliorer la gouvernance des entreprises | 312 |
| 2.3. Répondre aux besoins des entreprises en terme de visibilité des entreprises et de flexibilité | 312 |
| II. Droit des affaires | 312 |
| 1. Pour un nouvel ordre public économique | 313 |
| 2. Le Code de commerce de 1996 : des innovations majeures | 313 |
| 3. Modernisation du cadre juridique des sociétés | 314 |
| 4. Réforme du droit boursier et dynamisation de l'économie nationale | 314 |
| 5. Les droits d'auteur | 316 |
| 6. Propriété industrielle | 317 |
| 7. Le droit bancaire | 317 |

| | |
|---|-----|
| 8. Concurrence et consommation : pour une régulation du marché et d'une plus grande protection des acteurs | 318 |
| III. Le droit administratif | 319 |
| 1. Phase de consolidation de l'autorité de l'État (1957-1993) | 319 |
| 2. Création des tribunaux administratifs et consolidation de l'État de droit | 320 |
| IV. Le droit de la presse | 321 |
| 1. Des acquis... (1958-2002) | 321 |
| 2. Tentative de réforme (2002) | 322 |
| 3. Les avancées | 323 |
| 4. Les limites de la réforme | 323 |
| 5. « La réforme de la réforme » | 324 |
| <i>Perspectives</i> | 324 |

FARID ELBACHA

En guise d'introduction

Dans les multiples dimensions de la gouvernance, la gouvernance du développement occupe une place centrale car elle permet d'accroître les performances du bien-être collectif en mettant en œuvre des politiques publiques efficaces basées notamment sur la promotion de l'investissement. Cela passe par la mise en place d'un cadre normatif cohérent, protecteur des droits et des libertés, fondé sur des principes de bonne gouvernance, en phase avec les contraintes de la globalisation et aux exigences des milieux d'affaires qui agissent dans un contexte de plus en plus internationalisé.

Instrument d'intégration et de lutte contre la pauvreté (1) autant que de promotion de l'initiative économique (2), le droit occupe une place centrale dans la réalisation du développement humain.

Droit et lutte contre la pauvreté : de la punition à l'intégration

Jusqu'au début des années 1990, les réponses du législateur au phénomène de la pauvreté ont procédé d'une vision de faute et de punition. (Répression de la mendicité et du vagabondage, exclusion de certaines catégories de personnes défavorisées du champ du droit, etc.). Les approches dominantes ont souvent marginalisé le rôle du droit comme instrument de lutte contre la pauvreté. Le législateur a récemment pris conscience de la nécessité de remettre en cause ces réponses traditionnelles, de sorte que plusieurs initiatives institutionnelles et normatives ont vu le jour ces dernières années. Elles ne procèdent plus d'une vision de faute et de punition mais de celle d'intégration et d'accomplissement, de respect de la dignité de l'Homme de son bien-être et de ses droits fondamentaux.

Ces initiatives se fondent sur la place centrale qu'occupe la lutte contre la pauvreté dans la pensée et l'action de Sa Majesté le Roi Mohammed VI. Elles se situent également dans le cadre des préoccupations des pouvoirs exécutifs qui font aujourd'hui de la lutte contre la précarité et l'exclusion une priorité. Elles interviennent aussi à un moment où le mouvement associatif est de plus en plus impliqué dans cette dynamique d'intégration et dans des actions de proximité destinées à contribuer à la satisfaction des droits essentiels. Elles interviennent enfin dans le cadre de l'attachement constitutionnel du Royaume aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus ; un attachement qui oriente irréversiblement le droit positif vers une intégration progressive des engagements et instruments internationaux de protection des droits de l'Homme dans leur dimension politique, économique et sociale.

Ainsi, le concept de pauvreté fait désormais partie du droit positif et est aujourd'hui valorisé même si le législateur lui préfère d'autres concepts, moins négatifs dans leur formulation. Le droit marocain connaît aujourd'hui les notions de « populations les plus vulnérables », de « populations à faible revenu », de « populations économiquement vulnérables » et ayant « des difficultés d'insertion dans la vie active », de « personnes économiquement faibles » (La loi 18/97 sur le micro crédit et loi 12-99 portant création de l'agence de développement social). Les nouveaux dispositifs valorisent l'insertion par l'économie et l'auto insertion des économiquement faibles. (Loi 18/97 sur les micros crédits).

L'institutionnalisation du micro-crédit par le législateur marocain traduit également l'importance de plus en plus grande de la société civile et son implication dans le financement des petits projets. La loi sur les micro-crédits a créé un véritable droit des associations de financement des microprojets. Les nouveaux dispositifs juridiques de lutte contre la pauvreté valorisent enfin la démarche participative et partenariale.

Une évolution est donc perceptible pour la mise en place progressive d'un dispositif juridique de lutte contre la pauvreté où le législateur favorise l'insertion par l'économique, intègre les différents paramètres qui accentuent la pauvreté et développe une démarche de concertation et de partenariat, notamment avec le monde professionnel et associatif. Par « le soutien et l'assistance qu'elles apportent aux couches défavorisées et aux populations en situation précaire, ces associations contribuent à la consolidation de l'édifice démocratique et à la réalisation du développement durable. » (Message Royal aux journées du management associatif).

Ces avancées dans la lutte contre l'exclusion et la pauvreté resteraient limitées sans un élargissement de la protection sociale et l'assurance maladie et la consolidation de la solidarité sociale par une action urgente en direction des systèmes de retraite.

La dimension juridique du développement humain intègre également la mise en place d'un environnement normatif favorable à la promotion de l'investissement et de l'initiative, susceptible de contribuer à la réduction de la pauvreté et à la création d'emplois et de richesses.

Dès l'indépendance, le législateur marocain a entamé la construction progressive d'un cadre propice à la dynamisation de la vie des affaires. L'évolution est différenciée et certains secteurs ont résisté et résistent plus au changement (réforme des statuts fonciers, législation du travail). Depuis le début des années 1980, le législateur marocain a intensifié le rythme des réformes. Il est aujourd'hui résolument engagé dans la mise en place d'un droit économique concurrentiel destiné à accroître la compétitivité des entreprises et consolider les droits et les libertés des acteurs. L'objectif est de mieux répondre aux exigences de globalisation de l'économie, aux tendances d'harmonisation et de mise à niveau du tissu productif national induites par les accords d'association et de libre échange et aux attentes des acteurs économiques et sociaux.

Le droit du travail, le droit des affaires, le droit administratif et le droit de la presse constituent, dans cette perspective, des dimensions déterminantes du développement humain.

I. Le droit du travail

La modernisation et la démocratisation des relations professionnelles ainsi que la valorisation des ressources humaines constituent une variable déterminante dans toute stratégie de développement humain.

Le droit du travail détermine très largement les conditions de vie et d'existence de larges couches de la population. Les conditions de travail, de sécurité et d'hygiène, les salaires les repos et congés ont une incidence directe sur la vie des personnes. De l'état de la législation du travail dépend ainsi le caractère humain ou inhumain de la vie des personnes.

Dès l'indépendance, le législateur marocain a adopté des réformes essentielles qui avaient pour objectif de dépasser la dépendance politique, d'écarter les atteintes à la souveraineté du pays et d'abroger les textes discriminatoires posés par le protectorat.

Les mutations industrielles et commerciales qu'allait connaître le Maroc avec l'avènement du protectorat et le souci de protection de la main d'œuvre étrangère allaient conduire à l'adoption d'une série de textes : obligations contrats (1913), réglementation du travail et paiement des salaires (1926), réparation des accidents du travail (1927), salaire minimum des ouvriers et employés (1936), durée du travail (1936) congés annuels payés (1946), statut-type fixant les rapports entre salariés et employeurs (1948)....

Le 13 juin 1956 le Maroc devint membre de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Ce faisant le

Royaume adhéraient aux principes fondateurs de l'OIT aux termes desquels « une paix durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale, que le travail n'est pas une marchandise... » Le 20 mai 1957, le Maroc ratifiait la convention n° 98 de l'OIT relative au droit d'organisation et de négociation collective.

Le processus d'adoption des lois du travail allait alors s'accélérer pour couvrir tant les relations individuelles et collectives de travail que les conditions de travail : convention collective (1957), aux services médicaux du travail (1957), syndicats professionnels (1957), sécurité sociale (1959), conseil supérieur des conventions collectives et représentation du personnel dans les entreprises (dahir du 29 Octobre 1962).

La constitution promulguée par le dahir du 14 décembre 1962 allait « garantir à tous les citoyens » la liberté d'adhérer à toute organisation syndicale de leur choix », déclarer que tous les citoyens ont droit au travail et garantir le droit de grève. Ces droits allaient être réaffirmés dans les différentes constitutions du Royaume.

Afin d'harmoniser son droit avec les normes de l'OIT, le législateur devait poursuivre la mise en place progressive d'une réglementation touchant les divers aspects des relations professionnelles ainsi que la gestion du marché de l'emploi : maintien de l'activité des entreprises individuelles et commerciales et au licenciement de leur personnel (1967), sécurité sociale (1972), formation professionnelle, (1974) conditions d'emploi et de rémunération des salariés agricoles (1973), Agence Nationale de promotion de l'emploi et des compétences (1999).

En dépit de ces avancées normatives et de la mise en place progressive d'un droit moderne, la réglementation du travail, éparpillée, peu effective, maintenait des discriminations et n'assurait qu'une insuffisante protection des droits fondamentaux des travailleurs et en particulier ceux des catégories vulnérables. Les relations professionnelles restaient marquées par la conflictualité sociale qui avait entravé le développement de la négociation et du dialogue social.

Une insuffisante protection des droits fondamentaux des travailleurs

En dépit de la ratification en 1963 par le Maroc de la convention 111 concernant la discrimination, aucun texte de portée générale n'interdisait expressément la discrimination. La femme mariée ne pouvait engager ses services qu'avec l'autorisation de son mari. (Article 726 du Dahir des obligations et contrats qui ne sera abrogé qu'en 1995). L'égalité de rémunération n'était pas respectée et jusqu'à l'abrogation du dahir du 16 mai 1945, le salaire de la femme subissait une réduction de 1/6 par rapport au salaire reçu par l'homme et les enfants travailleurs percevaient une rémunération qui devait subir des abattements proportionnels à leur âge.

Malgré la ratification des conventions 29 et 105, le Maroc n'avait pas introduit des dispositions précises interdisant le travail forcé ; il subsistait par contre des dispositions contredisant lesdites conventions : décret du 27 novembre 1961 ouvrant le droit de réquisition des personnes pour le fonctionnement des établissements bancaires, dahir du 26 juin 1930 autorisant l'emploi des prisonniers pour des entreprises privées. Il aura fallu attendre la Loi 23.98 pour que soit consacrée l'interdiction – partielle – de l'emploi des prisonniers.

Enfin, employeurs et tribunaux procédaient à une utilisation abusive de l'article 228 du code pénal qui punit « d'une emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 120 à 5000 Dhs ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque, à l'aide de violences, voies de fait...a amené...une cessation concertée du travail ».

Une population salariale vulnérable peu protégée

Dès 1926, des textes réglementent le travail des enfants et en 1947 l'âge d'admission au travail est fixé à douze ans révolus. Cet âge d'admission n'était pas conforme à la norme internationale (convention 138) qui prévoit que l'âge minimum d'admission au travail ne doit pas être inférieur à l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire ni en tout cas à 15 ans. Il faudra attendre la Loi n° 04 00 promulguée par le dahir du 19 mai 2000 pour rendre la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans révolus.

Qu'il s'agisse de la durée du travail, du travail de nuit, du salaire, de protection de la moralité et de la santé, les enfants demeuraient placés dans une situation de précarité préjudiciable. Le développement du secteur informel, la crise de l'emploi, l'insuffisance du contrôle et la modicité des sanctions prévues ne contribuaient pas à dépasser les excès. Le travail des enfants ne cessait de prendre de l'ampleur et les enfants étaient souvent assujettis aux pires formes d'exploitation et de travail.

S'agissant du travail des femmes, qu'il s'agisse de la maternité, du travail de nuit des femmes et des travaux dangereux, le droit et la pratique marocaines étaient très en deçà des normes internationales, et notamment des conventions 41, 45 et 183 relatives respectivement au travail de nuit des femmes, aux travaux souterrains et à la protection de la maternité.

En dehors d'une disposition du statut-type de 1948, il aura fallu attendre le début des années 1980 pour voir adopter les premiers textes destinés à lutter contre les discriminations dont souffrent les handicapés. (Loi 5-81 relative à la protection sociale des aveugles et des déficients visuels, la Loi 07-92 concernant la protection sociale des personnes handicapées.).

Crise du droit négocié

Au Maroc, la négociation collective n'a pas la place qu'elle occupe ailleurs où elle apparaît comme la vocation fondamentale des organisations syndicales, l'instrument essentiel de protection sociale des salariés et le mode privilégié de modernisation et de progrès du droit. En dépit de son importance, la négociation collective est restée « une procédure résiduelle de régulation professionnelle ». Phénomène qui a pu très justement être attribuée à une « configuration historique des relations sociales fondées sur la résolution des conflits collectifs par le recours la force, l'absence d'un cadre institutionnel et de structures fonctionnelles au sein des entreprises incitant à la promotion de la négociation collective ainsi qu'une faible organisation des entreprises par secteurs ou branches, qui constituent les niveaux optimaux de la négociation collective ».

De même, plus de quarante années après le Dahir la régissant, la convention collective est loin d'avoir la place qu'elle occupe dans d'autres pays où elle apparaît comme un instrument privilégié de modernisation des relations professionnelles et de progrès social : un nombre singulièrement limité de conventions collectives conclues dont la plupart se contentent de s'aligner sur la réglementation existante et donc un droit marqué par de larges espaces de vides conventionnels.

En dépit de la ratification par le Maroc de la convention 98 le 20 mai 1957 les textes et les institutions mises en place n'ont pas réellement permis de promouvoir la négociation collective sur la base d'un texte clair et obligatoire.

Ce n'est qu'en 2003, avec l'adoption du code du travail, qu'une réglementation est consacrée à la négociation collective, à ses niveaux et à ses objectifs.

La place du droit négocié et la promotion d'une gouvernance démocratique des relations professionnelles sont très largement tributaires du rôle et des acteurs économiques et sociaux, de l'attitude de l'État à leur égard, de leur représentativité et de leur capacité contractuelle. Il faudra attendre le code du travail de 2003

(article 425) pour que soient déterminées les critères de l'organisation syndicale la plus représentative au niveau national et au niveau de l'entreprise.

Conflictualité sociale

Les conflits sociaux ont fortement marqué les relations professionnelles au Maroc, notamment depuis les années 80. Leur ampleur a occasionné des pertes considérables pour l'économie nationale. L'ampleur des conflits du travail est lié aux distorsions du marché du travail, à la montée des licenciements induits par les processus de libéralisation et de privatisation, à l'inadaptation et l'inapplication des normes juridiques devant gérer la conflictualité, à l'absence de réglementation du droit de grève et à la logique qui a prévalu fondé sur le recours à la force et la défiance.

La promotion du dialogue social depuis 1996 marqué notamment par la mise en place de commissions de suivi des conflits sociaux (le 23 avril 2000) ainsi que l'adoption du code du travail ont conduit à une légère régression des conflits sociaux durant ces deux dernières années.

Une législation éparpillée

En dépit de la production normative entamée depuis l'indépendance qui a jeté les bases d'un droit du travail moderne, l'accès à l'information restait difficile en raison de l'éparpillement des textes. La codification intervenue en 2003 constitue une avancée considérable et la plupart des textes y sont intégrés mais le code du travail ne constitue pas tout le droit du travail et l'éparpillement n'est pas totalement éliminé : la réglementation des accidents du travail, la formation professionnelle, la procédure sociale, le personnel soumis à statut, restent en dehors du code.

Ineffectivité

La modernisation des relations professionnelles était nécessaire mais non suffisante. Pour contribuer à moderniser et démocratiser et instaurer une nouvelle culture basée sur la primauté du droit les textes devaient passer dans la réalité. La mise à niveau de la législation implique une mise à niveau de l'outil et de l'instrument chargé de la mise en œuvre. La physionomie du tissu productif national et les contraintes propres à l'inspection du travail et au droit pénal du travail n'ont pas toujours permis une application effective du droit. L'inspection du travail souffre d'un triple déficit : organisationnel, en ressources humaines, et en termes de formation.

L'institution est en effet marquée par un sous encadrement administratif limitant l'action de proximité (locale et régional). L'effectif est de 290 inspecteurs du travail tous profils confondus pour une population des entreprises assujetties estimée à 80 000 unités. Le taux de couverture étant d'un inspecteur pour 250 entreprises. À horizon 2010 : 50 % des effectifs sera mis à la retraite, le reste dans la tranche d'âge située entre 45 et 55 ans.

Phase de consolidation des acquis et de promotion du dialogue social (1996-2003)

La constitution marocaine de 1996, l'avènement du gouvernement d'alternance et la promotion du dialogue social ont constitué une nouvelle étape dans la modernisation et la démocratisation des relations professionnelles et permis l'instauration progressive d'une nouvelle culture fondée sur la confiance et la concertation active.

La constitution de 1996 réaffirme l'attachement du Royaume aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus et les droits fondamentaux de l'homme au travail : liberté syndicale, droit à l'éducation et au travail, droit de grève.

L'article 15 consacre la liberté d'entreprendre et l'article 93 institue un conseil économique et social qui peut être consulté par le Gouvernement, par la Chambre des Représentants et par la Chambre des Conseillers 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.

1. L'accord du dialogue social du 1^{er} août 1996 : un nouveau mode de fonctionnement du dialogue social

L'année 1996, bénéficiant d'une conjoncture politique favorable, a été marquée par la promotion du dialogue social et l'instauration d'un climat de confiance entre partenaires.

La Déclaration commune du 1^{er} Août 1996 a amorcé un nouveau processus de fonctionnement du dialogue social. Par son contenu, son approche (mise en place de commission nationale et sectorielles), et le degré d'implication des partenaires, la déclaration a rompu avec les modes traditionnels de dialogue fondés sur la défiance et les tentatives de résolution, dans l'urgence, de conflits collectifs et ce en l'absence d'un cadre organisé et institutionnalisé. L'accord du 1^{er} Août 1996 allait contribuer à inscrire dans la durée la voie du dialogue et de la concertation active. L'ensemble des principes consacrés par cet accord allait être réitéré et consolidé par l'accord social du 23 avril 2000 (accord du 19 moharrem) et l'accord du 21 avril 2003.

Le 30 avril 2003 un nouvel accord devait être signé entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Par les points qui y sont contenus, cet accord marque et confirme la volonté des partenaires de procéder à un dialogue autour des toutes les questions qui intéressent les relations du travail : code du travail, cadre général des relations professionnelles, révision de l'article 228 du code pénal, protection de la liberté syndicale, résolution des conflits à l'échelle des wilayas et des préfectures, renforcement de l'inspection du travail, promotion des conventions collectives....

2. La loi 65/99 formant Code du travail : pour une démocratisation et une meilleure gouvernance des entreprises

Préface : Extraits discours SM le Roi

« Nous incitons le gouvernement et le Parlement à accélérer le processus d'adoption d'un code de travail moderne favorisant l'investissement et l'emploi, nous appelons également tous les partenaires sociaux à instaurer une paix sociale qui constitue l'un des facteurs de confiance et d'incitation à l'investissement. »

« Nous insistons, en outre, sur la nécessité d'adopter la loi organique relative à la grève, ainsi qu'un Code de travail moderne, permettant à l'investisseur, autant qu'au travailleur, de connaître, à l'avance, leurs droits et obligations respectifs, et ce dans le cadre d'un contrat social global de solidarité. »

Le préambule et la préface du code tracent clairement et de manière explicite les fondements du nouveau dispositif et les principales innovations qui visent à consolider les droits fondamentaux de l'homme au travail et à interdire les discriminations, améliorer la gouvernance des entreprises et leur démocratisation, conférer plus de visibilité aux entreprises, harmoniser le droit national avec le droit international du travail.

2.1. Consolidation des droits fondamentaux des travailleurs

Le Préambule du code du travail développe clairement la philosophie : Le travail ne constitue pas une marchandise et le travailleur n'est pas un outil de production. Il n'est donc permis, en aucun cas, d'exercer le travail dans des conditions portant atteinte à la dignité du travailleur et au respect de ses droits fondamentaux.

L'article 9 interdit ainsi toute atteinte aux libertés et aux droits relatifs à l'exercice syndical à l'intérieur de l'entreprise ainsi que toute atteinte à la liberté de travail à l'égard de l'employeur et des salariés appartenant à l'entreprise.

Il interdit à l'encontre des salariés, toute discrimination.

L'article 10 interdit, sous peine de sanctions pénales, de réquisitionner les salariés pour exécuter un travail forcé ou contre leur gré. La pratique de toute forme de violence ou d'agression dirigée contre le salarié, ainsi que le harcèlement sexuel sont considérés fautes graves commises par l'employeur. (Article 40). Le code a innové et intégré les conventions 138 sur l'âge d'admission au travail ratifiée le 19 Mars 1999 et 182 sur les pires formes du travail des enfants (ratification le 24 Novembre 2000.). Il a en effet procédé au relèvement de l'âge minimum d'admission au travail à quinze ans révolus, et supprimer les abattements du salaire des jeunes travailleurs suite à l'abrogation du dahir du 18 juin 1936. Des dispositions protectrices de la maternité ont été adoptées.

Le code a également renforcé la protection des handicapés.

Le code consacre le droit à la formation des salariés qui bénéficient des programmes de lutte contre l'analphabétisme et de formation continue.

2.2. Améliorer la gouvernance des entreprises

Le code a adopté une série d'innovations qui visent à associer les salariés à la vie de l'entreprise et à améliorer sa gouvernance.

Il met en place de nouvelles institutions de représentation et de participation des salariés : comité d'entreprise et représentant syndical et consacre la négociation collective et précisant ses niveaux (national, entreprise et secteur) et institue un conseil chargé de la négociation collective.

En même temps qu'elles doivent contribuer à améliorer la gouvernance des entreprises, ces innovations démocratisent les relations professionnelles par la valorisation du rôle du personnel dans la vie de l'entreprise et le contrôle judiciaire du pouvoir disciplinaire du chef d'entreprise. Ce dernier n'est plus seul juge des motifs du licenciement et son droit de résiliation unilatéral n'est plus absolu. De plus, le code institue un formalisme protecteur qui renforce les droits de la défense et jette les bases d'un droit disciplinaire.

2.3. Répondre aux besoins des entreprises en terme de visibilité des entreprises et de flexibilité

Le code du travail a apporté des innovations majeures afin de donner aux entreprises une marge de manœuvre et leur permettre d'aménager et d'adapter leur temps de travail face aux contraintes imposées par les fluctuations du marché et ce par la réduction de la durée normale hebdomadaire sans perte de salaire. (semaine de 44 heures au lieu de 48), l'instauration de l'annualisation du temps de travail, la réduction de la durée du travail en cas de crise temporaire. Pour conférer aux entreprises plus de visibilité, le code a notamment consacré le principe de la barémisation des indemnités dues en cas de licenciement abusif.

II. Droit des affaires

Dès l'avènement du protectorat, les bases juridiques et les référentiels pour la vie des affaires sont posées avec l'adoption de textes inspirés du droit français : code de commerce terrestre du 12 Août 1913, dahir des obligations et contrats du 12 Août 1913, sociétés de capitaux (1922), sociétés à responsabilité limitée (1926), registre de commerce, (1926) baux à loyer (1928), baux d'immeubles ou de locaux loués à usage commercial, industriel ou artisanal (1955), parts de fondateurs émises par les sociétés (1955), droit préférentiel de souscription aux augmentations de capital au profit des actionnaires (1955).....

Dès l'indépendance, le Maroc accélère le rythme de production législative pour mettre en place un droit des affaires moderne : profession bancaire et crédit (1967), bourse des valeurs (1967), réglementation et contrôle des prix (1971), information des actionnaires (1970) etc....

Depuis le début des années 1980, les avancées juridiques et institutionnelles s'orientent vers l'établissement d'un nouvel ordre public économique afin de placer le Maroc au diapason des standards reconnus internationalement et répondre aux besoins des concentrations et des ententes ainsi que des conventions internationales en vertu desquelles les États s'engagent à adopter des lois commerciales uniformisées. Ces avancées devaient également répondre aux exigences des milieux d'affaire qui souhaitaient plus de transparence de sécurité et de prévisibilité et un cadre propice à l'investissement et à l'initiative.

L'accord d'association liant le Maroc à l'Union Européenne ainsi que les accords de libre échange ont progressivement conduit le législateur marocain à des rapprochements institutionnels et juridiques destinés à assurer la conformité du droit des affaires marocain aux standards internationaux.

1. Pour un nouvel ordre public économique

Le législateur marocain s'est donc résolument engagé à promouvoir l'État de droit dans le monde des affaires. Un processus notamment marqué par la réforme de l'environnement juridique et institutionnel de l'entreprise, la dynamisation de l'activité économique du marché, la garantie de la transparence dans les transactions commerciales, l'allègement des procédures d'investissement et la simplification des procédures ainsi que la mise en place de structures chargées de la régulation du marché.

Les réformes récentes ont ainsi notamment concerné le secteur bancaire (1993), la charte des investissements (1995), le code de commerce, les sociétés (1996 et 1997), les juridictions de commerce (1997), les groupements d'intérêt économique (1999), la propriété industrielle, les droits d'auteur (2000), les prix et la concurrence (2000), le marché boursier (2001), les centres régionaux d'investissement (2002), la Petite et moyenne entreprise (charte PME et création de l'Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise).

2. Le code de commerce de 1996 : des innovations majeures

Le code de commerce a étendu et clarifié le domaine de la commercialité. La capacité commerciale constitue également une avancée considérable. S'agissant de la femme mariée, le code dépasse la contradiction qui existait entre la législation commerciale et la *mudawana* (code de statut personnel). La femme jouit désormais de sa pleine capacité et est libre d'exercer le commerce et n'est plus tenue à l'inscription de l'autorisation maritale sur le registre de commerce.

Des innovations ont également été introduites dans les cadres régissant les obligations des commerçants en matière d'inscription au registre de commerce et de tenue de la comptabilité, de définition du fonds de commerce et des opérations qui s'y rapportent, de nouveaux contrats dans les domaines bancaires (contrat de dépôt de fonds, d'ouverture de crédit, de compte courant, d'escompte, de crédit documentaire, de leasing et de nantissement de titres, location-gérance de fonds de commerce.)

Le traitement des difficultés de l'entreprise : encourager l'initiative économique grâce à une politique raisonnée de la sanction en cas d'échec.

Afin de favoriser l'initiative économique qui trouve son fondement dans la consécration constitutionnelle de la liberté d'entreprendre, le législateur marocain, se fondant sur une vision raisonnée en cas d'échec, a mis en place des procédures adaptées de prévention et de traitement des difficultés d'entreprise. Le code de commerce de 1913 attachait à la faillite un caractère infamant et le failli était considéré comme un individu nécessairement malhonnête qui avait trahi la confiance de ses créanciers et de ses pairs. Le code de com-

merce de 1996 innove par une nouvelle vision de traitement des difficultés des entreprises. L'entreprise est tenue de procéder par elle-même à travers la prévention interne des difficultés, au redressement permettant la continuité de l'exploitation. À défaut, le président du tribunal intervient à travers la prévention externe. Le traitement de l'entreprise intervient à travers le redressement judiciaire par la mise en place d'un plan de la continuation ou d'un plan de cession. Les difficultés peuvent aboutir à la fin de la continuation de l'exploitation par la mise en liquidation judiciaire. Article 545 du code de commerce-

3. Modernisation du cadre juridique des sociétés

Favoriser la liberté d'entreprendre, c'est offrir aux créateurs et aux entrepreneurs des outils compétitifs pour exploiter au mieux leur projet économique afin de favoriser la croissance et promouvoir l'emploi. Dans cette perspective, le droit des sociétés est un des facteurs fondamentaux de développement économique et social.

Le nouveau droit des sociétés (*La société anonyme dahir du 30 Août 1996 et la société à responsabilité limitée, en nom collectif, en commandite simple, en commandite par actions, et en participation (Dahir du 13 Février 1997)*) s'inspire des législations modernes françaises et allemandes. Il est marqué par des innovations importantes qui visent notamment à mieux répartir les pouvoirs au sein des instances dirigeantes, à assurer une meilleure protection des droits des actionnaires, à renforcer le contrôle des comptes et à consacrer une réglementation plus précise des opérations de la vie sociale.

Le nouveau droit est également marqué par l'admission de nouvelles formes de société notamment la société à responsabilité limitée à associé unique.

Ces réformes et en particulier celle des sociétés anonymes ont cependant été accueillies avec quelques réserves de la part des milieux d'affaires qui lui reprochent son caractère répressif et l'uniformité des règles applicables quelque soit l'importance de la société.

La mise en œuvre du nouveau droit commercial est cependant tributaire d'une justice rapide, compétitive, spécialisée, au fait des exigences du monde des affaires. La création des juridictions de commerce a constitué une avancée considérable destinée à une saine application des réformes adoptées et à une interprétation des textes à même de contribuer à l'évolution et au progrès du droit des affaires. En dépit de quelques limites pour les dépassements desquels des efforts sont déployés, l'expérience des tribunaux de commerce est dans l'ensemble positive et est mise à profit pour les autres juridictions du Royaume.

La réalisation effective des réformes entreprises est également dépendante de la capacité de l'administration à les accompagner et en particulier de la formation adéquate des différents intervenants impliqués dans leur mise en œuvre : syndics de faillite, commissaires au compte, experts judiciaires et huissiers de justice...

4. Réforme du droit boursier et dynamisation de l'économie nationale

Le marché boursier est un important véhicule d'investissement aussi bien pour le capital national que pour le capital étranger en particulier les groupes internationaux et les fonds d'investissement dans la mesure où il garantit aux investisseurs des taux de rendement plus ou moins attractif et une meilleure liquidité de leur capital, comparée à celle du marché classique de la créance.

La législation du marché boursier au Maroc est passée par trois grandes étapes, celle de la création du marché boursier en 1929 et les différents textes qui l'ont suivi, la réforme de 1993 considérée comme un tournant décisif et qualitatif pour le marché et le droit boursier marocains et la récente réforme de 2004.

Malgré la création de la bourse de Casablanca et la bourse des valeurs, le marché boursier marocain a connu une longue période de stagnation. La bourse était l'affaire d'investisseurs institutionnels initiés et la petite et moyenne épargne était exclue par manque de moyens, d'information et de transparence. Une période marquée par le peu d'intérêt de l'État et des entreprises pour ce moyen de financement

L'intérêt de la bourse et son rôle dans la modernisation et la dynamisation de l'économie nationale seront reconnus et consacrés en 1993 avec la publication de trois dahirs portant loi : le premier du 21 septembre 1993 (dahir portant loi n° 1-93-211 du 21 septembre 1993) amorçant une réforme structurelle de la bourse de Casablanca et surtout la création de sociétés de bourse, dorénavant seules intermédiaires habilitées dans le marché boursier.

Le deuxième (dahir portant loi n° 1-93-212 du 21 septembre 1993) créa le conseil déontologique des valeurs mobilières, autorité de régulation du marché boursier et encadra juridiquement les conditions et procédures de l'appel public à l'épargne et l'impératif de protection des épargnants.

Le troisième (Dahir portant loi n° 1-93-213 du 21 septembre 1993) régit la création et le fonctionnement des organismes de placement collectifs en valeurs mobilières, devenus depuis de véritables véhicules d'investissement sur le marché boursier. Enfin vint le Dahir n° 1-96-124 du 30 Aout 1996 portant promulgation de la Loi 17-95 relative aux sociétés anonymes pour compléter et détailler davantage la notion d'appel public à l'épargne. Aussi plusieurs de ses dispositions ont été consacrées aux sociétés faisant appel public au marché boursier, aux différentes catégories de valeurs mobilières émises par elles et procédures devant être observés par les émetteurs en cas d'appel au marché, notamment par la sauvegarde des intérêts des investisseurs.

L'année 2004 peut être considérée comme l'année de la seconde réforme du marché boursier marocain. Six nouveaux textes ont été publiés dont quatre qui modifient et complètent les textes relatifs au conseil déontologique, à la bourse des valeurs, aux organismes de placement collectif des valeurs mobilières, dépositaire central, et deux textes relatifs aux offres publics sur le marché boursier (Dahir du 21 avril 2004) et dahir du 21 Avril 2004 portant promulgation de la loi relative aux opérations de pension. Ces modifications et ces réformes ont permis :

- un renforcement des pouvoirs du conseil déontologique des valeurs mobilières notamment ses pouvoirs normatifs qu'il exerce dorénavant par voie de circulaires, ses pouvoirs d'enquête et de sanction à l'égard des professionnels, des émetteurs et des investisseurs
- l'établissement d'un règlement général du CDVM
- une définition plus étendue et plus pratique de l'appel public à l'épargne en le distinguant nettement du « placement privé »
- de combler le vide juridique qui caractérisait certaines pratiques courantes sur le marché boursier, en particulier les opérations de pension de titres cotés et les opérations d'offres publiques sur le marché boursier.

Quatre principes fondamentaux dominent ainsi le droit boursier marocain :

- le principe de la sécurité des transactions qui vise à préserver la légitimité du le marché boursier et la confiance des investisseurs
- le principe de la protection de l'épargne investie en bourse qui se caractérise par l'organisation du marché autour de professions réglementées et par un encadrement stricte de l'appel public à l'épargne
- l'impératif d'efficacité du marché boursier qui dépende de deux principes consacrés : la dématérialisa-

tion des valeurs mobilières instaurée par la législation et la gestion des modes preuve propres à ce marché.

- L'égalité devant l'information largement consacré par le droit marocain de bourse qui impose aux émetteurs l'obligation de rendre publique toute information concernant leurs émissions et en incriminant les utilisations initiées ou la manipulation des cours de la bourse.

Les perspectives d'évolution du droit marocain de la bourse doivent se concevoir dans la double optique de son rôle pour faciliter et drainer l'investissement national et international et de sa capacité d'évoluer et de domestiquer les nouveaux modes et techniques innovants du marché boursier.

5. Les droits d'auteur

Au Maroc, la réglementation de la propriété intellectuelle est relativement récente. Ce n'est qu'en 1916 qu'un dahir sur le droit d'auteur a été promulgué.

Après l'indépendance, deux textes importants ont été adoptés : il s'agit du décret du 8 mars 1965 créant le bureau marocain du droit d'auteur et le dahir du 29 Juillet 1970 relatif à la propriété des œuvres littéraires et artistiques qui a abrogé le dahir de 1916.

Le Maroc a ratifié les grandes conventions internationales en matière de droits d'auteurs et droits voisins :

- la convention universelle sur le droit d'auteur révisée à Paris ainsi que les protocoles y annexés par le dahir du 17 décembre 1976.
- La convention universelle sur le droit d'auteur (Genève, 6 septembre 1952) à laquelle le Maroc a adhéré le 8 février 1972.
- La convention instituant l'organisation mondiale de la propriété intellectuelle signée à Stockholm le 14 juillet 1967.
- La convention de berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

Signataire des accords de Marrakech et notamment l'accord de l'OMC sur la propriété intellectuelle (accord ADPIC pour les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce), le Maroc se devait de poser des normes minimales dans sa législation nationale, normes qui correspondent à ceux des principaux pays industrialisés.

Le Maroc avait bénéficié d'une période transitoire de cinq années (jusqu'en 2000) pour la mise en œuvre de l'accord sur les ADPIC. À cet effet, le législateur a procédé à la modernisation du cadre juridique et institutionnel relatif à la protection de la propriété intellectuelle en adoptant la Loi 02-2000 relative aux droits d'auteur et droits voisins qui porte sur la protection des œuvres littéraires, des droits voisins et des programmes informatiques (logiciels).

Cette loi qui a abrogé le dahir du 29 juillet 1970 relatif à la propriété des œuvre littéraires et artistiques a rehaussé le niveau de protection contre les actes de piratage à l'instar des pays développés et en conformité avec les traités les plus récents notamment les traités de l'OMPI sur le droit d'auteur (WCT) sur les interprétations, les exécutions et les phonographes (WPPT).

La loi du 15 février 2000 a ainsi permis à certains éditeurs de logiciels, via la BSA, d'engager des opérations d'envergure pour combattre la contrefaçon informatique.

La lutte contre le piratage et le développement du marché informel doivent cependant être poursuivie par

une action d'envergure tant au niveau de la sensibilisation que dans la suspension de mise en libre circulation de produits contrefaits et la répression des actes de contrefaçon et de piratage.

6. Propriété industrielle

S'inspirant des dispositions du traité sur l'organisation mondiale du commerce (OMC/GATT) qui exige des pays membres des règles minimales de protection, le législateur marocain a procédé à la réforme de la législation de la propriété industrielle qui datait du début du protectorat.

La définition des titres de propriété industrielle, la rationalisation de la procédure d'enregistrement et la consolidation des droits découlant du dépôt ont été parmi les principales innovations de la réforme. Avec la création de l'office marocain de protection de la propriété industrielle et commerciale, cette réforme doit contribuer à la modernisation du droit de la propriété industrielle par un élargissement de la protection et la mise en œuvre de sanctions destinées à lutter plus énergiquement contre la contrefaçon et le piratage, qui entravent la promotion de l'investissement et la croissance.

7. Le droit bancaire

Avec l'indépendance, le système bancaire marocain connaît la mise en place de la banque du Maroc, l'unification de la monnaie et la création d'organismes financiers et bancaires.

Entre 1967 et 1985, le secteur bancaire fait l'objet d'une réorganisation qui se traduit notamment par la loi bancaire de 1967 et la marocanisation des banques.

L'évolution du droit bancaire marocain a permis de mettre fin aux monopoles et aux spécialisations ainsi qu'une déréglementation qui s'est traduite par la libéralisation du contrôle des changes, l'institution du marché de change interbancaire, l'internationalisation des banques marocaines ainsi que des mesures de politiques monétaires libérales. En 1993, la loi bancaire vient apporter et préciser des règles nouvelles jusqu'alors telles que

- l'unification du cadre juridique de l'activité bancaire;
- la levée des restrictions en matière d'activités bancaires (l'universalité);
- le principe de concertation entre les autorités monétaires et le Groupement professionnel des banques du Maroc;
- le principe de la protection de la clientèle;
- la rupture abusive du crédit;
- la responsabilité du banquier;
- les règles prudentielles et le contrôle de Bank Al Maghrib;
- les contrôles d'exercice de l'activité bancaire;

Le code de commerce de 1996 viendra également confirmer et compléter le droit bancaire marocain notamment au niveau du droit cambiaire, de certains nantissements, de contrats bancaires ainsi que des dispositions relatives aux entreprises en difficulté. Afin de rapprocher encore davantage la législation nationale des principes du comité de Bâle, une nouvelle loi bancaire doit notamment permettre d'élargir le contrôle

prudentiel aux sociétés assurant des prestations bancaires, d'assurer un meilleur traitement des difficultés des établissements de crédit, de renforcer la coopération entre Bank Al Maghrib et les organismes de contrôle.

8. Concurrence et consommation : pour une régulation du marché et une plus grande protection des acteurs

La loi sur la liberté des prix et la concurrence, entrée en vigueur en juillet 2001, constitue un maillon essentiel dans le processus de modernisation du droit économique marocain. Par ses objectifs, clairement affichés dans son préambule, la loi sur la liberté des prix et la concurrence confirme le rôle et l'importance du droit en tant que régulateur des mécanismes du marché.

Le préambule de la Loi 6/99 sur la liberté des prix et la concurrence précise bien que l'objectif est « d'organiser la libre concurrence ». Le titre VIII de la loi, consacré entièrement aux enquêtes et aux sanctions pénales, confirme la caractère impératif des règles d'organisation de la concurrence. Les pratiques anti-concurrentielles, les opérations de concentration économique de nature à porter atteinte à la concurrence, notamment par création ou renforcement d'une position dominante, sont ainsi sanctionnées par un dispositif de droit pénal spécifique.

La loi confirme de même le développement, en droit économique marocain, de structures parallèles, d'espaces consultatifs et de régulation ayant un rôle d'expertise. La création par l'article 14 de la Loi 6/99 d'un conseil de la concurrence aux attributions consultatives aux fins d'avis, de conseils ou de recommandations consacre cette évolution et cette tendance. Le conseil est composé de représentants de l'administration, de membres choisis en raison de leur compétence en matière juridique, économique de concurrence et de consommation et de membres ayant exercé dans les secteurs de production, de distribution et de services. La loi élargit la sphère des destinataires et des acteurs pouvant saisir le conseil : le gouvernement, le parlement, les organisations professionnelles mais également la société civile et les tribunaux. La loi a particulièrement renforcé le rôle de cette instance consultative. L'article 16 prévoit une saisine obligatoire : le conseil est en effet obligatoirement saisi sur tout projet de loi ou texte réglementaires instituant un régime nouveau ou modifiant un régime en vigueur ayant pour effet :

- de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;
- d'établir des monopoles ou d'autres droits exclusifs ou spéciaux sur le territoire du Maroc ou dans une partie substantielle de celui-ci
- d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente
- d'octroyer des aides de l'État ou des collectivités locales/

Enfin la loi met en exergue le rapport entre le droit de la concurrence et la droit de la consommation. « Améliorer le bien-être des consommateurs » constitue un objectif central auquel est notamment consacré le chapitre premier du titre VI « de la protection et de l'information des consommateurs ».

La Loi 6/99 constitue ainsi une nouvelle réaction du législateur contre les limites du droit positif marocain fondé sur une conception individualiste du contrat et une égalité abstraite entre contractants, insuffisamment protégés par les règles classiques du droit des obligations. Face à l'accroissement de la taille des entreprises, la complexité plus grande des produits et des services, le développement du crédit de la publicité et du marketing les risques de déséquilibre entre partenaires économiques s'accroissent.

L'adoption de mesures particulières, spécifiques en direction des consommateurs se fondent sur la position de faiblesse de ces derniers, sur le rôle du droit dans le rétablissement de l'équilibre et sur les limites du droit civil classique. Le législateur a ainsi voulu donner sa place au consommateur dans le dispositif de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. On relève en effet que le conseil de la concurrence comprend des membres choisis en raison de leur compétence dans le domaine de la consommation. On note également que les organisations de consommateurs reconnues d'utilité publiques peuvent saisir le conseil de la concurrence pour avis. L'article 32 fait état du concept « d'intérêt du consommateur ».

Enfin l'article 99 précise que les associations reconnues d'utilité publiques peuvent se constituer partie civile ou obtenir réparation sur la base d'une action civile indépendante du préjudice subi par les consommateurs.

La portée pratique de ces dispositions protectrices des consommateurs est cependant limitée par le peu de dynamisme du mouvement consumériste au Maroc et du manque crucial de moyens tant juridique, d'information, technique que financier des associations de protection des consommateurs.

III. Le droit administratif

La naissance puis l'évolution du droit administratif marocain sont toutes deux liées aux multiples textes édictés au lendemain du traité du protectorat et plus particulièrement celui du 12 août 1913 relatif à l'organisation judiciaire. En substance, il précisait, dans son article 8 qu'en matière administrative, seule les juridictions françaises étaient compétentes et interdisait à toutes juridictions d'ordonner des mesures dont l'effet serait d'entraver l'action administrative. L'absence de contrôle juridictionnel constituait ainsi la grande faiblesse du système juridique mis en place. À ce système manquait un levier de base qui était celui du recours pour excès de pouvoir. En effet, les autorités françaises s'étaient gardées d'importer l'institution du recours en annulation des actes de l'administration qui au cours du début du vingtième siècle constituait le fleuron de son droit public. La seule exception fut celle de 1927. On avait institué une possibilité de recours contre les actes de l'administration, mais uniquement pour les fonctionnaires, ce qui revenait, en somme, à ne l'ouvrir que pour la population française.

En 1956, la complexité du système dualiste, la part réduite du contentieux administratif et l'insuffisance de cadres n'allaient pas permettre au législateur marocain de suivre le système français de la dualité de juridictions. Le Maroc devait alors opter pour l'unité de juridiction, confirmée par la création en 1957 de la cour suprême qui marquait la séparation des autorités judiciaires et administratives.

Au lendemain de l'indépendance, se fondant sur une approche davantage orientée vers la puissance publique et l'autorité, les tribunaux n'allaient pas véritablement contribuer au développement et au progrès du droit administratif à un moment où les justiciables identifiaient l'administration au Makhzen et où les procès contre l'administration restaient particulièrement limités.

1. Phase de consolidation de l'autorité de l'État (1957-1993)

Signe du Maroc indépendant, l'année 1957 vit la création de la Cour suprême avec en son sein une chambre administrative chargée de statuer sur les recours en annulation pour excès de pouvoir. Ce moyen

de recours ne connut pas un grand engouement de la part des administrés (une moyenne de quarante arrêts par an); il devait être intenté directement auprès de la chambre administrative de la cour suprême, impliquant ainsi « une véritable distanciation géographique ».

Deux particularités devaient caractériser cette étape de construction du droit : un attachement à la lettre plus qu'à l'esprit des textes et un souci de consolider l'autorité de l'État au lendemain de l'indépendance plus qu'une véritable protection des administrés et de protection contre l'arbitraire de l'administration.

La seconde particularité est le fondement composite de cette construction : les sources d'inspiration empruntaient tantôt à la constitution (1962), tantôt au principe de légalité tantôt à l'Islam.

La tendance des tribunaux, œuvrant sous le contrôle de la cour suprême, était donc plus orientée vers la protection de l'administration. La notion d'intérêt pour agir était conçue de façon restrictive, l'intérêt des administrés difficilement reconnu et les règles de délai rigoureusement appliqués. À cela s'ajoutait un contrôle laxiste des responsables dans l'exercice du pouvoir disciplinaire, une permanence du principe de non motivation des décisions administratives, et un manque de rigueur quant à l'exécution des décisions judiciaires contre l'administration.

2. Création des tribunaux administratifs et consolidation de l'État de droit

L'annonce de la création des tribunaux administratifs dans le discours royal du 8 mai 1990 instituant le Conseil consultatif des droits de l'homme a eu une symbolique très forte en ce sens que le lien fut d'emblée établi avec la notion de droits de l'homme et donc de libertés inhérentes à tout citoyen. Ce n'est que quatre ans plus tard que ces tribunaux furent mis en place dans les régions au niveau de sept villes constituant les capitales économiques du royaume.

La loi portant création des tribunaux marque une nouvelle étape dans le processus d'évolution du droit administratif marocain. Elle instituait le commissaire royal de la loi et du droit destiné à faciliter l'accès aux juridictions, procédait à l'énumération des différentes illégalités pouvant entacher l'acte administratif et abrogeait l'article 25 du code de procédure civile qui interdisait aux juridictions de se prononcer sur la constitutionnalité d'un décret.

On assistait à une « semi-dualité à la base » qui, avec la réforme, allait « donner naissance à la spécialisation du juge appelé à maîtriser les techniques juridictionnelles du contrôle ». En outre, l'institution de sept tribunaux administratifs régionaux devait permettre « une déconcentration de la justice administrative très bénéfique pour les justiciables ».

La jurisprudence des tribunaux administratifs allait nettement rompre avec les positions devenues anachroniques de la Cour suprême dans sa vision de défense des droits de l'administration. La jurisprudence s'est orientée dans le sens d'une interprétation du droit nettement plus réaliste et ce dans un esprit de conciliation des intérêts de l'administration et des administrés.

La jurisprudence des tribunaux administratifs a ainsi permis d'instaurer un contrôle plus serré du pouvoir discrétionnaire de l'administration, de développer le contrôle du détournement de pouvoirs par l'augmentation significative du nombre de décisions sanctionnant, d'exercer un contrôle plus effectif de l'opportunité en matière d'expropriation et d'ériger la voie de fait en instrument privilégié de protection des droits des administrés. Elle a également permis un recours plus massif aux principes généraux du droit et étendu par là la sphère de la légalité, une protection accrue du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre, ainsi que l'admission du principe de l'exécution forcée des jugements contre l'administration par le recours à la technique des astreintes,....

Ces avancées devaient être consolidées par l'adoption de la Loi 03-01 du 23 juillet 2002 portant obligation de motivation des décisions administratives individuelles défavorables émanant des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et des personnes chargées de la gestion d'un service public.

Le législateur répond ainsi à l'exigence de transparence dans l'exercice du pouvoir administratif qui est une condition de base pour la protection des administrés et la modernisation de l'administration.

Elles ont également été consolidées par l'initiative royale qui a donné naissance au médiateur administratif « diwan al madhalim » (dahir du 9 décembre 2001). Recevant les plaintes et les doléances après épuisement des voies de droit, Diwan Al Madhalim peut signaler au Conseil Consultatif des Droits de l'Homme les atteintes observées à l'occasion de l'instruction des plaintes reçues et saisir le premier ministre si les administrations ne tiennent pas compte de ces recommandations ou refuse d'exécuter les décisions de justice.

Toutes ces avancées trouvent leur sens dans le cadre du nouveau concept d'autorité rappelé par Sa Majesté le Roi Mohamed VI.

Le nouveau concept de l'autorité

« Nous avons appelé à un l'adoption d'un nouveau concept de l'autorité, pour que celle-ci soit au service du citoyen, proche de ses préoccupations et des ses besoins, entretenant une relation qui ne se caractérise ni par la tentation, ni par la crainte mais par le respect mutuel et la complémentarité entre gouvernants et gouvernés. Cette relation ne doit pas être une relation d'affrontement mais une relation d'harmonie et de complémentarité. Tout dépassement ou abus de la part des personnes, des collectivités ou de l'administration sera puni par la loi et règlements en vigueur »

Sa majesté le Roi Mohamed VI, message à l'occasion du 51ème anniversaire de la Déclaration Universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1999.

IV. Le droit de la presse

1. Des acquis... (1958-2002)

Le Dahir du 15 novembre 1958 formant code de la presse au Maroc constitue le texte de base du droit de la presse au Maroc.

Le texte a été élaboré et adopté à un moment où la situation politique était marquée par la montée du mouvement national, le processus de mise en place de l'arsenal juridique du Maroc indépendant (Loi sur les associations, Code électoral, Loi sur les syndicats, etc.) et le rôle joué par la presse nationale dans la lutte contre la colonisation ainsi que les contraintes et entraves subies par la presse sous le protectorat.

Le texte de 1958, fortement inspiré du droit français, constituait à l'époque un code avant-gardiste comparé aux autres lois organisant ce même domaine dans les pays arabes et africains. Il se caractérisait en effet par son esprit libéral bien que nombre de textes fondamentaux qui fixent les engagements des États en matière des droits de l'Homme n'avaient pas encore vu le jour (les deux pactes internationaux de 1966 notamment).

Le texte consacrait le principe de la liberté de publication, la publication de journaux écrits n'était pas soumise à des procédures contraignantes et les sanctions étaient relativement atténuées.

...remis en cause

Il s'agit des amendements qui ont constitué une régression par rapport aux acquis libéraux que comportait le texte de 1958. Des amendements devaient en effet se succéder et élargir l'éventail de l'incrimination, faciliter les procédures de poursuite et mettre en place des restrictions sévères devant l'exercice des métiers de la presse.

Les amendements du 10 avril 1973 ont exprimé la volonté de l'État de faire usage de plus d'intransigeance à l'égard de la dynamique de la société. Ils ont essentiellement prévu une aggravation des sanctions en ce qui concerne la presse et l'édition. Ils sont intervenus suite aux événements du 3 mars 1973 et aux tentatives de coups d'État de 1971 et 1972, altérant le cachet libéral du code de 1958. Ce dernier allait encore subir de nombreuses modifications dont notamment celle de l'article 77 en vertu duquel le ministre de l'intérieur pourra ordonner la saisie administrative de tout numéro d'un journal ou écrit périodique dont la publication sera de nature à troubler l'ordre public. Lorsque la publication d'un journal ou écrit périodique aura porté atteinte aux fondements institutionnels, politiques ou religieux du Royaume, et sans préjudice des autres sanctions pénales prévues par les textes en vigueur, le ministre de l'intérieur pourra en ordonner la suspension. Dans les cas visés aux alinéas précédents, le journal ou écrit périodique pourra, d'autre part, être interdit par arrêté du premier ministre. Les infractions aux décisions prises en exécution de cet article seront punies d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 1200 à 50.000 dirhams.

2. Tentative de réforme (2002)

Il s'agit de la loi n° 77.00 promulguée par le dahir du 3 octobre 2002. Les amendements de 2002 interviennent dans le cadre de l'attachement constitutionnel du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus. Ils constituent le couronnement d'une série de mesures visant la réorganisation et le renouveau de l'espace médiatique marocain :

- message royal qui ordonne l'affectation de 20 millions de dirhams au profit de la presse nationale, des organismes politiques et des organisations syndicales (1986),
- tenue des assises nationales de l'information (mars 1993) qui ont constitué un comité de suivi chargé d'examiner les grandes lignes de la modification du code de la presse et l'adoption de la loi relative au Statut des journalistes professionnels (1995)
- décision royale d'instituer le prix national de la presse à l'occasion de la journée nationale de l'information et de la communication le 15 novembre 2002
- Décret loi du 10 septembre 2002 portant suppression du monopole de l'État en matière de radio-diffusion et de télévision
- création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (2002) et adoption du projet de loi relatif à l'audiovisuel (2004).

Le texte de 2002 est paru également dans un contexte marqué par l'élargissement de l'espace informationnel et la parution de centaines de titres en langues arabe et française. Les ventes des titres indépendants

ont dépassé celles des journaux des partis. Au cours des deux dernières décennies, des mutations profondes ont marqué le domaine de l'information. Vingt (20) entreprises de presse existent actuellement au Maroc. Le ministère de la communication a déclaré l'année écoulée que le Maroc comptait 547 titres (118 hebdomadaires et 206 mensuels), 13 titres étrangers et 348 titres publiés par des personnes physiques. De plus, on compte 6000 à 7000 points de vente qui se répartissent sur l'ensemble du territoire national.

3. Les avancées

La réforme a tendu vers une réduction des peines privatives de liberté dans les actions liées à la publication.

Alors que dans l'ancienne version, le pouvoir exécutif, en la personne du ministre de l'intérieur ou du premier ministre, selon le cas, disposait de la faculté de saisir, de suspendre et d'interdire les journaux, désormais, le pouvoir précité ne dispose que de la faculté de procéder à la saisie administrative de tout numéro du journal ou de l'écrit périodique en question.

En outre, l'exercice, aujourd'hui, par le pouvoir exécutif de son autorité dans ce domaine est tributaire de trois conditions :

- a. L'arrêt de saisie doit être motivé;
- b. L'arrêt est susceptible de recours devant le tribunal administratif;
- c. L'obligation pour le tribunal de statuer sur le recours dans un délai de 24 heures.

4. Les limites de la réforme

Le texte de 2002 a quelque peu repris le cachet libéral du texte de 1958. Il n'en demeure pas moins que le nouveau texte comporte des dispositions empreintes d'intransigeance :

- Maintien de peines privatives de liberté dans les actions liées à la publication
- Poursuite pour des crimes définis par des expressions ambiguës et non précises. (moralité et mœurs publiques, publications nuisibles à la jeunesse, atteinte à l'ordre public).
- Les procédures de publication d'un nouveau journal ou écrit périodique sont devenues plus complexes telles la nécessité de faire paraître le journal dans un délai d'un an après l'obtention du récépissé définitif, sous peine de nullité de la déclaration.

L'amélioration du cadre juridique organisant le domaine de la presse et l'élargissement de l'espace des libertés constituent des avancées considérables. Cependant, et après les événements du 16 mai 2003, nombre de journalistes ont été traduits en justice et condamnés en vertu du code pénal tel que modifié en 2003. (lutte antiterroriste)

La dynamique d'ouverture, amorcée durant les années quatre vingt dix et ayant permis aux journalistes d'obtenir des acquis importants, a connu une certaine régression. Les journalistes sont devenus la cible d'intimidations et de menaces. L'État a produit un discours qui fait savoir sa volonté d'entraver la montée d'une école naissante de journalisme, laquelle se distingue par une critique sévère, se lance dans la recherche du passé et brise certains tabous.

Le discours officiel de l'après 16 mai a accusé certains journalistes d'entraver le travail des autorités publiques et d'empêcher celles-ci de faire preuve d'intransigeance envers les dérapages et les actes favorisant le terrorisme et menaçant la stabilité.

Les modifications apportées au code pénal et visant la lutte contre le terrorisme a fortement amoindri, dans la réalité, les acquis du texte de 2002.

5. « La réforme de la réforme »

Les professionnels du journalisme ont proposé la révision du texte de 2002 afin de l'adapter aux revendications exprimées ainsi qu'aux dispositions des instruments internationaux pertinents. Le Syndicat national de la presse marocaine, organisation non gouvernementale la plus représentative des journalistes professionnels au Maroc, considère qu'en dépit des aspects positifs qu'il comporte, le texte de 2002 ne répond pas pleinement à ses aspirations.

1. Dahir du 31 Août 2002 portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle qui se fonde sur « le droit à l'information considéré » élément essentiel de la libre communication des pensées et des opinions doit être assuré, notamment, par une presse indépendante, des moyens audiovisuels pouvant se constituer et s'exprimer librement, un service public de radio et de télévision à même d'assurer el pluralisme des divers courants d'opinion, dans le respect des valeurs civilisationnelles fondamentales et lois du Royaume, notamment celles relatives à la protection de la jeunesse et au respect de l'honneur et de la dignité des personnes ».
2. Attributions de la haute autorité de la communication audio-visuelle.

Perspectives

1. Les déterminants qui conditionnent les progrès ou les freins au développement humain sont liés à de multiples facteurs : économique, politique, socioculturel. La dimension juridique constitue un des facteurs appelé à jouer un rôle essentiel eu égard à son importance dans la consolidation du processus démocratique et le respect des droits et des libertés. Le facteur juridique est également déterminant dans la création d'un cadre favorable à l'investissement, à la croissance et à l'amélioration du bien être des populations. Les perspectives du rôle que le droit est appelé à jouer dans les prochaines années sont liées aux facteurs susmentionnés.

Le Maroc est résolument entré dans une phase de modernisation et de mise à niveau du cadre juridique du développement humain, notamment en matière de droit des affaires. Pour répondre tant aux contraintes nées de la globalisation des échanges, des engagements internationaux et des accords d'association et de libre échange que pour promouvoir l'investissement et lutter contre la pauvreté, le législateur marocain, notamment depuis les années 1980, a accéléré son processus de modernisation du droit en vue de rapprocher sa législation des standards internationaux.

Ce processus a permis l'adoption d'une législation moderne qui couvre de larges pans de la vie des

affaires :commerce, banque, assurances, propriété intellectuelle, bourse, sociétés, concurrence, relations de travail, etc....Le processus, aujourd'hui bien avancé constitue un potentiel à optimiser ; il est appelé à se poursuivre au regard de la nécessité d'une harmonisation des législations et des institutions imposée par les engagements du Maroc à l'égard de l'OMC et des organisations internationales : BIT, OMS, etc. Des dimensions essentielles du droit sont appelées à s'inscrire dans le mouvement de réforme : droit foncier, droit bancaire, droit de l'urbanisme, droit de la grève, droit maritime, droit du tourisme, arbitrage...

2. La compétitivité du système juridique est cependant liée à une contrainte majeure qui conditionne le développement humain et l'initiative économique en particulier : l'application effective des normes et des réformes adoptées. Il s'agit d'une limite qui va perdurer au cours des prochaines années si des leviers déterminants ne sont pas maîtrisés :

a. La réforme de l'administration et son aptitude à accompagner les réformes pour plus de sécurité, de garantie des droits et des libertés ;

b. La réforme de la justice

La tendance à l'ineffectivité du droit du développement humain et en particulier du droit des affaires persistera tant que la justice demeurera incapable d'appliquer les réformes de façon efficace, rapide, conforme au droit. Seule une justice accessible, rapide, soucieuse de sécurité, indépendante et impartiale, peut en effet constituer un facteur concurrentiel dans la perspective de dynamisation du tissu productif et de promotion des investissements. Il n'y a pas de justice indépendante tant que subsistent les interventions dans les affaires soumises à la justice et pas d'autorité du juge tant que les décisions rendues demeureront inexécutées. Toutes les variables devront ainsi être concernées par la réforme :indépendance de la justice, rationalisation du travail judiciaire, renforcement de l'éthique judiciaire, amélioration du niveau de formation, modernisation, consolidation de l'État de droit en matière économique. Le processus de réforme est engagé mais les résultats restent encore en deçà des attentes de la société et des acteurs économiques et sociaux.

c. Primauté du droit

La tendance à l'ineffectivité des réformes adoptées va s'aggraver si le droit reste concurrencé par d'autres modes de régulation sociale. Des efforts doivent être déployés pour la primauté du droit.La lutte contre la corruption, le favoritisme, le piratage, les concurrences déloyales ainsi qu'une approche renouvelée du secteur informel devront être au centre des préoccupations. Le respect de l'État de droit n'est pas uniquement une affaire de textes et d'institutions, il est également sinon plus affaire de conviction, de pratique quotidienne, de responsabilité et de conscience.

d. Formation et sensibilisation

L'impact des réformes entreprises restera limitée sans une action d'envergure en direction de l'alphabétisation de base et de l'alphabétisation et de la formation juridique en particulier. L'ignorance par les citoyens de leurs droits et du Droit handicape la réalisation du droit et sa contribution au progrès et au développement.

Les efforts déployés en matière d'alphabétisation, les avancées récemment consacrées comme le droit à la formation et l'alphabétisation des salariés (nouveau code du travail) doivent être consolidées et élargies avec notamment un appui au mouvement associatif de lutte contre l'analphabétisme.

e. *Démocratisation du processus d'élaboration des normes*

Le processus d'élaboration des lois est un facteur déterminant de bonne gouvernance, de démocratie et d'effectivité des normes.

L'insuffisante implication des partenaires dans la conception des textes juridiques et leur suivi est une source d'ineffectivité et de blocages. Il est impératif d'élargir le dialogue, la concertation et l'implication des partenaires durant les phases d'élaboration des textes et de leur réforme. Il est également impératif que les attentes des milieux concernés et les réactions de tous ceux qui sont au contact quotidien des textes puissent s'exprimer et être pris en considération (magistrats, praticiens, universitaires, etc.)

La mise en place effective du conseil économique et social prévu par la constitution de 1996 doit contribuer à créer un cadre de concertation, de dialogue et d'expertise destiné à aider à la prise de décision et à renforcer la culture du dialogue pour la consolidation de la démocratie économique et sociale.

f. *Prise en considération de données sociologiques*

Le droit marocain souffre du peu d'intérêt accordé à la sociologie juridique et à toutes les approches destinées à suivre l'application et l'effectivité des textes, la mesure de leur adaptation au milieu social et économique, les phénomènes de résistance, les données statistiques. La sociologie juridique devra occuper la place qui doit être la sienne dans tout système juridique soucieux d'effectivité et d'adaptation des normes aux réalités. Il est impératif que des structures de veille juridique soient mis en place en partenariat entre les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire et les partenaires concernés et ce afin de détecter les causes de résistance, d'ineffectivité, de non réception, de blocages et suggérer les mesures appropriées.

g. L'effectivité du droit marocain et des réformes entreprises se heurte et se heurtera encore durant les prochaines années à l'insécurité juridique née du dualisme du droit marocain. (Droit moderne et droit musulman). Le droit marocain renferme des principes et des catégories juridiques qui permettent de véhiculer des valeurs parfois incompatibles avec les principes de base universellement reconnus. Les textes sont ambivalents et les décisions de justice souvent éloignées de l'esprit et de la lettre des lois ; le législateur et les juges s'emploient ainsi à donner aux concepts et aux catégories juridiques des sens qui ne doivent rien à leur signification d'origine : séparation des pouvoirs, égalité devant la loi, etc.....L'attachement constitutionnel du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus doit trouver sa pleine signification tant dans l'élaboration des textes que dans leur application et interprétation.

3. La modernisation du *droit du travail* constitue un acquis. Le Maroc est aujourd'hui doté d'une législation conforme aux normes et orientations du droit international du travail. Le code du travail adopté en 2003 à la suite d'une large concertation rendue possible grâce à un nouveau mode de fonctionnement du dialogue social et à une logique de partenariat basée sur la confiance, a consacré des avancées considérables qui doivent contribuer à démocratiser les relations professionnelles, accroître la gouvernance des entreprises, consolider les droits fondamentaux de l'homme au travail dans une vision équilibrée des rapports de travail. Le Maroc est ainsi résolument engagé à favoriser une gouvernance plus démocratique et plus efficiente des relations professionnelles, pour une meilleure intégration des populations, leur bien-être et la consolidation du processus démocratique dans ses dimensions économiques et sociales.

La réalisation effective des objectifs de modernisation de la législation du travail sont tributaires d'un intérêt plus accru en direction des petites et moyennes entreprises et à la structuration du secteur informel. Ils sont également tributaires d'une politique active de dialogue social et de promotion des normes et institutions favorisant le dialogue. Leur concrétisation passe de même par une meilleure communication entre les partenaires économiques et sociaux, la réduction de la conflictualité sociale par l'instauration de la confiance,

le respect de engagements et la mise en place de mécanismes efficaces de résolution des conflits. Les objectifs de paix sociale sont liés à la réglementation du droit de grève dans une vision équilibrée des droits fondamentaux des salariés et des exigences de compétitivité des entreprises. La modernisation des relations professionnelles est également liée à un rôle plus actif des organisations professionnelles des employeurs et des organisations syndicales des salariés dans le développement de l'économie nationale, et au renforcement de leur capacité contractuelle, afin de promouvoir le droit conventionnel. Il est en outre lié au renforcement de la culture ouvrière par un plus large accès à la formation, à la qualification pour accroître l'employabilité et permettre une plus grande participation des salariés à la vie de l'entreprise.

Pour un contrat social global de solidarité

En dépit de l'importance des dimensions matérielles, financières et juridiques dans la promotion de l'investissement, celle-ci demeure dépendante de l'existence d'un climat social et de relations de travail saines caractérisées par la coopération et le partenariat.

La modernisation et la démocratisation du droit du travail doivent contribuer à la création d'un climat social basé sur la concertation, la coopération et le partenariat entre les partenaires économiques et sociaux et le gouvernement, et ce dans le cadre d'un contrat social global de solidarité auquel a appelé Sa Majesté le Roi. Un contrat social basé sur le respect de la paix sociale, le parachèvement de la réforme du droit du travail par la réglementation du droit de grève.

4. Le droit des affaires

L'adoption de lois modernes destinées à promouvoir la vie des affaires, à accroître les richesses et lutter contre la pauvreté constitue un acquis. Le droit des affaires marocain est au diapason des législations modernes et notamment européennes et son rapprochement avec ces dernières est formellement bien avancé.

La dynamisation de la vie des affaires est cependant tributaire d'une action sur les différents leviers qui conditionnent l'investissement : fiscalité, foncier, financement, procédures administratives.....

La question foncière, la complexité des procédures et les financements adaptés notamment en direction de jeunes et de la petite et moyenne entreprises seront déterminantes dans la dynamisation de l'arsenal juridique et la promotion de l'investissement.

L'efficacité des réformes adoptées est également tributaire de leur saine application par l'administration et les magistrats. La réforme de la justice commerciale devra être poursuivie et un intérêt particulier devra être accordé à la mise en place de modes alternatifs de règlement des conflits économiques.

5. Le droit administratif

Le droit administratif marocain a connu, au lendemain de l'indépendance, une phase de construction marquée par une logique de puissance publique et d'autorité plus que de protection des administrés et de conciliation des intérêts. Cette vision a été très largement dépassée avec la création des tribunaux administratifs en 1993. Un droit administratif jurisprudentiel plus conforme aux exigences des droits de l'homme a progressivement été mis en place. Durant les prochaines années, cette approche est appelée à se consolider. L'appel royal pour un nouveau concept d'autorité, l'adoption de la loi sur la motivation des décisions administratives, la création du Conseil consultatif des droits de l'Homme et du Diwan al madhalim vont contribuer à cette consolidation. Il est nécessaire cependant de poursuivre les efforts tendant à rapprocher les tribunaux administratifs des citoyens et à parachever l'édifice juridictionnel administratif aujourd'hui cantonné à un semi-dualisme. Le processus de modernisation du droit administratif risque cependant d'être sérieusement compromis durant les années à venir sans une réforme globale de l'administration.

6. Le droit de la presse

L'évolution du droit de la presse au Maroc est intimement liée au contexte politique : le code de la presse du 15 novembre 1958 caractérisé par son esprit libéral allait connaître un processus de régression en raison notamment de l'élargissement de l'éventail de l'incrimination, de facilitation des procédures de poursuite et la mise en place de restrictions sévères devant l'exercice des métiers de la presse. L'année 2002 a constitué un moment important dans la réforme du droit de la presse ; elle est intervenue dans le contexte d'une réforme globale tendant à la modernisation et la libéralisation de l'arsenal juridique marocain, et l'attachement constitutionnel du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus. Le texte de 2002 a été le couronnement d'une série de mesures visant la réorganisation et le renouveau de l'espace médiatique marocain et la consécration du droit à *l'information considéré comme* « élément essentiel de la libre communication des pensées et des opinions devant être assuré, notamment, par une presse indépendante... ».

En dépit des avancées, les pouvoirs publics et les tribunaux sont appelés à ne pas restreindre ces libertés par un recours abusif aux notions à contenu variable contenues dans les textes ; ils doivent veiller à concilier exigences de sécurité, de stabilité et respect des droits fondamentaux. Dans cet esprit, l'adoption d'un code général de l'information, le respect du droit d'accès aux sources d'information, l'adoption d'une pénologie spécifique au secteur et moins attentatoire à la liberté, la protection des droits de journalistes, la limitation du recours aux dispositions « à sens multiple » comme base de poursuite constituent des dimensions à privilégier.

« la réforme du champ politique resterait incomplète sans le parachèvement de la réforme globale du paysage médiatique, eu égard à leur intime interdépendance dans l'œuvre de démocratisation de l'État et de la société, Nous sommes déterminé à poursuivre les réformes fondamentales du paysage médiatique national, y compris par l'élaboration d'une législation régissant les sondages d'opinion. À cet égard, Nous attendons du gouvernement qu'il favorise l'émergence d'entreprises de médias professionnels, libres et crédibles. Il devra également permettre à la presse écrite de se doter, en concertation avec les différents acteurs concernés et dans un cadre contractuel, d'un Ordre professionnel qui tiendrait lieu d'organe de représentation et de régulation, et qui veillerait au respect de la déontologie de la profession, afin de la prémunir contre toute pratique susceptible de porter atteinte à la noblesse de sa mission ». Extraits du Discours du Trône, 2004.