



## Evaluation du cadre pour l'organisation des élections communales

Maroc

Avril 2009

© DRI et TM, Berlin/Rabat,Avril 2009

Tous droits réservés. Le contenu de cette publication peut être utilisé et reproduit librement pour tout usage non-commercial, sous réserve que mention soit faite de la source.

## TABLE DES MATIERES

<b>RÉSUMÉ</b>	5
<b>Première partie:</b>	
<b>Le rôle des communes</b>	
1. Significations des élections locales	12
2. Taux de participation	13
3. Le rôle des femmes dans les élections locales	14
4. L'environnement préélectoral	15
5. Révocations de certains Présidents de Conseils communaux avant les élections : application sélective de la loi?	16
6. Nouvelles dispositions introduites au plan de la gouvernance locale par la Charte communale révisée de 2008	17
6.1. L'élection du Président du Conseil communal : la recherche d'une majorité homogène	18
6.2. La recherche de l'efficacité: la 'mise à disposition'	19
6.3. La participation des citoyens à la vie locale et le droit à l'information	19
6.4. Structures administratives communales et souci de l'efficacité	20
6.5. Gestion des services publics	20
6.6. Le groupement d'agglomérations	21
6.7. Le renforcement du système de l'unité de la ville	21
<b>Deuxième partie:</b>	
<b>Analyse du cadre juridique administratif pour la tenue des élections</b>	
1. Cadre juridique	22
2. Système électoral	22
3. Découpage électoral	26
4. Administration électorale	26
5. Éligibilité	27
6. Procédure d'inscription des électeurs	28
7. Enregistrement des candidatures	31
8. Campagne électorale	32
9. Procédure de vote	33
10. Dépouillement	34
11. Transmission des résultats du dépouillement (recensement)	35
12. Observation électorale	37
13. L'accès aux médias	38
14. Financement des campagnes électorales des partis politiques et candidats	39
15. Contentieux électoral	40
<b>Liste de recommandations</b>	42
<b>Annexe 1</b>	45

Le Maroc tiendra des élections le 12 juin 2009 afin de pourvoir 27.809 sièges de conseillers locaux dans ses 1503 communes. Ces scrutins fourniront un indicateur du climat politique avant une longue période sans élections qui se prolonge jusqu'en 2012. En outre, les résultats de ces élections locales affecteront la composition des collèges électoraux pour les assemblées préfectorales, provinciales et régionales, ainsi que le collège électoral de la Chambre haute du Parlement (Chambre des Conseillers).

Le cadre légal administratif des élections locales est généralement adéquat. Des changements récents au Code électoral ont apporté des améliorations dans la procédure d'inscription des électeurs et introduit des mécanismes susceptibles d'aboutir à une meilleure représentation des femmes au sein des Conseils locaux<sup>1</sup>.

Des lacunes subsistent néanmoins, notamment l'absence d'un cadre clair pour l'observation électorale non partisane et l'absence de dispositions visant à assurer une publication prompte, détaillée et largement accessible des résultats des élections. Ces questions devraient être traitées par le Ministère de l'Intérieur avant les prochaines élections. Les dispositions concernant le contrôle des comptes des candidats pour le financement de leurs campagnes sont limitées et trop faibles pour permettre un contrôle véritable dans un contexte où l'on s'attend à ce que l'argent et d'autres types de faveurs soient utilisés par des candidats.

Moins de 25% des électeurs éligibles ayant participé aux élections de la Chambre des représentants (Chambre basse du Parlement) en 2007, la participation des électeurs aux élections locales sera par conséquent particulièrement observée. Trois millions de noms ont été radiés de la liste des électeurs et 1.6 million de nouveaux inscrits ont été ajoutés lors des récentes opérations de mise à jour et d'apurement des listes électorales. Avec un nombre d'électeurs inscrits inférieur à celui de 2007, il est attendu que le taux de participation lors des élections locales soit plus élevé que lors des élections législatives. Aux fins de comparaison, il sera dès lors plus opportun de comparer le nombre absolu de votants lors des élections locales de 2009 avec celui des scrutins antérieurs.

Ce rapport comporte une liste de recommandations pour l'amélioration du cadre des élections locales.

<sup>1</sup> La proportion d'élues locales par rapport aux sièges pourvus est de 0,53% dans les conseils sortants.

## Contexte politique

Les élections locales du 12 juin 2009 seront perçues comme un test du climat politique marocain avant une longue période sans élections directes qui se prolonge jusqu'en 2012.

L'État est dominé par la branche exécutive du pouvoir, dirigé par le Roi. Le paysage politique est fortement fragmenté, avec 23 partis politiques représentés à la Chambre des représentants en 2007.

Des tentatives ont été faites pour limiter ce qui est souvent appelé la 'balkanisation' du spectre politique, tels que l'introduction d'un seuil électoral. Ces tentatives se sont heurtées à une réalité sociale durable favorisant la domination du paysage politique par les notables, en particulier en dehors des grandes villes. Ces personnalités locales puissantes sont capables de mobiliser un soutien électoral important au travers de leurs réseaux sociaux et financiers. En conséquence, les partis sont souvent en concurrence afin d'intégrer ces personnalités sur leurs listes. De nombreux notables changent aisément d'étiquette partisane contribuant à expliquer l'anomalie apparente que constitue l'existence de nombreux petits partis dans un système électoral qui, autrement, tendrait à favoriser un nombre réduit de grands partis<sup>2</sup>.

Lors des élections de la Chambre des représentants de septembre 2007, 23 partis ont remporté des sièges et aucun d'entre eux n'a recueilli plus de 11% des voix. Le meilleur score a été obtenu par le Parti de la Justice et du Développement (PJD), avec 10,9% des voix exprimées. Ce parti ne vient cependant qu'en deuxième place, en termes de sièges, après le parti de l'Istiqlal dont le Secrétaire général, M. Abbas El Fassi a été chargé par le Roi de constituer le gouvernement.

Ce poste avait été attribué à une personnalité sans affiliation politique à l'issue des élections de 2002. La désignation en 2007 du chef de file de la formation dotée de la plus forte représentation parlementaire pour constituer le gouvernement a donc marqué un pas vers un meilleur respect du verdict des élections. La coalition gouvernementale qui s'est formée sous la direction de M. Abbas El-Fassi regroupe, outre son parti, l'Istiqlal, l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP), le Rassemblement National des Indépendants (RNI), le Parti du Progrès et du Socialisme (PPS) et des personnalités sans appartenance politique.

Depuis août dernier, le paysage politique marocain est modifié par l'émergence d'une nouvelle formation

2 Le nombre de sièges par circonscription législative est réduit. Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir l'évaluation qualitative des élections du 7 septembre 2007 de la chambre des représentants, DRI/TM, septembre 2007.

politique, le Parti Authenticité et Modernité (PAM). Lancé par l'ancien ministre délégué à l'Intérieur, M. Fouad Ali Al-Himma, qui avait été élu au Parlement en tant que candidat indépendant en 2007. Le nouveau parti décline des objectifs politiques qui ne paraissent pas se démarquer fortement des autres formations tout en promettant. Promettant de meilleures performances politiques. Il, il se positionne nettement comme adversaire du PJD. Grâce à sa fusion avec de petites formations et à son alliance avec le RNI, le PAM a réussi à constituer le plus grand groupe parlementaire.

Certains s'inquiètent de ce que le PAM risque d'être soutenu par l'exécutif durant ces élections, compte tenu du rôle particulier de M. Fouad Ali Al-Himma au sein du dernier gouvernement et de ses liens personnels avec le Roi. Néanmoins, les résultats obtenus par PAM lors des élections partielles de septembre 2008 n'ont pas été particulièrement bons.

### **L'environnement préélectoral**

Les préparatifs des partis politiques en vue des prochaines élections s'accélérent à la veille d'une campagne électorale qui commence officiellement le 30 mai 2009. En raison du nombre élevé de sièges à pourvoir et de l'éloignement de nombreuses communes rurales, la plupart des partis ne couvriront pas toutes les communes. En revanche, le parti de l'Istiqlal a déclaré être en mesure de concourir dans toutes les communes.

Une des questions les plus controversées de la période préélectorale a été la révocation, en janvier 2009, de 3 Présidents de communes par décret du Premier Ministre, en vertu de son pouvoir de tutelle sur les communes. La seule grande ville affectée par la mesure a été celle de Meknès, dont le Président du Conseil communal était M. Aboubakr Belkora du PJD. Le gouvernement a présenté cette décision comme une simple application de la loi. Nombreux sont cependant ceux qui y voient une mesure à visée politique, quelques mois à peine avant les élections locales. Parmi les arguments développés à cet effet, ils soulèvent les irrégularités établies par le rapport de la Cour des comptes à propos de la gestion des principales villes du Maroc, lesquelles sont parfois plus graves que celles qui ont été reprochées au maire de Meknès, sans pour autant qu'elles aient donné lieu à des poursuites ou sanctions. D'après certains analystes, la révocation est destinée à dissuader les notables de s'associer avec le PJD.

## Rôle des élections locales

Le Maroc est divisé en 1503 communes, dont six sont constituées des grandes villes. Les communes sont administrées par des Conseils dont les attributions ont été renforcées en 2008 par la réforme de la Charte communale. La mise en œuvre effective de ces compétences demeure cependant difficile lorsque les ressources matérielles et humaines s'avèrent insuffisantes pour rétablir l'équilibre des pouvoirs face aux représentants des administrations de l'Etat.

Les Présidents des communes (les maires) sont élus par les Conseils communaux. En raison de l'étendue de leurs prérogatives, de leurs rôles durant les élections indirectes, beaucoup de commentateurs considèrent que leur élection est aussi importante que celle des membres des Conseils. Elle est souvent tributaire de tractations politiques complexes. Dans le passé, ces élections indirectes ont donné lieu à de nombreuses allégations de corruption et des enquêtes judiciaires ont été ouvertes<sup>3</sup>.

## Système électoral

Le système électoral pour les élections locales est relativement complexe dans la mesure où les modalités d'élection des Conseils communaux varient en fonction de la taille de la commune. Lorsque la population communale ne dépasse pas 35.000 habitants, les conseillers sont élus au suffrage uninominal à la majorité relative à un tour. Par contre, dans les communes de plus de 35.000 habitants, les conseillers sont élus au scrutin proportionnel de liste, la commune formant circonscription unique. Dans les villes de plus de 500.000 habitants, on procède à l'élection d'un Conseil de la ville et de Conseils d'arrondissement, selon le scrutin proportionnel de liste.

## Changements de la loi électorale de décembre 2008

Les principales modifications à la loi électorale de décembre 2008 ont eu pour effet de:

- Relever le seuil de la population pour le passage du système de scrutin uninominal majoritaire à un tour au scrutin de liste (de 25.000 à 35.000). Selon le Ministère de l'Intérieur, ce changement se justifie par l'augmentation de la population marocaine. En d'autres termes, une commune dans laquelle s'appliquait le suffrage uninominal en 2003 ne devrait pas basculer vers le scrutin de liste en raison de l'accroissement de sa population et du dépassement éventuel du seuil de 25.000.
- Introduire un système de liste électorale complémentaire pour favoriser implicitement les candidatures féminines. Le nombre des sièges ainsi réservés dépend de la taille de la population de

<sup>3</sup> Le résultat de ces élections indirectes dépendent de peu de votes, ce qui facilite les actes de corruption.

la commune, mais il varie généralement entre 10% et 14% des sièges à pourvoir. Lors des élections de 2003, seulement 0,53% des conseillers élus étaient des femmes.

- Clarifier les règles relatives à l'inscription sur les listes électorales. Les électeurs sont désormais inscrits dans la circonscription de leur lieu de résidence effective, alors qu'auparavant ils pouvaient également s'inscrire dans celle de leur lieu de naissance. Il s'agit d'un changement significatif compte tenu des allégations de double inscription et de déplacements d'électeurs à l'occasion des précédentes élections. En outre, les pièces d'identification admises ont été limitées à la carte d'identité et au livret de famille. La mesure a eu pour effet la radiation de près de 3 millions de noms des anciennes listes. Plus de 1.6 millions d'électeurs ont été inscrits sur les listes au titre de la révision exceptionnelle.
- Introduire un seuil électoral de 6% dans les circonscriptions électorales au scrutin de liste à la proportionnelle, l'objectif étant de lutter contre la fragmentation du paysage politique.
- Opérer d'autres changements de nature plus technique visant à renforcer le rôle et la responsabilité du Ministère de l'Intérieur dans la gestion des élections.

Ces changements sont de nature à améliorer le cadre des élections. Il est à noter qu'ils sont également susceptibles de favoriser une image globale plus favorable du Maroc, en particulier à travers une plus forte représentation politique des femmes ou un taux de participation probablement plus élevé en raison de l'apurement réalisé au niveau des listes.

### **Faiblesses persistantes du cadre électoral**

Malgré ces réformes, certaines lacunes demeurent en ce qui concerne les garanties de transparence et d'équilibre du processus électoral:

- Il n'existe pas de dispositif légal assurant la publication prompte, détaillée et accessible des résultats électoraux. Ceux-ci devraient être publiés au niveau local pour chaque commune et le Ministère de l'Intérieur n'est tenu par aucune obligation de publication au niveau central. La faible participation des partis politiques aux élections dans les communes les plus éloignées des villes principales réduit l'accessibilité aux informations les concernant. Pour assurer une meilleure information et transparence, le Ministère de l'Intérieur devrait publier rapidement les résultats détaillés jusqu'au niveau du bureau de vote (par exemple sur Internet). Pareille action est d'ailleurs étroitement liée à la détermination par ce même département du financement public de la campagne.

- La loi ne régit toujours pas l'observation indépendante des élections. En 2007, le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) avait été chargé par le Gouvernement d'accréditer les observateurs. Son action a été à l'origine de controverses. Le CCDH ne dispose d'aucune compétence légale en la matière lui permettant d'user d'une autorité quelconque à l'égard des organes chargés de la gestion des élections. Une réforme inspirée de la Déclaration sur l'observation électorale internationale parrainée par l'Organisation des Nations Unies devrait être envisagée.
- Les risques de corruption continuent à peser lourdement sur le processus électoral. Les dispositions relatives au contrôle des comptes de campagne sont, à cet égard, inadéquates. Bien qu'un plafond de dépenses soit établi et que les candidats soient obligés de tenir une comptabilité, il n'y a aucune obligation de soumettre ces documents à un organe vérificateur. Le système n'offre dès lors que des garanties très faibles en ce qui concerne la responsabilisation et le contrôle du respect des dispositions existantes.
- La loi ne contient pas de dispositions concernant la couverture médiatique des élections locales. Selon la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, cette question fera l'objet d'un acte du gouvernement avant les élections. Quant à la forme de cet acte gouvernemental, elle n'est pas encore connue. Dans le long terme, la loi devrait être amendée pour fournir un cadre clair et stable.

Une liste détaillée de recommandations figure à la fin de ce rapport.

## INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été préparé par MM. Geoffrey Weichselbaum et Michael Meyer-Resende de Democracy Reporting International (DRI) et le Professeur Abdallah Harsi (Université sidi Mohammed Ben Abdallah de Fez) de Transparency Maroc (TM).

DRI et TM expriment leur gratitude envers l'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette mission. Ce rapport reflète les vues et les conclusions des rédacteurs.

Ce rapport fait partie d'un programme régional d'évaluation des cadres électoraux et de la tenue d'élections. Cette évaluation a bénéficié du soutien financier de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Rabat, soutien pour lequel DRI souhaite exprimer ses remerciements. Le contenu du présent rapport n'engage nullement le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas.

### Le contexte politique et le rôle des communes

#### 1. Significations des élections locales

Les élections locales du 12 juin 2009 constituent le dernier scrutin direct avant les élections législatives de 2012. Le pouvoir exécutif, dirigé par le Roi, domine l'Etat dans un contexte de forte fragmentation du paysage politique (23 partis politiques disposent de sièges à la Chambre des représentants, Chambre basse du Parlement, depuis les élections législatives de 2007). L'introduction, à l'occasion des prochaines élections locales, d'un seuil électoral de 6 % dans les circonscriptions électorales soumises au système proportionnel, s'inscrit dans la même logique de lutte contre cette fragmentation qui a vu l'introduction d'un seuil similaire dans le cadre des élections législatives. Cette mesure constitue une des tentatives de réponse à la question de l'émiettement politique, un phénomène souvent assimilé à une 'balkanisation' de la scène politique partisane marocaine.

Ces changements s'inscrivent dans un contexte social qui, en particulier en dehors des grandes villes, est dominé par les notables. Ces personnalités locales influentes disposant de réseaux socio-économiques et traditionnels bien établis seront vraisemblablement à nouveau un élément central du dispositif électoral communal. Compte tenu de la capacité de ces notables à mobiliser des pans de l'électorat, les partis entrent souvent en compétition afin de s'assurer la présence de ceux-ci sur leurs listes, favorisant ainsi la transhumance politique de ces figures locales. Le phénomène politique des notables concourt à expliquer que de nombreux petits partis parviennent à disposer d'une représentation parlementaire en dépit d'un système électoral qui semblerait a priori favoriser l'émergence de grands partis<sup>4</sup> au niveau national. Cette logique, qui joue en défaveur de l'établissement de lignes idéologiques, politiques ou partisans clairement identifiables contribue à un manque de clarté politique et, probablement, à l'image peu favorable dont les partis politiques marocains paraissent souffrir auprès de l'opinion publique.

Lors de l'élection de la Chambre des représentants, en septembre 2007, aucun parti n'a obtenu plus de 11% des votes. Le Parti de la Justice et du Développement (PJD) a obtenu le plus grand nombre de suffrages (10,9%). L'Istiqlal a néanmoins gagné un plus grand nombre de sièges<sup>5</sup>. Son Secrétaire général, M. Abbas El-Fassi, a été chargé par le Roi de former un gouvernement. Contrairement à la situation ayant prévalu après les élections législatives de 2002, où le Roi avait nommé un Premier Ministre non

<sup>4</sup> Le nombre de sièges à pouvoir par circonscription législative est, en effet, réduit. En théorie, ceci devrait favoriser les partis les plus structurés et assurer leur domination. Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir : Evaluation qualitative des élections du 7 septembre 2007 à la Chambre des représentants, DRI/TM, septembre 2007.

<sup>5</sup> Le PJD a gagné 10,9% des votes et obtenu 40 sièges, l'Istiqlal a gagné 10,7% des votes et obtenu 46 sièges. Cela résulte du découpage électoral et d'une bonne implantation de l'Istiqlal dans les circonscriptions électorales rurales, plus petites, où moins de votes sont nécessaires pour obtenir un siège.

partisan, la désignation comme personnalité chargée de former le gouvernement du dirigeant de la principale formation représentée à la Chambre des représentants a constitué un retour positif pour la démocratisation du Maroc, reflétant le choix de l'électeur et renforçant la pertinence de l'élection. En octobre 2007, la coalition gouvernementale a été formée, regroupant l'Istiqlal, l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP), le Rassemblement National des Indépendants (RNI) et le Parti du Progrès et du Socialisme (PPS) avec à sa tête Abbas El-Fassi. Le Premier Ministre a, alors, déclaré que le programme de son gouvernement serait exécuté sous la 'conduite' du Roi, une déclaration qui illustrait une nouvelle fois la prédominance royale dans la gestion des affaires du pays et mitigeait quelque peu l'impression donnée par la nomination d'un Premier Ministre partisan<sup>6</sup>.

## 2. Taux de participation

Par rapport aux parlementaires nationaux, souvent déconnectés de leurs électors, les services rendus par l'élu communal et sa proximité rendent son action plus tangible et pourrait motiver un plus haut taux de participation aux élections du 12 juin<sup>7</sup>. En outre, la prééminence de l'exécutif au plan national rend, pour beaucoup, l'élection législative peu déterminante. Les élections communales pourraient de ce point de vue susciter une plus forte mobilisation de l'électorat. Néanmoins, les pouvoirs communaux demeurent encore fortement subordonnés à l'influence des organes déconcentrés de l'exécutif. Beaucoup de communes manqueraient de ressources et de personnels qualifiés, et auraient, en conséquence, des problèmes à s'imposer face aux agents de l'administration territoriale.

Moins de deux ans après des élections législatives marquées par un taux-record d'abstention de 63% des électeurs inscrits (et moins de 25% des électeurs éligibles) couplé à un vote protestataire important<sup>8</sup>, les élections communales de juin 2009 seront considérée comme un indicateur important de la capacité de l'Etat à remobiliser un électors démissionnaire. La tranche-clé de la population des 18 à 29 ans est particulièrement touchée par le désinvestissement politique. Comme l'atteste un sondage conduit en février 2007<sup>9</sup>, 73% des Marocains de 18 à 24 ans ne s'intéressant peu ou pas du tout à la politique contre, par exemple, 78% chez les personnes de 25 à 29 ans. Elle constitue donc une cible importante du point de vue du réinvestissement politique de la population.

6 'Le programme gouvernemental que j'ai l'honneur d'exposer devant votre honorable assemblée, puise son esprit et sa philosophie du projet sociétal auquel adhère l'ensemble des Marocains pour édifier leur présent et tracer les contours de leur avenir, sous la conduite sage et éclairée de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu l'assiste.' (Déclaration gouvernementale faite par M. Abbas El Fassi devant les deux Chambres du Parlement, 23 et 24 octobre 2007).

7 A titre indicatif, les dernières élections communales de 2003 ont connu un taux de participation de 54,16%. Source : Ministère de l'Intérieur.

8 Le taux de bulletins blancs et invalides était de: 19% pour le scrutin au niveau des circonscriptions locales et 28% pour le scrutin de la liste nationale. Étant donné que le niveau d'abstention ainsi que le nombre de bulletins nuls ont été sensiblement plus élevés dans les zones urbaines que dans les zones rurales où le niveau d'analphabétisme est bien supérieur, il est apparu qu'une part importante des suffrages invalides dans les villes a représenté un vote protestataire.

9 [www.daba2007.org](http://www.daba2007.org)

Au-delà de ces considérations, il est à noter qu'une raison purement technique pourrait assurer une remontée du taux de participation. La récente révision des listes électorales et l'apurement opéré à cette occasion a entraîné une diminution de 1,4 million du nombre d'électeurs inscrits<sup>10</sup>, la liste s'établissant à un total de près de 14 millions d'inscrits<sup>11</sup>. Dès lors, même si le nombre de votants lors des prochaines élections est équivalent à celui des législatives de 2007, le taux de participation sera néanmoins plus élevé. L'administration estime ainsi que l'opération de révision des listes électorales impliquera une augmentation automatique de la participation de 8% aux élections communales<sup>12</sup>.

Pour évaluer le taux de participation, il sera plus pertinent de comparer le nombre absolu d'électeurs aux élections locales avec ceux des élections parlementaires en prenant en considération l'évolution du nombre d'électeurs éligibles due à la croissance démographique.

Dans la discussion du taux de participation, il est également important de garder à l'esprit que l'inscription est volontaire et qu'il convient donc également de tenir compte des personnes s'abstenant de s'enrôler.

### **3. Le rôle des femmes dans les élections locales**

Le niveau de représentation des femmes au plan communal est actuellement extrêmement bas (0,54%). Les nouveaux articles 204-1 et 204-2 du Code électoral prévoient l'établissement de circonscriptions électorales dites 'complémentaires'<sup>13</sup>.

Bien que la loi ne mentionne pas spécifiquement que des femmes soient présentes sur la liste électorale pour les sièges correspondants aux circonscriptions complémentaires<sup>14</sup>, un consensus national prévaut pour leur réserver ces sièges<sup>15</sup>. Grâce à ce mécanisme, que beaucoup d'observateurs marocains appellent le 'quota féminin', et à condition que tous les sièges soient attribués, le nombre d'élues pourrait dépasser 11%<sup>16</sup>. Néanmoins, en milieu rural, où le taux féminin d'analphabétisme est plus élevé<sup>17</sup> et le conservatisme social s'exprime fortement, certains observateurs doutent de la capacité des partis à présenter des candidates pour l'ensemble de ces sièges.

10 Voir ci-dessous Deuxième Partie, titre 6 : 'Procédure d'inscription des électeurs' pour plus de détails.

11 Entretien avec des agents du Ministère de l'Intérieur.

12 Entretien avec des agents du Ministère de l'Intérieur.

13 Voir ci-dessous Deuxième Partie, titre 2. 'Système électoral' pour plus de détails.

14 La non-référence des articles 204-1 et 204-2 aux femmes aurait été décidée par le législateur dans un esprit de ne pas entrer en contravention avec la Constitution du Maroc qui déclare dans son article numéro 5 que 'tous les Marocains sont égaux devant la loi'.

15 En 2002 et 2007, les partis politiques se sont accordés pour que seules des candidates soient présentes sur la liste nationale de 30 sièges. En 2002 et 2007, seules 34 et 35 femmes ont été élues au parlement marocain.

16 Voir schéma en Annex I.

17 Le taux d'analphabétisme total de la population âgée de 10 et plus au Maroc est comme suit : milieu urbain : 29% (sexe masculin : 18.8%, sexe féminin : 39.5%) ; milieu rural : 60.5% (sexe masculin : 46%, sexe féminin : 74.5%). Source : site internet du Ministère de l'Education nationale.

Un Fonds d'appui pour la promotion de la représentativité politique des femmes<sup>18</sup> visant l'encouragement de la participation de la femme lors des élections législatives et locales, ainsi que des incitations financières pour les partis, complètent ce dispositif législatif. Cette réforme est positive, même si de nombreux analystes ont raison d'insister sur le fait qu'un changement sociétal majeur est nécessaire afin d'accompagner ces avancées<sup>19</sup>.

A peine deux femmes sont actuellement Présidentes de Conseils communaux pour un total de 1497 Conseils communaux<sup>20</sup>. Ceci pourrait également évoluer dans la mesure où le nouveau Code électoral stipule que seules les têtes de listes sont qualifiées pour concourir à la présidence du conseil, incluant dès lors les têtes de listes complémentaires.

#### **4. L'environnement préélectoral**

Le paysage politique marocain est également marqué par l'émergence d'une nouvelle formation politique, le Parti Authenticité et Modernité (PAM), créé en août 2008 par la fusion de plusieurs petits partis et l'adhésion individuelle de notables et de personnalités de la société civile. En septembre 2008, le PAM a formé le groupe parlementaire le plus important en s'alliant avec le RNI. Le PAM a été créé à l'initiative du Mouvement de tous les Démocrates (MTD), une organisation non gouvernementale fondée par l'ancien ministre délégué à l'Intérieur M. Fouad Ali El Himma, considéré comme un ami proche du Roi Mohammed VI. Cette relation a donné lieu à des spéculations et beaucoup y ont vu l'émergence d'un 'parti du Roi'

Ayant tenu un congrès national très médiatisé du 20 au 22 février 2009, le nouveau parti se présente comme le parti de la réconciliation des citoyens avec la politique. Ses objectifs politiques s'articulent autour des conclusions du rapport du Cinquantenaire et l'Instance Equité et Réconciliation<sup>21</sup>, les deux n'étant pas particulièrement controversés au Maroc. Le PAM promet une meilleure performance politique et se positionne entre autre, comme un adversaire du PJD<sup>22</sup>.

18 Disposition basée sur le nouvel article 288 bis du Code électoral et le décret 2-08-746 (30 décembre 2008). Enveloppe financière de l'ordre de 10 millions de dirhams allouée dans le cadre de la loi de finances 2009.

19 Une partie du monde associatif marocain, comme le 'Mouvement Pour le Tiers', aurait voulu que ces dispositions facilitent le placement d'un tiers de candidates sur les listes.

20 Tel était le nombre de communes en 2002.

21 Les représentants du PAM ont expliqué à DRI/TM que le parti n'avait pas d'idéologie fixe et cherchait du soutien à travers les différents courants du spectre politique. Le parti se décrit néanmoins comme 'moderne'. Le site internet du PAM (Objectifs et priorités, [www.pam.ma](http://www.pam.ma)) mentionne 'Le parti considère les recommandations du Rapport du Cinquantenaire et celui de l'Instance Equité et Réconciliation comme des repères essentiels pour la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques, compte tenu de la richesse des analyses que recèlent ces deux rapports (...)'

22 Le PAM se définit comme adversaire de ce qu'il qualifie 'd'obscurantisme', c'est à dire selon sa définition les islamistes, y compris du PJD. Entretien avec des représentants du PAM, Fes, 21 mars 2009.

Beaucoup semblent douter que le PAM présente, en soi, une solution à la balkanisation de la vie politique marocaine ou à l'influence du PJD. Perçu comme ayant la bénédiction du Roi et pour l'instant recrutant largement au sein des forces politiques existantes, il n'est pas avéré que le PAM permette de dépasser la fragmentation politique marocaine. La jeunesse du parti, de ses structures, le ralliement de personnalités de divers bords, le flou idéologique sont des facteurs qui permettent de penser que ce parti pourrait souffrir des mêmes travers et être exposé aux mêmes critiques que les partis historiques.

Certains s'inquiètent que le PAM soit soutenu par l'exécutif durant ces élections, étant donné le rôle particulier de M. Fouad Ali El-Himma dans le dernier gouvernement et ses liens personnels avec le Roi. Après des résultats mitigés aux élections partielles de 2008, l'échéance des communales pourrait s'avérer importante pour l'avenir de cette formation.

On s'attend en effet généralement à ce que l'Istiqlal et le Mouvement Populaire obtiennent de bons résultats dans les zones rurales. Le système électoral dans les petites communes (scrutin uninominal) favorise particulièrement les partis les plus établis. Les résultats de l'USFP seront analysés après ses pertes importantes lors des élections de 2007. L'introduction d'un seuil électoral fixé à 6% pourrait favoriser ce parti dans l'hypothèse où les électeurs des petits partis de gauche adoptent un réflexe 'réaliste' et décident de voter USFP pour ne pas 'perdre' leurs votes.

Bien que la campagne électorale officielle ne débute que le 30 mai, les partis sont, dans les faits, en pleine préparation. De tous les partis rencontrés par DRI/TM, seul le parti de l'Istiqlal a indiqué son objectif de présenter des candidats pour l'ensemble des sièges à pourvoir (27.809 dans 1503 communes) alors que les autres partis ont des objectifs plus limités. Le Mouvement Populaire a indiqué qu'il briguerait 70 à 80 % des sièges, alors que le PJD s'est fixé l'objectif de présenter des candidats pour 40 % des sièges.

## **5. Révocations de certains Présidents de Conseils communaux avant les élections : application sélective de la loi ?**

Une question controversée de la période pré-électorale, ayant particulièrement attiré l'attention des médias marocains, a été la révocation de 3 Présidents de communes en janvier 2009 par décret du Premier ministre, en vertu de son pouvoir de tutelle sur les communes<sup>23</sup>. La Charte communale permet en effet

23 Il s'agit successivement des Présidents des Conseils des communes suivantes : Lahraouiyyine (Décret du 5 janvier 2009, B.O. 5698), Meknès (Décret du 29 janvier 2009, B.O. 5705), Oum Errabie (Décret du 30 janvier 2009, B.O. 5706). D'autres Présidents de Conseils communaux ont été révoqués aux mois de février et mars 2009. De même, durant la même période, plusieurs vice-présidents et membres de Conseils ont été révoqués ou suspendus. D'après les autorités, 18 Présidents de Conseils ont été révoqués en 2008: Représentant du Ministère de l'Intérieur, émission télévisée 'Moubacharatana Maakoum ('En direct avec vous)'), diffusée par 2 M, chaîne de télévision marocaine, le mercredi 11 février 2009 à 21h30.

de telles révocations dans des cas de 'fautes graves'<sup>24</sup>, une notion vague, étant donné le caractère sérieux d'une telle mesure. Le cas de Meknès est remarquable à double titre: c'est la seule grande ville à être touchée par cette mesure et M. Aboubakr Belkora est l'unique maire PJD d'une grande ville.

Le gouvernement a présenté ce cas comme résultant d'une application régulière de la loi. Les critiques ont néanmoins interprété cette révocation comme un cas d'imposition sélective du respect de la loi à des fins politiques, quelques mois à peine avant les élections locales. Ces derniers s'appuient sur un rapport de la Cour des comptes de 2007 qui avait épinglé des problèmes importants dans plusieurs grandes villes du Maroc, sans indications particulières que la situation de Meknès était plus sérieuse qu'ailleurs.

Selon certains analystes, dans un pays où les notables jouent un rôle pivot dans le jeu politique, particulièrement au niveau local, cette révocation pourrait être destinée à dissuader ceux-ci de s'associer au PJD.

## **6. Nouvelles dispositions introduites au plan de la gouvernance locale par la Charte communale révisée de 2008.**

Le Maroc est divisé actuellement en 1503 communes, parmi lesquelles six sont des grandes villes soumises au régime des arrondissements. Les grandes villes sont généralement mieux pourvues en termes de ressources financières et de moyens humains que les communes rurales<sup>25</sup>. Les communes sont gérées par des Conseils locaux élus au scrutin direct. Le Maroc s'est engagé dès les années soixante dans une décentralisation progressive ayant débuté avec la Charte communale du 23 juin 1960. En 1976, la décentralisation a été approfondie par l'adoption d'un cadre juridique dotant les communes d'une compétence générale dans la gestion des affaires locales. Le Président élu est devenu l'autorité exécutive des décisions du Conseil, et les pouvoirs de police administrative lui ont été en grande partie transférés<sup>26</sup>. Bien qu'une charte de 2002 ait encore élargi et précisé les compétences des communes, instauré pour la première fois un statut de l' élu et opéré le retour à l'unité de la ville, sa portée s'était encore avérée, pour beaucoup, insuffisante.

24 Article 33, alinéa 3.

25 En 2003, les communes urbaines employaient 86.743 agents publics, contre 35.078 pour les communes rurales. Le nombre des cadres supérieurs est faible dans les deux cas : 2.438 pour les communes rurales, 5.834 pour les communes urbaines. Également, les dépenses totales des communes urbaines se sont élevées en 2003 à 6.987 millions de dirhams, contre 2.240 millions de dirhams pour les communes rurales. Sources : 'Les collectivités locales en chiffres 2004', Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales.

26 Le représentant de l'administration n'étant plus compétent qu'en matière de sécurité et d'ordre public.

Une nouvelle révision de la Charte communale intervenue en 2008 a renforcé les structures de l'administration communale et ses compétences en matière de gestion des services publics communaux. Les principales caractéristiques en sont décrites ci-dessous.

### **6.1. L'élection du Président du Conseil communal : la recherche d'une majorité homogène.**

Beaucoup estiment que l'élection du Président du Conseil communal (le Maire) est aussi importante que l'élection des Conseils communaux, compte tenu des prérogatives de celui-ci. L'élection des Présidents ne suit souvent pas la logique des majorités post-électorales dans les conseils, les tractations politiques étant fréquemment déterminantes pour l'établissement d'une majorité au sein du conseil. Les règles de cette élection ont été modifiées <sup>27</sup>:

Dans les communes où les membres du Conseil communal sont élus au scrutin uninominal, le Président et les vice-présidents sont élus au scrutin uninominal et au vote secret.

Dans les communes dont les membres du conseil sont élus au scrutin de liste, le Président du Conseil communal est élu parmi les têtes de listes élus. L'élection du Président du Conseil communal se déroule au premier tour à la majorité absolue des membres en exercice. Si aucun candidat n'obtient la majorité au premier tour, un deuxième tour est organisé entre les candidats, classés, selon le nombre de voix obtenues, dans le premier et le deuxième rang. Dans ce cas, l'élection a lieu à la majorité absolue des membres en exercice. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, le Président est élu à la majorité relative au cours d'un troisième tour.

La nouvelle disposition prévoyant que seule la tête de liste peut être élue Président du Conseil communal (dans le cas du scrutin de liste) tend à renforcer le rôle des partis, ces derniers déterminant l'ordre sur la liste, et améliorer la lisibilité de cette élection indirecte. Certains analystes, bien qu'accueillant la mesure positivement, redoutent cependant que la position stratégique de tête de liste puisse désormais faire l'objet de tractations financières.

On notera que la loi permet l'élection comme Président des têtes de listes aussi bien principales que complémentaires, ce qui pourrait favoriser l'accès d'un nombre plus élevé de femmes à cette position. Suite aux élections communales de 2003, seules 2 candidates ont été élues Présidentes de conseils communaux.

<sup>27</sup> Article 6 de la Charte communale.

## **6.2. La recherche de l'efficacité : la 'mise à disposition'.**

La réforme de 2008 élargit aux fonctionnaires élus Présidents les règles permettant aux élus de pouvoir participer au travail du Conseil. Le Président du Conseil est en situation de mise à disposition lorsqu'il continue de dépendre de son administration au sein de laquelle il occupe un poste budgétisé et exerce en même temps les fonctions de Président de commune en disponibilité entière.

Cette règle répond à la préoccupation de permettre aux agents publics qui gèrent des villes importantes de se consacrer entièrement à leur fonction de Président. Elle ne sera pas appliquée dans toutes les communes, ce que l'on déduit de l'article 16 modifiant la Charte qui précise qu'un texte réglementaire interviendra pour fixer les conditions et critères de la 'mise à disposition'. La mise à disposition ne sera appliquée que dans les villes importantes dont la gestion exige une disponibilité entière<sup>28</sup>.

## **6.3. La participation des citoyens à la vie locale et le droit à l'information.**

### **Le droit à l'information**

En l'absence d'une loi générale relative au droit à l'information, les règles prévues par la Charte sont limitées. L'article 67 de la Charte communale prévoit que 'les délibérations du Conseil communal sont affichées dans le huitaine, par extrait, au siège de la commune. Tout électeur de la commune a le droit de demander communication et de prendre, à ses frais, copie totale ou partielle des délibérations. Il peut les publier sous sa responsabilité'. Ceci a été complété en 2008 par une disposition établissant que les décisions (dites également délibérations) qui doivent être affichées ou publiées doivent également être publiées dans le bulletin officiel des collectivités locales ou portées à la connaissance du public par voie électronique.

### **La participation des citoyens à la prise de décision : 'la Commission de la parité et de l'égalité des chances'**

Introduite à la faveur des changements de 2008 à la Charte Communale, cette commission consultative est créée auprès du Conseil Communal. Elle est composée de personnalités appartenant aux associations locales et aux acteurs de la société civile, nommés sur proposition du Président du Conseil Communal. Cette Commission émet son avis sur demande du Conseil Communal ou de son Président, entre autres sur les affaires relatives à l'égalité des chances et à l'approche du genre, et peut présenter des propositions sur toutes les matières relevant de sa compétence.

28 Cette réforme répond aux demandes exprimées par les élus lors des ateliers organisés en 2008 par le Ministère de l'Intérieur en vue de la révision de la Charte communale.

#### **6.4. Structures administratives communales et souci d'efficacité.**

Pour beaucoup d'observateurs, la fonction publique communale demeure marquée par de nombreuses insuffisances : 'elles continuent à faire face à des problèmes structurels et de gouvernance (...). Le problème qui entrave donc le fonctionnement des différents mécanismes du développement local et territorial réside dans l'incapacité des acteurs concernés à s'organiser et à travailler d'une manière opérationnelle et efficace pour leurs intérêts et l'intérêt de la collectivité'<sup>29</sup>. Le niveau des cadres, y compris supérieurs et spécialisés dans des domaines de compétences communales est souvent insuffisant. Ces points ont été abordés par les modifications portant sur l'organisation de l'administration communale.

Le nouvel article 54 bis de la Charte communale énonce que chaque commune dispose d'une administration composée d'un secrétariat général et de services administratifs chargés de l'exécution des décisions du Président du Conseil communal. L'organisation de l'administration communale est fixée par arrêté du Président du Conseil visé par le Wali ou le Gouverneur, conformément aux conditions et critères déterminés par arrêté du ministre de l'intérieur, notamment sur la base du nombre d'habitants de la commune et de ses ressources.

La nouveauté réside dans la procédure décentralisée d'établissement de l'organigramme communal et l'usage de l'expression 'administration communale' au lieu de celle de 'services communaux'. Ceci traduit la volonté du législateur de voir les communes dotées d'une véritable structure administrative pouvant comprendre des divisions, services et bureaux.

#### **6.5. Gestion des services publics.**

La Charte communale révisée prévoit la possibilité pour le Ministre de l'Intérieur de prendre 'toutes les mesures nécessaires au bon fonctionnement des services publics communaux', sans préjudice des compétences appartenant aux Conseils communaux et à leurs Présidents. L'objectif est de permettre l'établissement de règles communes à respecter en matière de gestion des services publics locaux<sup>30</sup>. Selon les autorités, ce renforcement de l'autorité de l'Etat face aux communes ne devrait pas les dépouiller de leurs compétences.

29 'Le renouvellement urbain : exigences de bonne gouvernance et de démocratie,' Mounir Zouiten, dans 'Le statut des grandes villes, entre arrondissements et les conseils de ville', Centre de Recherche et d'Etudes en Sciences Sociales/ Friedrich Ebert Stiftung Maroc. 2007.

30 Sont concernés ; la coordination des plans de développement des services communaux au niveau national, critères et règlements communs aux prestations publiques locales, médiation entre les intervenants afin de résoudre les litiges qui peuvent naître entre eux ; l'établissement d'indicateurs permettant l'évaluation du niveau des prestations et la détermination des moyens de contrôle ; la collecte des données et des informations nécessaires pour assurer le suivi de la gestion des services publics communaux.

### **6.6. Le groupement d'agglomérations.**

Cette nouvelle institution est destinée à résoudre les problèmes liés à la réalisation et la gestion de services publics d'intérêt commun entre plusieurs villes. Il s'agit d'un établissement public territorial qui peut être créé par des communes voisines situées dans un espace géographique continu et dont le nombre d'habitants dépasse 200.000 habitants. Une ou plusieurs communes rurales peuvent se joindre au groupement ainsi créé.

### **6.7. Le renforcement du système de l'unité de la ville.**

La Charte communale maintient, en essayant d'en améliorer le fonctionnement, le système de l'unité des grandes villes qui avaient été découpées auparavant en plusieurs communes, puis regroupées en communautés urbaines. La révision de 2008 régit les questions relatives à l'exercice des compétences et à la répartition des ressources financières entre le Conseil communal et les Conseils d'arrondissements des villes de plus de 500.000 habitants.

La conférence des Présidents des Conseils d'arrondissements est créée comme un organe de coordination consultatif auprès du Président du Conseil communal. Celle-ci exprime son avis sur les programmes d'équipements, d'animation locale ou encore de délégation des services publics concernant deux ou plusieurs arrondissements, ainsi que les projets intéressant plusieurs arrondissements. Est également créée une nouvelle dotation des Conseils d'arrondissements, dont le montant est fixé par le Conseil communal sur proposition du Président.

### Analyse du cadre juridique administratif pour la tenue des élections

#### 1. Cadre juridique

La loi n°9-97 formant Code électoral (CE) est le texte principal régissant les élections communales. La Charte communale (loi 78-00) régule le rôle des communes et l'élection des Présidents des communes par les assemblées communales.

Une série de décrets sont, en outre, pertinents pour ce qui concerne les élections locales:

- Décret n° 2-06-360 (25 juillet 2006) relatif à la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales, modifié et complété par le décret n°2-08-745 du 30 décembre 2008
- Décret n° 2-08-736 (30 décembre 2008) fixant la liste des communes situées dans des aires de nomadisme
- Décret n° 2-08-737 (30 décembre 2008) pris en vue de l'application de l'article 12 du Code électoral relatif à la remise d'un extrait des listes générales aux partis politiques
- Décret n° 2-08-744 (30 décembre 2008) fixant le plafonnement des dépenses des candidats à l'occasion des campagnes électorales menées au titre des élections générales communales
- Décret n° 2-08-746 (30 décembre 2008) pris pour l'application de l'article 288 bis du Code électoral (Fonds d'appui pour la promotion de la représentativité des femmes)

#### 2. Système électoral

Les conseillers communaux et d'arrondissements sont directement élus pour 6 ans au suffrage universel des citoyens de 18 ans et plus.

Dans les communes dont le nombre d'habitants est égal ou inférieur à 35.000, les conseillers sont élus au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour (art. 200 CE). Il s'agit principalement de communes rurales. Le maintien du scrutin majoritaire dans ces communes vise essentiellement à tenir compte d'un habitat dispersé, du caractère quelquefois enclavé des villages et de l'absence de tout centre urbain. Ce système électoral est considéré comme bénéficiant aux partis traditionnels relativement mieux implantés dans les campagnes, comme le parti de l'Istiqlal ou le Mouvement Populaire.

La limite pour l'application du scrutin uninominal majoritaire était fixée à 25.000 habitants. Selon le Ministère de l'Intérieur, la raison de l'augmentation du seuil à 35.000 est le maintien, autant que possible, de ce système électoral dans les communes où il était d'application en 2003<sup>31</sup>.

Dans les communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 35.000, les conseillers sont élus sur la base du scrutin proportionnel de liste fermée suivant la règle du plus forte reste, avec un seuil électoral à 6% pour la participation de l'opération de distribution des sièges. Auparavant, le seuil était de 3%.

Le changement s'inscrit dans la suite des efforts visant à lutter contre l'émiettement du spectre politique en rendant plus difficile la représentation des petits partis. La fragmentation étant plus marquée à la gauche du spectre politique, ce changement pourrait être bénéfique aux partis de gauche les plus importants (USFP et PPS), à la condition toutefois que les électeurs des petits partis de gauche reportent sur ces deux partis des suffrages susceptibles d'être autrement 'perdus'.

Dans les communes dites 'urbaines' au sens de l'article 84 de la loi n°78-00, c'est-à-dire comprenant plus de 500.000 habitants, sont également élus des conseils d'arrondissement. Ces arrondissements forment autant de circonscriptions. Les listes présentées au niveau des arrondissements sont également valides pour l'élection et participent à la formation du Conseil Communal (Art. 199 CE).

L'allocation des sièges au Conseil communal et aux Conseils d'arrondissements s'effectue en deux étapes. Dans un premier temps les sièges au Conseil communal au titre de l'arrondissement sont attribués sur base d'un quotient calculé en fonction du nombre de sièges prévus pour le Conseil. Dans un deuxième temps, il est procédé à l'attribution des sièges au Conseil d'arrondissements sur base d'un quotient calculé en fonction du nombre de sièges prévus pour ce Conseil. L'attribution des sièges au sein de la liste se fait suivant l'ordre de présentation, le premier candidat siégeant à l'arrondissement étant celui suivant immédiatement le dernier candidat élu à la commune, suivant l'ordre de la liste.

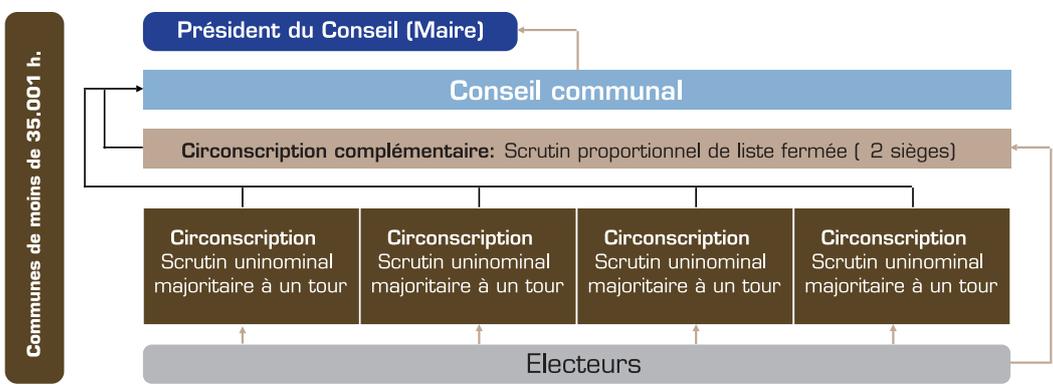
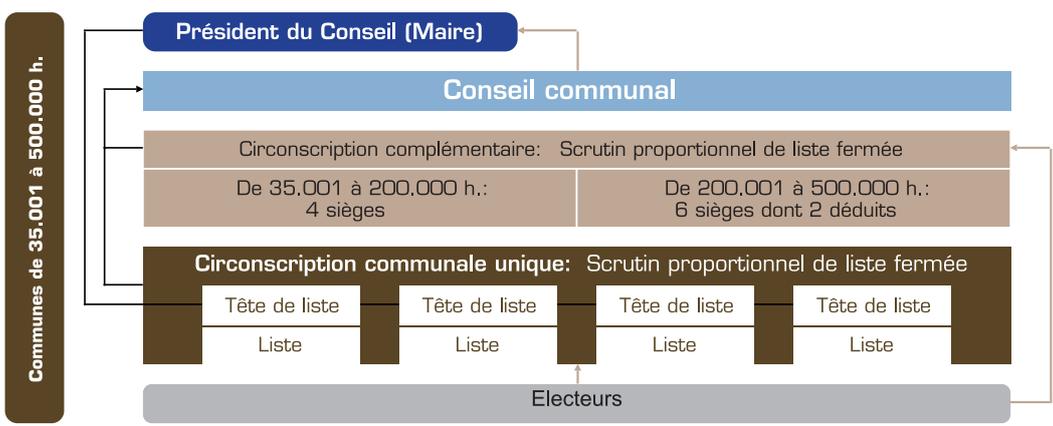
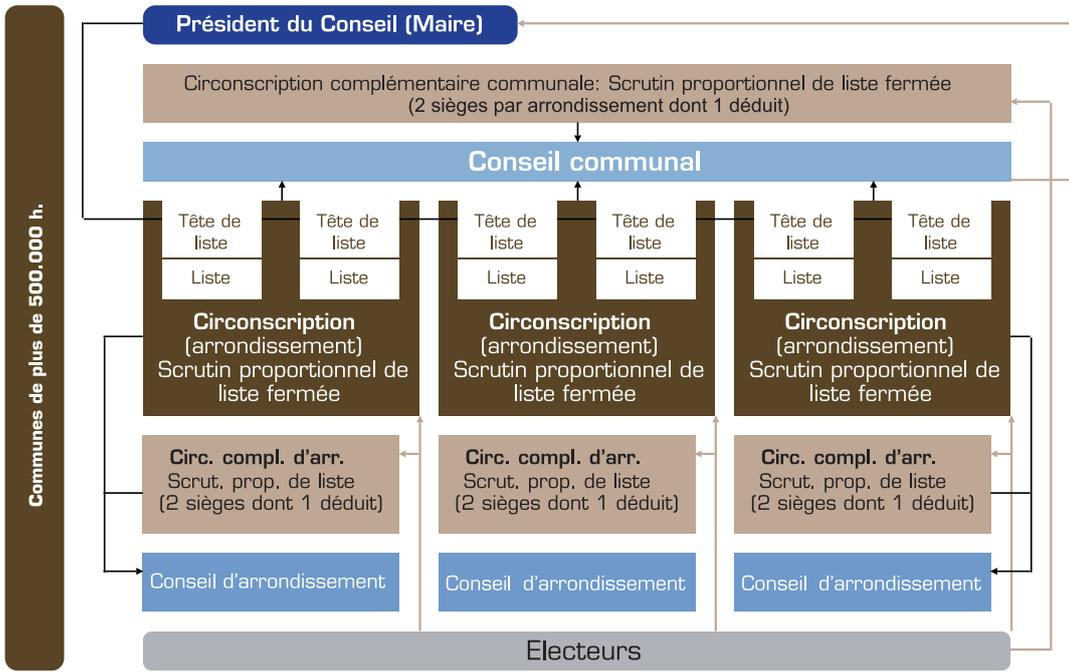
Le système électoral a été modifié par l'introduction d'une circonscription électorale complémentaire dans chaque commune ou arrondissement. Bien que la loi ne soit pas explicite à cet égard, il existe un consensus politique selon lequel ces sièges supplémentaires ne peuvent être brigués que par des femmes, à l'instar de la liste nationale dans le cadre des élections législatives. La non formalisation de

31 Entretien avec les agents du Ministère de l'Intérieur, 23 Mars 2009.

cette disposition dans la loi résulte de la crainte qu'une mention explicite de sièges réservés aux femmes puisse être contesté devant le Conseil constitutionnel, comme non conforme au principe d'égalité inscrit dans la Constitution.

**Le nombre de sièges à distribuer dans ces circonscriptions électorales complémentaires s'établit comme suit:**

- Dans les communes d'une population inférieure à 35.001 = 2 sièges
- De 35.001 à 200.000 = 4 sièges
- De 200.001 à 500.000 = 6 sièges dont 4 sièges complémentaires et 2 sièges déduits du nombre des autres sièges du Conseil communal
- Plus de 500.000 = deux sièges par arrondissement, dont un siège complémentaire et un siège déduit du nombre des autres sièges du Conseil communal
- Pour les Conseils d'arrondissements: deux sièges pour les conseillers d'arrondissement, dont un siège complémentaire et un siège déduit des autres sièges du Conseil d'arrondissement



### 3. Découpage électoral

A la différence de la loi organique relative à la Chambre des représentants, l'article 198 (dernier alinéa) du Code électoral définit des critères que le Ministère de l'Intérieur est tenu de suivre pour l'établissement des circonscriptions<sup>32</sup>: équilibre démographique, contiguïté territoriale et respect des divisions administratives. Néanmoins, le découpage est établi par le Ministère de l'Intérieur sans consultation ou ni motivation des décisions prises.

**Recommandation:** Introduire des règles additionnelles concernant le processus décisionnel relatif au découpage électoral pour prévoir une consultation des partis politiques.

### 4. Administration électorale

L'organisation des élections au Maroc repose à l'échelle centrale sur le Ministère de l'Intérieur qui dispose d'une direction spécialement chargée de cette mission et, à l'échelle locale, sur les gouverneurs qui dirigent la mise en oeuvre pratique des opérations électorales.

Dans le passé, l'administration a massivement pesé sur le processus électoral. Dès lors, un soupçon de partialité tend à peser sur le Ministère de l'Intérieur. Néanmoins, à l'issue des derniers scrutins, les reproches qui lui ont été adressés ont souligné sa "neutralité passive" à l'égard de la pratique d'achat des voix et non plus son intervention en faveur d'un parti politique.

Le Ministère de l'Intérieur semble avoir joué un rôle clé dans les récents changements opérés au niveau de la législation électorale. Un parlementaire du parti de l'Istiqlal a ainsi indiqué à DRI que le ministère s'était opposé à une proposition de son parti de porter le seuil pour le passage au scrutin proportionnel à 50.000 habitants.

La possibilité d'instaurer, à terme, un organe indépendant chargé de l'organisation des élections a été évoquée par certains interlocuteurs de la société civile. Cette formule semble avoir la préférence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui note qu' "une autorité électorale indépendante devrait être établie pour superviser le processus électoral."<sup>33</sup> L'établissement d'une telle autorité représenterait cependant un changement significatif impliquant l'examen de nombreux modèles possibles (commission neutre constituée d'experts indépendants, commission multi partisane, commission mixte), disposant

<sup>32</sup> Cela s'applique au scrutin uninominal. Par définition, il n'y a pas de besoin de définir les règles pour les communes qui sont considérées comme une circonscription électorale unique.

<sup>33</sup> Commentaires généraux sur l'article 25 (1996), Point 12.

ou non d'une administration propre. Ces options demanderaient à être discutées avec attention, ce qui suppose une approche à plus long terme. Dans l'immédiat, des mesures de transparence accrues peuvent être envisagées et des mécanismes systématiques de consultation avec les partis et candidats mis en place.

La responsabilité de l'exécutif recouvre l'ensemble du processus d'organisations des élections depuis l'établissement des listes électorales et l'enregistrement des candidatures (cf. infra) jusqu'à la nomination des présidents des bureaux de vote par le gouverneur (art.57 CE).

## 5. Éligibilité

Sous réserve des exceptions prévues par la loi, tout citoyen âgé de 18 ans révolus à la date de la révision des listes électorales est tenu de s'enrôler. Cette obligation est néanmoins de nature morale puisque non assortie de sanctions. Il est présumé qu'un nombre significatif d'électeurs éligibles ne se sont pas inscrits.

Incapacités prévues par le Code électoral (article 5)

Ne peuvent être portés sur les listes électorales :

1. les militaires de tous grades en activité de service, les agents de la force publique, etc.;
2. les naturalisés marocains pendant cinq ans suivant leur obtention de la nationalité;
3. les individus condamnés irrévocablement selon les conditions prévues par la loi ;(40)
4. les individus privés du droit de vote par décision de justice pendant le délai fixé par cette décision ;
5. les individus condamnés pénalement par contumace ;
6. les interdits judiciaires ;
7. les personnes ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire ;
8. les personnes condamnées à la peine de la dégradation nationale.

L'exclusion électorale touchant les militaires et agents de la force publique constitue une violation du principe d'universalité du droit de vote. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies reconnaît la légitimité de certaines exclusions lorsqu'elles sont objectives et raisonnables. Une exclusion, générale et portant sur une catégorie entière d'électeurs dépasse cette limite<sup>34</sup>

34 Dans ce sens: M. Nowak, CCPR Commentary, p. 578 (2e édition révisée, 2005).

En ce qui concerne les incapacités judiciaires, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également critiqué récemment une mesure similaire d'application aux Etats-Unis<sup>35</sup> où le régime des incapacités a un caractère automatique. Dans le cas des interdictions découlant de condamnations, l'incapacité est prolongée pour une durée probatoire, généralement de 5 ans.

**Recommandation:** Revoir le régime des incapacités, pour tenir compte des recommandations internationales en la matière, notamment en ce qui concerne l'exclusion des militaires et agents de la force publique

## 6. Procédure d'inscription des électeurs

L'inscription des électeurs est placée sous la responsabilité principale des autorités communales, lesquelles opèrent en cette matière au titre d'administration électorale. Une intervention du Ministère de l'Intérieur est également prévue, par l'intermédiaire des gouverneurs de province, des caïds et des pachas au sein des commissions administratives et de jugement ainsi que dans le cadre des recours.

Les amendements récents à la loi ont quelque peu renforcé le rôle de l'exécutif en indiquant que *'si le président de la commission administrative (...) ne peut, pour quelque cause que soit, participer aux travaux de la commission ou s'il n'accomplit pas les tâches qui lui sont dévolues en vertu de la présente loi, il sera remplacé par le vice-président de la commission.'* (art.8), lequel est un représentant du Gouverneur.

Le Code électoral traite de l'établissement, de la révision et de l'adaptation des listes électorales ainsi que de leurs révisions exceptionnelles. Dans les trois cas, la procédure prend la même forme avec des ajustements, notamment en ce qui concerne les délais, compressés dans le cas d'une révision exceptionnelle.

Le principe de base est celui de l'inscription dans la commune du lieu de résidence (sous réserve que cette résidence soit effective depuis 3 mois à la date de l'enregistrement). Jusqu'alors, les électeurs pouvaient également s'inscrire, à titre exceptionnel, dans leur commune de naissance. Un nombre significatif d'électeurs étaient ainsi inscrits (près d'un million, voir ci-dessous statistiques concernant les radiations) dans la circonscription de leur lieu de naissance, au bénéfice de candidats

35 Point 35, observations finales concernant le seconde et troisième rapport périodique par les Etats Unis d'Amérique, 27 juillet 2006.

utilisant leurs réseaux relationnels, familiaux, etc. Ce changement est donc à saluer dans la mesure où il vise, en outre, à éviter également les doubles inscriptions.

Deux exceptions demeurent à la règle de la résidence effective: Premièrement, le cas des communes désignées comme 'aires de nomadisme', où les électeurs peuvent toujours s'inscrire à titre exceptionnel dans leur commune de naissance s'ils présentent une attestation de non inscription sur la liste de la commune où ils résident effectivement, la question étant de savoir jusqu'à quel point cette disposition relative à la délivrance de l'attestation dans la commune de résidence est applicable dans le cas de nomades véritables. Deuxièmement, le cas des agents de l'autorité publique autorisés, ainsi que leur famille, pouvant s'inscrire dans la commune où ils exercent leurs fonctions<sup>36</sup>.

L'inscription s'effectue sur la base de la présentation de la carte d'identité nationale (C.I.N.) par l'électeur en personne. Dans ce cas, le numéro de la carte d'identité est censé figurer sur la liste, au regard du nom de la personne. Le Ministère de l'Intérieur déclare que 91 % du corps électoral est actuellement inscrit sur la base de la C.I.N. Le reliquat, 9%, a été inscrit à titre exceptionnel, sur la base du livret de famille.

Avant la récente révision du Code électoral, les électeurs pouvaient également s'inscrire sur base d'autres documents officiels ou des déclarations de deux témoins. Le passage à l'usage de la C.I.N. est clairement positif pour la transparence et la fiabilité des listes. Chaque citoyen pouvant demander une C.I.N., une telle disposition ne paraît nullement constituer une entrave à l'exhaustivité de la liste<sup>37</sup>

De même, l'obligation d'être présent en personne s'applique également au stade de la vérification des listes, au moment de l'affichage des tableaux rectificatifs provisoires.

La responsabilité de l'essentiel des démarches administratives repose sur l'électeur, lequel est tenu de s'inscrire en personne auprès des autorités locales, d'assurer sa radiation des listes de la commune de sa précédente inscription en cas de changement de résidence et de retirer sa carte d'électeur.

36 A l'exception des militaires et membres des forces de l'ordre, exclus du droit de vote par la loi .

37 Dans certaines régions enclavées, ou en cas de non inscription à l'état civil, des personnes peuvent être privées du droit de vote.

### Données statistiques du corps électoral national<sup>38</sup>

Inscrits à l'occasion de la révision exceptionnelle 2009: 1.640.000

Mise en œuvre des nouvelles dispositions du Code électoral :

Nombre total des électeurs radiés : **3.114.759** dont :

**988.263** électeurs enregistrés sur la base du lien de naissance (32%) ;

**1.308.759** électeurs n'ayant pas répondu à l'appel des commissions administratives pour compléter les informations demandées (42%) ;

**623.418** électeurs ayant quitté définitivement la commune d'inscription ;

**137.186** radiations pour cause de décès ;

**10.525** radiations pour incapacité électorale ;

**46.339** doubles inscriptions :

**269** annulations d'inscription par décision judiciaire.

Nombre des recours : **1.536** dans 511 circonscriptions (relevant de 200 communes) sur un total de 20.672 circonscriptions, soit 2,47%.

### Corps électoral national :

Nombre des électeurs inscrits au 24 février 2009 : **13.876.345** inscrits dont: 91 % sur la base de la C.I.N. (contre 74,82 avant la révision exceptionnelle) ;

9 % sur la base du livret d'état civil, dit 'livret de famille' (contre 12,06 avant la révision exceptionnelle).

Ces données démontrent a posteriori l'étendue des problèmes relatifs aux listes précédentes avant le récent apurement réalisé sur base des nouvelles dispositions du Code électoral.<sup>39</sup>

Une autre particularité du système d'établissement des listes est sa décentralisation tant en termes d'administration que de production des listes, lesquelles sont communiquées au Gouverneur de province une fois finalisées. La qualité des listes dépendra du professionnalisme des autorités locales et des mécanismes de coordination administrative entre les communes.

<sup>38</sup> Source : Ministère de l'Intérieur.

<sup>39</sup> Voir rapport DRI/TM sur le cadre électoral, 2007, p. 23.

Les listes électorales sont néanmoins centralisées au niveau du Ministère de l'Intérieur dans une base de données nationale où il est procédé à une vérification des données nominatives et des doubles entrées. Cet élément important du processus, qui est seulement implicite dans l'article 29 du Code électoral, devrait être clairement régulé dans le Code<sup>40</sup>. Les récents amendements au Code électoral ont ouvert le droit pour les partis politiques d'obtenir, à leur demande, un extrait de la liste électorale générale des électeurs<sup>41</sup>.

La qualité d'électeur est attestée par une carte électorale. La carte électorale est un élément controversé dans la mesure où elle a favorisé des abus, notés par les observateurs, tels que la rétention afin de priver certains groupes de leur droit de vote ou leur usage dans le cadre des pratiques d'achat de voix<sup>42</sup>. La généralisation de la C.I.N. tend à rendre le recours à la carte électorale superflu.

**Recommandation:**

- Abandon de la carte électorale et son remplacement par la C.I.N. en relation avec la liste électorale, pour attester de la qualité d'électeur ;
- Entreprendre une évaluation des conditions pour un passage éventuel à un système automatique d'inscription des électeurs sur base du registre de population et en tenant compte des spécificités de l'Etat civil.

## **7. Enregistrement des candidatures**

Le dépôt des listes et des candidatures s'effectue au siège de l'autorité locale (Art. 204). Le délai (19 – 29 mai) est déterminé dans le décret fixant la date du scrutin<sup>43</sup>. 'Les listes doivent être composées d'autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription'. Le Ministère de l'Intérieur détermine les symboles qui seront utilisés par chaque formation politique, alors que l'autorité locale attribue des couleurs aux listes et candidats indépendants (art. 48)<sup>44</sup>.

Les candidats rejetés disposent d'un délai de 2 jours suivant la notification de la décision pour introduire un recours auprès du tribunal administratif du ressort (art. 68), lequel doit statuer dans un délai de huit jours à partir de la date du dépôt du recours (art. 214).

40 Cet élément est seulement clairement régulé dans l'Arrêté du Ministre de l'Intérieur n°529.09 du 17 février 2009 relatif à l'adaptation des listes électorales.

41 Voir article 12 CE pour plus de détails et décret 2-08-737 (30 décembre 2008).

42 Collectif, Rapport, 2008, p.74.

43 Décret no. 2-08-738 (30 décembre 2008).

44 43 % de la population est analphabète. Site internet du Ministère de l'Education nationale.

La décision du tribunal est définitive et sans possibilité d'appel supplémentaire. Toutefois, le pourvoi en cassation devant la Cour suprême demeure possible (art. 353 du Code de procédure civile).

La loi ne précise pas si l'inéligibilité d'un candidat entraîne nécessairement la nullité de l'enregistrement de la liste de candidature ou s'il est loisible de procéder au remplacement de ce candidat, selon une procédure similaire à celle en vigueur en cas de décès d'un membre de la liste (Art. 47). Il n'y a pas d'exigence que les candidatures soient soutenues, par exemple, par des signatures.

## **8. Campagne électorale**

La durée de la campagne électorale est fixée par décret dans le cas des élections locales (Art. 203 CE). Le Code électoral ne couvre, dans ce domaine, qu'un nombre limité d'aspects:

- Nombre des panneaux d'affichage réservés et format des affiches électorales ;
- Interdiction pour les fonctionnaires et agents assimilés de participer à la distribution du matériel électoral ;
- Interdiction d'utiliser des moyens publics en faveur de partis ou de candidats autrement que par la mise à disposition sur une base égalitaire de lieux de rassemblements. Interdiction de faire campagne le jour du scrutin.

Durant les élections législatives de septembre 2007, les observateurs électoraux locaux ont relevé de nombreuses violations de la règle de non-interférence ou de la participation des fonctionnaires publiques, mais il n'y a pas d'indication que ces interférences étaient en faveur de partis spécifiques<sup>45</sup>.

Pour le reste, il est renvoyé aux dispositions ordinaires de la réglementation sur la tenue des réunions publiques<sup>46</sup> et au Code de la presse pour ce qui concerne les limites légales relatives au contenu des campagnes<sup>47</sup>.

La période de campagne électorale pour les prochaines élections locales a été fixée du 30 mai au 11 juin<sup>48</sup>. Cette durée limitée n'offre que peu de temps pour mobiliser les électeurs. En conséquence, les activités de campagne démarrent en réalité plusieurs mois avant le jour de l'élection ainsi que plusieurs interlocuteurs de partis politiques l'ont confirmé dès le mois de mars à DRI/TM.

45 Rapport de l'Observation des Elections Législatives du 7 septembre 2007, Le Collectif Associatif pour l'Observation des Elections p.68.

46 Dahir n° 1-58-377 du 3 Joumada I 1378 (15 Novembre 1958) relatif aux rassemblements publics.

47 Dahir n° 1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 Novembre 1958) formant Code de la presse.

48 Décret no. 2-08-738 (30 décembre 2008).

La brièveté de la période de campagne électorale suscite également une préoccupation en ce qui concerne l'accès aux médias dans la mesure où, par le passé, médias publics comme privés se sont avérés bien moins équilibrés en terme de durée de couverture en dehors de toute obligation résultant des dispositions en matière de couverture de campagne<sup>49</sup>.

**Recommandation:** Assurer de meilleures conditions de campagne électorale aux partis et aux candidats et, en conséquence, un meilleur contexte pour l'encadrement de celle-ci, par l'allongement de la période officielle.

## 9. Procédure de vote

La loi stipule que voter est 'un droit et un devoir national' (Art.55 du Code électoral). Il n'existe cependant pas de dispositions contraignantes. Le bulletin unique, introduit à l'occasion des élections législatives de 2002, comporte les noms des partis (ou des candidats, le cas échéant) ainsi que leurs symboles. L'article 55 CE prévoit que l'ordre dans lequel figure les listes (ou candidats) sur les bulletins est fonction de 'l'ordre de leur enregistrement'.

Les bureaux de vote sont chacun placés sous l'autorité d'un Président choisi par le Gouverneur, au minimum 48 heures avant le scrutin, parmi les fonctionnaires et agents de l'administration publique et autres institutions et organes publiques, et connu pour sa "probité" et sa "neutralité" (Art. 57 CE).

Le Président est assisté de trois membres, également désignés par le Gouverneur parmi les "électeurs non-candidats sachant lire et écrire" ou, en cas d'absence de ces membres par le Président du bureau parmi les électeurs présents à l'ouverture et répondant aux mêmes critères. Il n'est prévu ni de publier les listes de membres des bureaux de vote ni de procédure de récusation éventuelle.

'La police et le maintien de l'ordre dans le bureau de vote appartiennent au Président dudit bureau' (Art.58 CE). Le bureau de vote statue sur toutes les questions soulevées lors des opérations électorales. Ses décisions sont mentionnées au procès-verbal des dites opérations.

Chaque candidat ou liste de candidats a le droit à la présence d'un délégué, habilité à contrôler les opérations de vote, de dépouillement et de recensement des votes. Le délégué a également le droit d'exiger l'inscription au procès-verbal de toutes les observations qu'il pourrait émettre au sujet des dites opérations.

<sup>49</sup> Voir ci-dessous titre 13, 'L'accès aux médias'.

Il est d'usage que le scrutin se déroule le vendredi. Le vote est secret et se déroule dans un isoloir. Le bulletin de vote est frappé du 'timbre' de l'autorité administrative locale (Art.60 CE). Les électeurs présentent leur carte d'électeur ainsi qu'une pièce d'identité au secrétaire du bureau qui annonce à haute voix l'identité de l'électeur. Ils reçoivent un bulletin, le remplissent, présentent leurs documents au Président qui vérifie la liste d'émargement et les autorise à déposer leur bulletin. À l'issue du vote, le doigt de l'électeur est encre.

En vertu d'une nouvelle disposition, toute personne atteinte d'une infirmité apparente l'empêchant de voter normalement, peut se faire assister par un électeur de son choix disposant de la carte d'identité nationale (art. 62, dernier aliéa).

Les procédures de vote sont généralement claires. La présence de délégués des partis et candidats est une mesure de transparence positive et l'utilisation de l'encre indélébile une mesure importante pour la prévention du vote multiple.

**Recommandation:**

- Décréter le jour du scrutin jour férié légal afin de favoriser la participation de l'ensemble des électeurs. Ce type de mesure est, en outre, de nature à éviter des situations d'engorgement à la fermeture des bureaux ;
- Publier la liste des membres des bureaux de vote au moins 48 heures avant le scrutin.

## 10. Dépouillement

Le dépouillement débute dès la fermeture du bureau de vote. Il est effectué par les membres du bureau assistés de scrutateurs choisis par le Président du bureau parmi les électeurs présents, non-candidats et alphabétisés<sup>50</sup>. Il est loisible aux partis et candidats de désigner des scrutateurs à condition que la liste de ceux-ci soit remise au Président au moins une heure avant la fermeture du bureau de vote.

Sont considérés entre autres comme invalides, les bulletins non marqués du timbre de l'autorité administrative locale. En cas de désaccord quant à la validité d'un bulletin entre le bureau et les scrutateurs ou des électeurs présents, les bulletins considérés comme valides par le bureau sont marqués comme contestés et séparés des bulletins non contestés.

50 Si le bureau de vote compte moins de 200 électeurs inscrits, le dépouillement peut être effectué par le bureau sans l'assistance de scrutateurs.

Les bulletins non réglementaires, invalides et contestés sont placés dans 3 enveloppes distinctes.

Le dépouillement achevé, le résultat est rendu public par le Président et les bulletins réglementaires valides et non-contestés sont incinérés.

Le procès-verbal du dépouillement est établi et signé par les membres du bureau. Copie du procès-verbal est fournie à chaque représentant de parti ou de candidat présent.

## **11. Transmission des résultats du dépouillement (recensement)**

Il est établi d'avoir un bureau centralisateur par commune. Trois exemplaires des procès-verbaux sont transmis au Président du bureau centralisateur par les Présidents des bureaux de vote. Le Président du bureau centralisateur recense les résultats des différents bureaux de vote.

Trois exemplaires de ce procès-verbal sont transmis, accompagnés des procès-verbaux des bureaux de vote, aux archives communales, au siège de la préfecture/province et au tribunal de première instance du ressort (avec les enveloppes contenant les bulletins "nuls", "contestés" et "non réglementaires").

Dans le cas d'élections sur base de listes, l'exemplaire du procès-verbal (PV) prévu pour le siège de la préfecture/province est envoyé au siège de la commune ou de l'arrondissement, où siège une commission de recensement. La commission est composée du Président d'un bureau centralisateur, choisi par le Gouverneur, deux électeurs et un représentant du Gouverneur. La commission répartit les sièges et proclame les résultats. Les délégués des listes de candidats peuvent être accrédités auprès des commissions.

Les procédures de dépouillement et de recensement sont clairement détaillées et les délégués de partis et de candidats sont a priori autorisés à être présents aux différentes étapes du processus. Il semble néanmoins que la mise en œuvre de la loi sur ce point ait posé problème dans le passé, certains partis alléguant qu'ils n'avaient pas systématiquement reçu les P.V.s. Pour limiter la portée de telles contestations, la loi pourrait aussi prévoir que les résultats soient affichés de manière publique à tous les niveaux, de manière à ce que les médias et le public puissent suivre la compilation des résultats.

L' éloignement ou l'enclavement de certaines communes constitue un problème classique pour l'effectivité des garanties fondamentales de transparence, comme la présence de plusieurs délégués de partis. Durant les dernières élections législatives, les observateurs locaux ont relevé que 10% des centres de vote visités étaient dépourvus de délégués de partis.<sup>51</sup>

Il est donc difficile pour les médias, ou les partis de suivre systématiquement la publication des résultats sur l'ensemble du territoire. Une élection pourrait donc se dérouler sans que personne ne soit en mesure d'établir les résultats complets à l'échelle du pays. Seul le Ministère de L'intérieur est en mesure de collecter cette information rapidement et d'en assurer la publicité. Bien que le Ministère ait été, à cet égard, plus proactif en 2007, celui-ci estime cependant qu'en l'absence d'une obligation légale, il ne devrait pas jouer un rôle central dans la publication des résultats, qui sont établis au niveau local. Compte tenu de son rôle dans tous les aspects du processus électoral, ce point de vue ne paraît pas pertinent ni convainquant. En effet, le Ministère est néanmoins tenu de recenser les résultats détaillés, car c'est sur cette base qu'est calculé le financement public de la campagne (voir ci-dessous). Le Ministère est donc en mesure et devrait publier les résultats détaillés (résultats au niveau des bureaux de vote) dans les meilleurs délais et par toute voie appropriée. Une modification de la loi sur ce point est recommandée.

**Recommandation:**

- Assurer qu'outre l'annonce des résultats du recensement à chaque étape, il soit également procédé à leur affichage public ;
- Assurer qu'à chaque étape de la transmission des résultats, les procès-verbaux comportent, outre le résultat agrégé du recensement, le détail de l'opération d'agrégation réalisée à l'échelon directement inférieur ;
- Publier tous les résultats du vote, jusqu'au niveau du bureau de vote, dans les meilleurs délais et par toute voie appropriée, notamment sur Internet. Dans le futur, la loi devrait inclure l'obligation pour le Ministère de l'Intérieur de procéder à cette opération.

51 Rapport du Collectif, supra, p.81.

## 12. Observation électorale

L'observation électorale s'est imposée à l'échelle mondiale comme l'un des moyens d'accroître la transparence des processus électoraux et la confiance de l'électorat en l'intégrité de ceux-ci. Contrairement à une idée répandue, l'observation indépendante n'est pas limitée aux Etats en transition. Des démocraties bien établies comme les Etats-Unis, la France, l'Espagne, la Belgique ou le Royaume-Uni, ont accueilli, au cours des dernières années des missions internationales.<sup>52</sup> Dans le monde arabe, des missions internationales d'observation ont été déployées au Yémen, en Palestine, au Liban et en Mauritanie.

L'utilité de l'observation a été entérinée par la Déclaration sur les principes d'observation internationale préparée sous l'égide des Nations Unies et signée par les principales institutions et organisations impliquées dans l'observation électorale.<sup>53</sup> Elle pose des principes méthodologiques et fixe un Code de conduite des observateurs

La législation marocaine prévoit la présence des représentants de partis et de candidats (délégués) pratiquement à chaque niveau du vote, du dépouillement et du recensement des résultats. Elle est, par contre, silencieuse en ce qui concerne les observateurs indépendants tant nationaux qu'internationaux.

Lors des élections législatives de 2007, l'observation nationale a été autorisée de manière ad hoc et gérée par le Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH). L'absence d'une réglementation claire dans ce domaine a donné lieu à des contestations entre le CCDH, les organisations de la société civile impliquées dans l'observation et le Ministère de l'Intérieur notamment sur les modalités d'accréditation.

Une mission internationale d'observation menée par le National Democratic Institute (NDI) a été invitée et accréditée conformément à la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections établies sous l'égide des Nations Unies. Du fait des règles claires contenues dans la déclaration, les observateurs internationaux ont bénéficié d'un meilleur traitement que les groupes marocains désireux d'observer les élections dans leur propre pays.

52 Pour les détails, voir le site de l'OSCE/ODIHR : <http://www.osce.org/odihr-elections/14207.html>

53 [http://www.idea.int/publications/other/upload/dec\\_obs\\_coc.pdf](http://www.idea.int/publications/other/upload/dec_obs_coc.pdf)

**Recommandation:**

- Amender la législation en vigueur afin d'entériner formellement la possibilité pour les observateurs indépendants, nationaux et internationaux, d'être présents à chaque étape du processus électoral, au même titre que les représentants des partis et candidats (délégués). Dans l'hypothèse où il s'avèrerait impossible d'amender la législation avant l'organisation des prochaines élections, le Ministère de l'Intérieur pourrait néanmoins produire des lignes directrices publiques établissant le cadre pour l'activité des observateurs indépendants;
- Établissement par l'administration électorale de procédures d'accréditation claires et objectives tant pour les organisations que pour leurs observateurs individuels;
- Établissement d'un Code de conduite inspiré par la Déclaration sur les principes d'observation internationale, préparée sous l'égide des Nations Unies.

### **13. L'accès aux médias**

La loi relative à la communication audiovisuelle (77-03), garantit le respect de la pluralité d'expression des courants de pensée et d'opinion et l'accès équitable des formations politiques et syndicales aux médias, selon leur importance et leur représentativité, notamment pendant les périodes électorales et ce conformément à la réglementation en vigueur.

L'article 295 du C.E. prévoit que les partis politiques participant aux élections générales communales ont accès aux moyens audiovisuels publics dans les conditions et formes fixées par décret. A la date de rédaction de ce rapport (avril 2009), ce décret n'avait pas encore été adopté. Dans l'intervalle, la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA), applique les règles édictées par le Conseil Supérieur de la Communication Audiovisuelle (CSCA) pour les élections législatives de 2007. La HACA reconnaît que ces règles ne suivent pas forcément la logique des élections locales<sup>54</sup>, notamment parce que les dispositions relatives aux statuts de partis participant à la majorité ou à l'opposition sont inapplicables dans le contexte d'élections communales.

Selon les données de la HACA, les médias publics et privés ont fournis une couverture équilibrée des activités du gouvernement et des partis de l'opposition pendant la campagne électorale des élections

54 Entretien avec la HACA. Les deux textes du CSCA 14-07 (campagne électorale) et CSCA 46-06 (en dehors des campagnes électorales).

législatives de 2007. Toutefois, la durée de la couverture médiatique de l'opposition en dehors de la période de campagne, s'est avérée nettement moins équilibrée. La HACA ne se prononce sur la couverture pour permettre de savoir si elle a été suffisante, neutre ou négative, quand bien même une telle information revêt une importance considérable.<sup>55</sup>

**Recommandation:**

- Adoption d'un décret établissant un cadre réglementaire pour l'accès équitable des partis et candidats aux médias électroniques pour une couverture équilibrée de la campagne électorale et des activités de l'exécutif.
- Approfondir la méthodologie de la HACA pour développer une analyse qualitative en complément de l'analyse quantitative conduite à ce jour.

## **14. Financement des campagnes électorales des partis politiques et candidats**

Les dispositions légales en matière de contrôle des dépenses et du financement des campagnes sont largement en deçà des normes de base permettant d'assurer la transparence des comptes.

Les prescriptions du Code électoral (Art. 289 à 294) sont minimales. Elles obligent les candidats à respecter le plafond des dépenses établi par décret, à établir un état des dépenses accompagné de pièces justificatives, ainsi que des sources de financement de la campagne électorale (art. 299 modifié). Le décret adopté pour les élections à venir<sup>56</sup> oblige les mandataires des listes à établir un état des dépenses pour celles-ci. Le décret établit un plafond de 50.000 dirhams de dépenses par candidat. Néanmoins, en contraste avec les élections législatives, il n'y a pas d'obligation pour les candidats de soumettre leurs états de dépenses à qui que ce soit. La loi prévoit seulement que le juge saisi d'un recours contre le résultat d'une élection communale peut exiger du candidat intéressé la présentation de l'état des dépenses et des justificatifs prévus (art. 294 CE).

Sans mécanisme de contrôle et d'application, ces dispositions sont largement symboliques. Ceci représente une sérieuse préoccupation dans un contexte où le rôle de l'argent durant les élections a été souligné lors de chaque élection par les observateurs et les médias.

Pour ce qui est de la participation de l'Etat au financement des campagnes, le Code électoral renvoie

<sup>55</sup> Les rapports de la HACA peuvent être téléchargés de son site Internet: <http://www.haca.ma/indexFr.jsp?id=66>

<sup>56</sup> Décret no. 2-08-744 (30 décembre 2008).

à l'adoption d'un décret fixant les modalités de ce financement, l'enveloppe globale étant fixée par arrêté du Premier ministre. Le décret de 2008 relatif au financement des campagnes pour les élections générales communales et législatives<sup>57</sup> prévoit un versement en deux tranches, 50% sur base du total des voix récoltées par chaque parti et 50% sur la base du nombre de sièges obtenus par chaque parti<sup>58</sup>. Aucun seuil n'est fixé pour l'accès à ce financement.

En outre, dans l'optique de promouvoir la représentation féminine, un système de 'bonus' financier équivalent à quatre fois le montant de base, est mis en place pour chaque candidate élue hors liste complémentaire. La volonté du législateur est d'encourager les partis à présenter des candidates femmes en dehors des listes des circonscriptions complémentaires.

Paradoxalement, alors que le financement public se fonde sur la structure partisane, les obligations (limitées) en matière d'état des dépenses de campagnes relèvent des candidats eux-mêmes. En cette matière, le Code électoral reflète l'état antérieur du système électoral, lequel organisait le suffrage sur la base de circonscriptions uninominales. Les candidats indépendants ne bénéficient pas des dispositions concernant le remboursement des frais campagnes. Cela crée une inégalité injustifiée.

**Recommandation:**

- Établir les mesures de certification et de publicité relatives au financement des campagnes et aux dépenses électorales, en tenant compte de la situation des candidats indépendants ;
- Tenir compte de l'évolution du mode de scrutin et responsabiliser les partis politiques quant à la tenue des comptes de campagnes de leurs candidats;
- Améliorer le système de financement public pour permettre aux candidats indépendants et aux listes d'indépendants de bénéficier du mécanisme de remboursement des frais de campagne au même titre que les candidats des partis.

<sup>57</sup> Décret no. 2-08-745 (30 décembre 2008).

<sup>58</sup> Ces dispositions soulignent la nécessité d'un accès à la publication des résultats des élections de sorte que le financement des partis peut être récapitulé.

## 15. Contentieux électoral

Les recours relatifs aux décisions concernant l'enregistrement des candidatures doivent être introduits dans les deux jours suivant notification auprès du tribunal administratif du ressort (Art. 68 et 214 CE).

Toute décision des organes de l'administration électorale (bureau de vote, bureau centralisateur, commission de recensement, etc.) en ce qui concerne les opérations électorales, de recensement des votes et de proclamation des résultats peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif du ressort<sup>59</sup>. Des délais clairs et raisonnables sont prévus à chaque étape du processus, y compris l'obligation pour le tribunal de statuer dans un délai de 40 jours à partir de la date du dépôt du recours. Les décisions des tribunaux sont désormais susceptibles d'appel dans un délai de trente jours devant la cour administrative d'appel du ressort. L'appel n'est pas suspensif. Toutefois, la cour doit se prononcer dans un délai de 60 jours sur les demandes de sursis à exécution d'une décision administrative. Les recours sont susceptibles d'être introduits par toute partie intéressée ainsi que par les gouverneurs, et leurs représentants (Art.70 CE). Les décisions des cours administratives d'appel en matière électorale sont désormais susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour suprême<sup>60</sup>.

Les raisons pouvant mener à l'annulation des résultats sont: défaut de formes prescrites, scrutin non-libre ou vicié par des manœuvres frauduleuses, incapacité légale ou judiciaire dans la personne d'un ou de plusieurs des élus. Il semble, à l'analyse, que les tribunaux administratifs aient joué avec efficacité leur rôle en matière de contentieux électoral. Suite aux élections communales de 2003, le Tribunal administratif de Rabat a annulé l'élection dans 8 cas, rejeté 82 recours et déclaré 29 irrecevables<sup>61</sup>.

59 Deuxième partie, Titre IV, Chapitre II du CE.

60 Loi 46-08 du 18 février 2009.

61 Entretien avec le Dr. Mohammed Kasri, Président du Tribunal administratif de Rabat, 7 novembre 2006.

## Liste des Recommandations

1. Introduire des règles additionnelles concernant le processus de décision relatif au découpage électoral pour prévoir une consultation des partis politiques.
2. Revoir le régime des incapacités, pour tenir compte des recommandations internationales en la matière, notamment en ce qui concerne l'exclusion des militaires et agents de la force publique.
3. Abandonner la carte électorale au profit de la C.I.N. en relation avec la liste électorale, pour attester de la qualité d'électeur.
4. Entreprendre une évaluation des conditions pour un passage éventuel à un système automatique d'inscription des électeurs sur base du registre de population et en tenant compte des spécificités de l'Etat civil.
5. Procéder à une évaluation de l'impact des nouvelles dispositions en ce qui concerne l'inscription des nomades.
6. Clarifier le statut légal de la base de donnée centralisée des électeurs ainsi que les procédures de gestion de celle-ci.
7. Assurer de meilleures conditions de campagne électorale aux partis et aux candidats et, en conséquence, un meilleur contexte pour l'encadrement de celle-ci, par l'allongement de la période officielle.
8. Décréter que le jour du scrutin soit un jour férié légal afin de favoriser la participation de l'ensemble des électeurs. Ce type de mesure est, en outre, de nature à éviter des situations d'engorgement à la fermeture des bureaux.
9. Publier la liste nominative du personnel des bureaux de vote en temps utile avant le scrutin.
10. Assurer qu'outre l'annonce des résultats du recensement à chaque étape, il soit également procédé à leur affichage public.
11. Assurer qu'à chaque étape de la transmission des résultats, les procès-verbaux comporte, outre le résultat agrégé du recensement, le détail de l'opération d'agrégation réalisée à l'échelon directement inférieur.

12. Publier tous les résultats du vote, jusqu'au niveau du bureau de vote, dans les meilleurs délais et par toute voie appropriée, notamment sur Internet. Dans le futur, la loi devrait inclure l'obligation pour le Ministère de l'Intérieur de procéder à cette opération.
13. Assurer que le cadre légal administratif établisse clairement la responsabilité du Ministère de l'Intérieur dans la publication des résultats.
14. Amender la législation en vigueur afin d'entériner formellement la possibilité pour les observateurs indépendants, nationaux et internationaux, d'être présents à chaque étape du processus électoral, au même titre que les représentants des partis et candidats (délégués). Dans l'hypothèse où il s'avèrerait impossible d'amender la législation avant l'organisation des prochaines élections, le Ministère de l'Intérieur pourrait néanmoins produire des lignes directrices publiques établissant le cadre pour l'activité des observateurs indépendants.
15. Établir des procédures d'accréditation claires et objectives tant pour les organisations que pour leurs observateurs individuels.
16. Établir un Code de conduite inspiré par la Déclaration sur les principes d'observation internationale, préparée sous l'égide des Nations Unies.
17. Établir un cadre réglementaire stable pour l'accès équitable des partis et candidats aux médias électroniques pour une couverture équilibrée de la campagne électorale et des activités de l'exécutif.
18. Approfondir la méthodologie de la HACA pour développer une analyse qualitative en complément de l'analyse quantitative conduite à ce jour.
19. Établir les mesures de traçabilité, de certification et de publicité relatives au financement des campagnes et aux dépenses électorales, en tenant compte de la situation des candidats indépendants.
20. Tenir compte de l'évolution du mode de scrutin et responsabiliser les partis politiques quant à la tenue des comptes de campagnes de leurs candidats.

21. Améliorer le système de financement public pour permettre aux candidats indépendants et aux listes d'indépendants de bénéficier d'un mécanisme adéquat et adapté de remboursement des frais de campagne.
22. Etablir un cadre établissant clairement ce que sont des dépenses de campagne électorale.

## Annexe 1:

### Scénarios de la représentation des femmes au sein des Conseils communaux dans le cadre des circonscriptions complémentaires et les projections chiffrées de ces scénarios selon les dernières modifications du Code électoral

Catégorie de commune	Scénario appliqué, outre le nombre de sièges fixé aux articles 198 et 199 du Code électoral	Communes concernées	Nombre de sièges actuel	Nombre de sièges suite aux modifications	Quota des sièges des femmes	Taux %
Communes où s'applique le scrutin uninominal	Deux (2) sièges complémentaires	1411	20545	23367	2822	12,07
Communes dont les membres des conseils communaux sont élus au scrutin de liste et dont le nombre d'habitants ne dépasse pas 200.000	Quatre (4) sièges complémentaires	92	2337	2653	316	11,91
Communes dont les membres des Conseils communaux sont élus au scrutin de liste et dont le nombre d'habitants est supérieur à 200.000 et non divisées en arrondissements	Six (6) sièges, dont quatre (4) sièges complémentaires et deux (2) sièges déduits du nombre de sièges affectés en vertu de l'article 198 du Code électoral		355	397	42	10,57
Communes dont les membres des Conseils communaux sont élus au scrutin de liste et divisées en arrondissements	Deux (2) sièges pour chaque arrondissement dont un (1) siège complémentaire et un (1) siège déduit du nombre de sièges affectés à l'arrondissement en vertu du 2° de l'article 199 du Code électoral		525	607	82	13,50
Conseils d'arrondissements	Deux (2) sièges pour les conseillers d'arrondissements, dont un siège complémentaire et un siège déduit du nombre de sièges affectés à l'arrondissement		703	785	82	10,44
<b>Total</b>			<b>1503</b>	<b>24465</b>	<b>27809</b>	<b>3344</b>

\* L'élection au titre de la circonscription complémentaire a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour suivant la règle du plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel.

Source : M. Mohammed JOUMHOUR, Chef de service à la Chambre des Représentants

### **Democracy Reporting International (DRI)**

est une association indépendante, non-partisane et non-lucrative d'experts travaillant dans le domaine de la démocratisation. DRI promeut la participation citoyenne, le principe de responsabilité des organismes d'Etat devant les citoyens et le développement d'institutions démocratiques dans le monde.

[www.democracy-reporting.org](http://www.democracy-reporting.org)

### **Transparency Maroc (TM)**

est une association marocaine, créée en 1996. TM a pour vocation de combattre la corruption et de promouvoir une plus grande transparence des affaires publiques. TM agit au travers de la sensibilisation du public, de la formation et de recommandations aux institutions publiques. TM est membre actif de Transparency International et du mouvement global de lutte anti-corruption.

[www.transparencymaroc.org](http://www.transparencymaroc.org)

Ce rapport fait partie du programme de Democracy Reporting International d'analyse des cadres électoraux au Moyen-Orient et dans le Sud de la Méditerranée.

Cette recherche et ce rapport ont été financé par l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Rabat