

THÈSE  
POUR L'OBTEINTION DU DOCTORAT NATIONAL  
EN DROIT PUBLIC

**LE STATUT DU PARLEMENTAIRE MAROCAIN**

**Présentée et soutenue publiquement par :**

**LATIFA LABLIH**

**Sous la direction du Professeur :**

**M.MOHAMED MADANI**

**Membres du jury :**

**Président :**

- **Mohamed MADANI**  
*Professeur de l'Enseignement Supérieur à la Faculté des Sciences Juridiques,  
Economiques et Sociales de Rabat-Agdal.*

**Suffragants :**

- **Pr. Najib BAMOHAMED**  
*Professeur de l'Enseignement Supérieur à la Faculté des Sciences Juridiques,  
Economiques et Sociales de Fès.*
- **Pr. Amina EL MESSAOUDI**  
*Professeur de l'Enseignement Supérieur à la Faculté des Sciences Juridiques,  
Economiques et Sociales de Rabat-Agdal.*
- **M. Mohammed Amine BENABDALLAH**  
*Professeur de l'Enseignement Supérieur à la Faculté des Sciences Juridiques,  
Economiques et Sociales de Rabat-Agdal.*
- **M. ZAKARIA ABOUDDAHAB**  
*Professeur de l'Enseignement Supérieur à la Faculté des Sciences Juridiques,  
Economiques et Sociales de Rabat-Agdal.*

# **LE STATUT DU PARLEMENTAIRE MAROCAIN**

**UNIVERSITE MOHAMED V DE RABAT  
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES  
ECONOMIQUES ET SOCIALES  
AGDAL-RABAT**

**THESE  
POUR L'OBTENTION DU DOCTORAT NATIONAL  
EN DROIT CONSTITUTIONNEL**

**LE STATUT DU PARLEMENTAIRE MAROCAIN**

## REMERCIEMENTS

Je remercie mon encadreur le professeur «**Mohamed Madani** », pour la confiance qu'il m'a témoignée en acceptant la direction scientifique de ce travail. Je lui suis reconnaissante de m'avoir fait bénéficier tout au long de ce travail de sa grande compétence, de sa rigueur intellectuelle ;

Je remercie tous les éminents professeurs qui ont acceptés d'être membre du jury ;

Ainsi que toutes les personnes dont la présence, les conseils et les instructions ont concouru à l'aboutissement de ce travail trouvent ici l'expression de notre gratitude :

- ma mère, mes frères et mes sœurs, merci infiniment ;
- mes enseignants du primaire, du secondaire et du supérieur, toute ma reconnaissance ;
- mes amis(es), anciens collègues du Parlement et du ministère chargé des Relations avec le Parlement et de la société civile, toute ma gratitude.

*Je dédie ce travail à la mémoire de mon défunt père.*



## LISTE DES ABRIVIATIONS

Chambre des représentants	C.R.
Chambre des conseillers	C.C.
Règlement intérieur de la Chambre des représentants	R.I.C.R.
Règlement intérieur de la Chambre des conseillers	R.I.C.C.
Groupe Constitutionnel Démocrate	G.C.D.
Groupe Istiqlal pour l'Union	G.I.P.U.
Groupe Union Mouvement Populaire	G.U.M.P
Groupe Socialiste	G.S.
Parti Socialiste	P.S.
Parti Mouvement Populaire	M.P.
Mouvement National Populaire	M.N.P.
Rassemblement National des Indépendants	R.N.I.
Union Démocratique	U.D.
Parti National Démocrate	P.N.D.
Le Front des Forces Démocratiques	F.F.D.
Parti Travailleiste	P.TR.
Parti du Congrès National Ittihadi	P.C.N.I.
Union Marocaine Démocrate	U.M.D.
Parti de l'Environnement et du Développement	P.E.D.
Parti Renouveau et Equité	P.R.E.
Parti Alliance des Libertés	A.D.L.
Parti Force Citoyenne	P.F.C.
Sans appartenance politique	S.A.P.
Parti Ennahda	P.E.
Parti Initiative Citoyenne pour le Développement	P.I.C.D.
Parti Union Marocaine pour la Démocratie	U.M.D.
Parti Forces Citoyennes	P.F.C.
Groupe Rassemblement et Authenticité	G.R.A.
Union Nationale des Travailleurs du Maroc	U.N.T.M.
Groupe Socialiste Unifié	G.S.U.
Groupe Mouvement Démocrate et Social	G.M.D.S.
Parti Talia	P.T.
Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement	REMALD

## LISTE DES TABLEAUX

### Tableaux relatifs à l'immunité

<b>Tableau 1</b>	La durée des sessions extraordinaires organisées lors des 6 <sup>e</sup> , 7 <sup>e</sup> et 8 <sup>e</sup> législatures	p. 61
<b>Tableau 2</b>	La composition du Bureau de la commission de la justice de la législation et des droits de l'homme à la Chambre des conseillers pour la période 2006-2009 (session d'octobre 2007)	p. 67
<b>Tableau 3</b>	Illustration de la composition du Bureau de la commission de la justice et des droits de l'homme à la Chambre des conseillers : 2009-2012 (session d'avril 2011)	p. 68

### Tableaux relatifs aux indemnités parlementaires

<b>Tableau 4</b>	La comparaison entre les indemnités des parlementaires sans responsabilité et les parlementaires dignitaires	p. 113
<b>Tableau 5</b>	Les répercussions du nombre des parlementaires dignitaires sur le montant des indemnités	p. 114
<b>Tableau 6</b>	Les montants des indemnités avant 2011	p. 115
<b>Tableau 7</b>	Les montants après la réforme constitutionnelle de 2011	p. 115
<b>Tableau 8</b>	Les indemnités liées aux membres du bureau de la région dans le cadre du décret de 2005	p. 117
<b>Tableau 9</b>	Les parlementaires cumulant aussi la présidence d'une région	p. 118
<b>Tableau 10</b>	Les indemnités liées aux membres du bureau de la région dans le cadre du décret de 2016	p. 119
<b>Tableau 11</b>	La liste des parlementaires cumulant les indemnités liées aux membres du bureau de la région dans le cadre du décret de 2016	p. 120
<b>Tableau 12</b>	Les indemnités liées aux membres du bureau du conseil de la préfecture ou de la province à la lumière du décret de 2005	p. 121
<b>Tableau 13</b>	Les indemnités liées aux membres du bureau du conseil de la préfecture ou de la province à la lumière du décret de 2016	p. 121
<b>Tableau 14</b>	Les montants des indemnités des communes et des arrondissements fixées par le décret de 2005	p. 122
<b>Tableau 15</b>	Le président et les vices-présidents du conseil d'arrondissement qui ne perçoivent aucune indemnité au titre du conseil communal	p. 123
<b>Tableau 16</b>	Les indemnités des membres du bureau des mairies, communes et des arrondissements selon le décret de 2016	p. 124
<b>Tableau 17</b>	Les différentes indemnités, facilités et services accordés à certains parlementaires étrangers	p. 135
<b>Tableau 18</b>	D'autres conditions d'ouverture du droit à la pension au titre du mandat parlementaire	p. 140
<b>Tableau 19</b>	Les règles de calcul de la pension accordée au titre du mandat parlementaire	p. 141
<b>Tableau 20</b>	Une illustration des montants payés par le budget des deux chambres pour leurs membres	p. 142
<b>Tableau 21</b>	La situation du régime des retraites des membres de la chambre des représentants de 2005 jusqu'à 2015	p. 144

<b>Tableau 22</b>	La situation du régime des retraites des membres de la chambre des conseillers de 2005 jusqu'à 2015	p. 146
<b>Tableau 23</b>	Cotisation annuelle de la chambre des représentants pour chaque parlementaire et capital assuré en cas de décès de l'un de ses membres en exercice	p. 158
<b>Tableau 24</b>	Cotisation annuelle de la chambre des représentants pour chaque parlementaire et capital assuré en cas de décès de l'un de ses membres à la retraite	p. 159
<b>Tableau 25</b>	Comparaison du capital assuré dans le cas d'un décès naturel et dans celui d'un décès suite à un accident d'un représentant	p. 159

### **Tableaux relatifs aux incompatibilités parlementaires**

<b>Tableau 26</b>	Liste des députés qui ont démissionné de la chambre des représentants pour avoir un mandat de la chambre des conseillers à l'occasion du renouvellement du tiers de septembre 2006	p. 170
<b>Tableau 27</b>	Liste des cumulards d'un mandat parlementaire (les membres de la chambre des Représentants lors de la huitième législature (2007-2011) et d'un mandat local	p. 174
<b>Tableau 28</b>	Les parlementaires détenant en parallèle un mandat de président de région. Notons que l'élection des présidents de région coïncide avec le renouvellement du tiers de la chambre des conseillers	p. 176
<b>Tableau 29</b>	Les membres de la chambre des représentants cumulant un mandat de commune urbaine ou rurale	p. 180
<b>Tableau 30</b>	Les membres de la chambre des conseillers cumulant un mandat de commune urbaine ou rurale	p. 181
<b>Tableau 31</b>	Le cumul d'un mandat parlementaire avec la présidence d'une commune urbaine depuis 2006 jusqu'à 2015	p. 182
<b>Tableau 32</b>	Liste des parlementaires cumulant la qualité de membre du gouvernement nommé le 8 juin 2004 et l'appartenance à une commission parlementaire	p. 184
<b>Tableau 33</b>	La représentation des fonctionnaires dans la composition socioprofessionnelle depuis 1963 jusqu'à 2016	p. 194
<b>Tableau 34</b>	Récapitulation des décisions du Conseil constitutionnel déclarant l'incompatibilité des ministres après la réforme	p. 215
<b>Tableau 35</b>	Les décisions de la Chambre constitutionnelle relatives aux incompatibilités parlementaires	p. 226
<b>Tableau 36</b>	Les décisions du Conseil constitutionnel sur les incompatibilités	p. 227

### **Tableaux relatifs aux déclarations de patrimoine**

<b>Tableau 37</b>	Présentation de quelques exemples de pays qui ont suivi le modèle français en adoptant le principe de la déclaration de patrimoine	p. 154
<b>Tableau 38</b>	Comparaison du nombre de parlementaires qui ont déclaré avec celui des autres assujettis	p. 278
<b>Tableau 39</b>	Le nombre des déclarations déposées à la Cour des comptes au cours de l'année 2012	p. 279
<b>Tableau 40</b>	Les avertissements enregistrés pour l'année 2012	p. 289

# **SOMMAIRE**

## **Première partie. Les garanties offertes à l'exercice du mandat parlementaire**

### **Chapitre I. L'évolution d'une protection juridique symbolisée par l'immunité parlementaire**

**Section 1.** L'immunité parlementaire avant 2011

**Section 2.** L'immunité parlementaire : de l'incertitude à la réforme constitutionnelle de 2011

### **Chapitre II. La consistance de la protection matérielle du parlementaire**

**Section 1.** Les indemnités et les moyens mis à la disposition des parlementaires

**Section 2.** Les régimes de pension de retraite et d'assurance en faveur des parlementaires

## **Deuxième partie. Les contraintes liées à l'exercice du mandat parlementaire**

### **Chapitre I. La soumission au régime des incompatibilités**

**Section 1.** Définition de différentes catégories d'incompatibilité parlementaire

**Section 2.** Le contrôle des incompatibilités par le juge constitutionnel

**Section 3.** L'évaluation de l'application des règles de l'incompatibilité au Maroc

### **Chapitre II. La soumission aux règles de la déclaration de patrimoine**

**Section 1.** La mise en contexte de la réglementation sur l'obligation de la déclaration de patrimoine

**Section 2.** L'obligation de la déclaration du patrimoine ; un processus lancé mais reste inachevé

## INTRODUCTION GENERALE

L'indépendance de l'institution parlementaire est un facteur primordial pour la consécration du principe de la séparation des pouvoirs et pour le fonctionnement démocratique des institutions dans un Etat de droit. De ce fait, celui-ci<sup>1</sup> ne peut se concrétiser qu'à travers un parlement fort, dont l'élite qui le compose jouit de l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. La démocratie parlementaire suppose que les membres des assemblées exercent leur mandat sans aucune contrainte de la part du pouvoir exécutif. C'est pour cette raison qu'un statut a été conçu pour leurs membres. Alors, en quoi consiste ce statut ?

### 1. Clarification conceptuelle

L'analyse globale de la problématique contenue dans l'énoncé même de ce thème appelle en priorité l'interpellation des termes successifs de sa structure.

**A.** L'approche terminologique de « **statut** » d'après le dictionnaire *le Nouveau Petit Robert* désigne l'ensemble des « textes qui règlent la situation d'un groupe, d'une situation. Statut des magistrats, des fonctionnaires...<sup>2</sup> ». Dans le cadre de notre thématique, le statut désigne l'ensemble des textes applicables aux parlementaires dès leur élection.

En effet, en premier lieu, le statut de parlementaire engage d'abord une autonomie financière, c'est la protection matérielle allouée aux parlementaires pour l'exercice de leur mandat.

**L'indemnité parlementaire** est généralement définie par son but : « traitement versé aux membres du parlement, destiné à garantir leur indépendance et l'égal accès de tous à cette fonction<sup>3</sup> ». Elle peut être aussi définie comme « allocation périodique d'une somme d'argent aux députés et sénateurs en vue de leur permettre d'exercer en toute indépendance matérielle leur mandat<sup>4</sup> ».

---

<sup>1</sup> « Chargé du vouloir pour la nation », selon la définition fameuse de Barnave, le représentant (art. 3 C) doit être libre de son comportement dans l'exercice de son mandat qu'elle lui a confié. En vue d'assurer son indépendance, le mandat bénéficie de protections particulières, les immunités (art. 26 C), mais il est aussi soumis à des restrictions visant certaines activités jugées incompatibles (art. 25 C, qui renvoie à la loi organique). Des facilités matérielles sont enfin mises à la disposition de son titulaire. AVRIL P., GIQUEL J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition, 1996, p. 35.

<sup>2</sup> *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, sous la direction de Josette Rey-Debove et Alain Rey, édition Le Robert, 2007.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> CORNU G. (sous la direction), *Vocabulaire juridique*, édition Presses universitaires de France, 1987.

En outre, le parlementaire dispose également de **l'immunité**<sup>5</sup> qui lui assure un régime juridique dérogatoire au droit commun. Les définitions avancées par les ouvrages de droit constitutionnel et par les dictionnaires juridiques spécialisés présentent l'immunité parlementaire sous un double angle : tantôt comme un régime juridique dérogatoire au droit commun, tantôt comme un privilège – ou prérogative – accordé aux parlementaires. C'est dans ce sens que les immunités sont qualifiées comme « l'ensemble des dispositions qui assurent aux membres du parlement **un régime juridique** dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice et leur indépendance, afin de préserver leur liberté et leur indépendance<sup>6</sup> ».

Nous comprenons dès lors la raison pour laquelle ces immunités sont « **des privilèges** accordés aux parlementaires pour les prémunir contre des poursuites engagées délibérément par le pouvoir ou des groupes dans le but de les intimider ou de faire pression sur eux<sup>7</sup> ». Du reste, c'est dans cet esprit que les dictionnaires juridiques définissent l'immunité parlementaire à la fois comme : « **un privilège** selon lequel les parlementaires ne peuvent être poursuivis sans l'autorisation de l'assemblée à laquelle ils appartiennent<sup>8</sup> », ou comme « **une prérogative** qui met les parlementaires à l'abri des poursuites judiciaires en vue d'assurer le libre exercice de leur mandat<sup>9</sup> ». Cependant, malgré la diversité des définitions, nous pouvons conclure que l'immunité est un régime juridique qui accorde aux parlementaires des privilèges dérogatoires au droit commun pour garantir l'exercice de leur mandat en toute indépendance.

Le régime des immunités est commandé par la volonté de garantir le libre exercice du mandat en protégeant le parlementaire contre des poursuites judiciaires intentées soit par le gouvernement, soit par des particuliers. Ces immunités sont de deux sortes : l'irresponsabilité, qui vise à empêcher que le parlementaire soit poursuivi pour des opinions exprimées ou des

---

<sup>5</sup> D'après le *Dictionnaire encyclopédique Larousse*, édition 1993, la notion d'immunité a des connotations multiples :

a. immunité biologique : la résistance naturelle ou acquise d'un organisme vivant à un agent infectieux tel que les microbes ou les virus, ou toxique tel que les venins ou les toxiques de champignons.

b. immunité diplomatique : privilège des agents diplomatiques en vertu duquel, notamment, ceux-ci ne peuvent être déférés devant les juridictions de l'Etat dans lequel ils sont en poste.

c. immunité d'exécution : privilège qui protège contre toute exécution forcée les bénéficiaires d'une immunité de juridiction.

<sup>6</sup> « Le statut du député », *Connaissance de l'Assemblée*, publication de l'Assemblée nationale, septembre 1997, p. 15.

<sup>7</sup> DEBBASCH Ch., PONTIER J.M., BOURDON J., RICCI J.C., « Droit constitutionnel et institutions politiques », *Economica*, 4<sup>e</sup> édition, 2001, p. 840.

<sup>8</sup> *Le Petit Larousse*, les éditions françaises, Paris, 1993.

<sup>9</sup> *Dictionnaire de vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, publié sous la direction de CORNU G., Presses universitaires de France, 1<sup>re</sup> édition, 1987, p. 399.

votes émis dans l'exercice de son mandat, et l'inviolabilité, qui protège le parlementaire contre des poursuites (généralement pénales) pour des actes (plus ou moins) étrangers à sa fonction.

Par ailleurs, en contrepartie des avantages qui leur sont accordés, les parlementaires sont assujettis à des obligations consacrées par le principe des **incompatibilités** et par une **obligation de déclaration** de patrimoine.

Généralement, l'**incompatibilité** se définit<sup>10</sup> comme « l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions ou occupations avec le mandat de parlementaire<sup>11</sup> ». Le régime des incompatibilités, dont la raison d'être est d'empêcher que l'occupation des parlementaires vienne fausser leur rôle de représentants de la nation, de viser aussi à sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs par des règles restrictives de cumul des mandats.

Le souci de transparence et celui de mettre les parlementaires à l'abri de la corruption sont également à la base des déclarations de patrimoine et/ou d'intérêts, qui ont connu un grand essor ces dix dernières années. **La déclaration de patrimoine** est un acte juridique par lequel le déclarant fait état de son patrimoine.

Selon le dictionnaire *Le Robert*, la transparence est la qualité qui laisse clairement voir la réalité. Concernant l'administration, elle a deux acceptions. Soit nous considérons que l'administration est transparente avec elle-même : un organe de surveillance interne est créé et les agents publics justifient de leur situation auprès d'elle, soit l'administration est transparente vis-à-vis de l'extérieur, le public et la société civile ont alors accès à un ensemble d'informations dans le but d'opérer leur propre contrôle. La déclaration de patrimoine s'inscrit dans cette logique de transparence. Elle rend la situation (patrimoniale, d'intérêts, familiale...) d'une personne visible et compréhensible par une entité ou un groupe de

---

<sup>10</sup> L'incompatibilité peut avoir des connotations multiples : impossibilité de s'accorder, de vivre ensemble ; en médecine : incompatibilité médicamenteuse (*Le Petit Larousse*, édition 1993) ; « Au sens juridique, l'incompatibilité se définit comme l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions ou occupations avec le mandat parlementaire. A la différence de l'inéligibilité, elle n'empêche pas *a priori* l'élection, mais elle impose *a posteriori* un choix à l'élu. » (*Statut du parlementaire*, publication de l'Assemblée, édition 1997, p. 61) ; « L'incompatibilité est la règle qui interdit aux parlementaires d'exercer certaines occupations ou professions en même temps que leur mandat » (HERMAN V. et MENDEL F., « Les parlements dans le monde : recueil des données comparatives », Centre international de documentation parlementaire de l'Union interparlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1986-1987, p. 160) ; impossibilité légale de cumuler, soit certaines fonctions publiques, soit certains mandats électifs avec certaines occupations ou situations privées (telles que commerçant et commissaire aux comptes), CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant (sous dir.), Presses universitaires de France, 1989.

<sup>11</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 61.

personnes chargé d'opérer un contrôle. Par conséquent, la déclaration de patrimoine peut être considérée comme un moyen efficace de prévention de la corruption.

**B.** La seconde composante de notre intitulé « le parlementaire » c'est la qualité d'être membre du parlement. Ce dernier est composé de deux chambres : la « Chambre des représentants » et la « Chambre des conseillers », et en aucun cas la Constitution ne les a désignées comme « première Chambre » et « deuxième Chambre »<sup>12</sup>. En outre, il convient de préciser que, depuis la première Constitution marocaine de 1963 jusqu'à celle de 2011, le législateur marocain a toujours utilisé pour les membres du parlement soit le qualificatif « parlementaire » soit celui de représentant ou de conseiller en corrélation avec leur chambre d'appartenance. En aucun cas le législateur n'a utilisé le mot « député », qui vient de députation, à l'exception du projet de constitution de 1908 qui appelait les membres du Conseil de la nation « délégués »<sup>13</sup>.

## **2. L'évolution historique des éléments constitutifs du statut de parlementaire**

Les règles constituant le statut de parlementaire remontent à la tradition démocratique britannique et française. « Le statut du parlementaire britannique de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle et a fortiori celui du parlementaire français de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle visaient surtout à les protéger contre des ingérences de l'exécutif. A cette époque, il fallait donc octroyer au parlementaire des droits dont le citoyen « normal » ne jouissait pas, ou pas dans cette mesure. Par rapport au niveau de protection juridique des autres citoyens, le parlementaire jouissait donc bel et bien d'un certain nombre de privilèges, dont les immunités et le rang protocolaire étaient les exemples les plus frappants. Au fil du temps, le contenu du statut de parlementaire s'est sans cesse enrichi. Cette évolution s'explique essentiellement par des changements politiques et socio-économiques qui ont profondément modifié la base du recrutement des parlementaires<sup>14</sup>. » Seulement, il convient de noter que l'apparition des éléments constituant ce statut s'est faite de façon graduelle.

---

<sup>12</sup> C'est une confusion fréquente, surtout dans les médias.

<sup>13</sup> « Extraits du projet de Constitution marocaine du 11 octobre 1908 », publication de la *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, collection, coll. « Textes et Documents », première édition, 1998, pages 113 à 117.

<sup>14</sup> HULST van M., *Le Mandat parlementaire, étude comparative mondiale*, Union interparlementaire, Genève, 2000, p. 160, disponible sur le site : [www.ipu.org/PDF/publications/mandate](http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate).

A. Historiquement<sup>15</sup>, et pour caractériser la **nature des immunités**, il y a lieu de distinguer trois aspects dont l'appariation s'est faite au cours de l'histoire de façon progressive :

- d'abord, l'inviolabilité, qui prémunit les parlementaires contre des poursuites judiciaires éventuelles ciblant une dissuasion ou une réprimande pour les votes et opinions émis dans l'exercice de leurs fonctions ;
- ensuite, l'irresponsabilité, qui vise les actes accomplis en dehors de la fonction parlementaire mais qui entend protéger non l'élu lui-même mais son travail et le bon fonctionnement de l'assemblée à laquelle il appartient ;
- enfin, la suspension, qui donne la possibilité aux parlementaires de faire en sorte que leurs collègues poursuivis ou arrêtés puissent exercer pleinement leur mandat, en suspendant les poursuites ou la détention dont ils sont l'objet.

Le triptyque de **l'immunité** parlementaire, à savoir l'irresponsabilité, l'inviolabilité et la suspension des poursuites, s'est constitué d'une façon graduelle. Dans un premier temps, le principe de **l'irresponsabilité** a devancé celui de l'inviolabilité. En Angleterre, à la fin du 17<sup>e</sup> siècle, la liberté de parole des parlementaires anglais était consacrée par le privilège de *freedom of speech act*, codifié en 1689. Cette loi prévoyait que « la liberté de parole et le droit de débattre des questions au parlement ne doivent être entravés ou remis en question par aucun tribunal en dehors du parlement<sup>16</sup> ». En France, le principe de l'irresponsabilité parlementaire fut proclamé le 23 juin 1789 par Mirabeau invitant le Tiers-Etat réuni en Assemblée nationale à assurer sa protection contre « la puissance des baïonnettes ». (« Je bénis la liberté de ce quelle mûrit de si beaux fruits dans l'Assemblée nationale. Assurons notre ouvrage en déclarant inviolable la personne des députés aux Etats Généraux<sup>17</sup>. »)

Ce n'est qu'en 1790 que le principe de l'irresponsabilité a été renforcé par celui de **l'inviolabilité** parlementaire formulée sous forme d'un décret par l'Assemblée.

---

<sup>15</sup> L'historique des trois composantes de l'immunité est présenté de façon plus détaillée par FRAISSEIX P. : « Les parlementaires et la justice : la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté et de la poursuite », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 39, 1999, p. 497-540.

<sup>16</sup> ISAR H., « Immunités parlementaire ou impunité du parlementaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 20, 1994, p. 684.

<sup>17</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 15.

Pour ce qui est de la troisième composante du triptyque de l'immunité parlementaire, à savoir **la demande de suspension des poursuites**, elle est apparue quelques années plus tard. Elle a été introduite en France par l'article 14 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Il dispose que « la détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou l'autre chambre sont suspendues pendant la session et pour toute sa durée, si la chambre le requiert ». La substance de ce dispositif novateur sera par la suite reprise par l'article 28, alinéa 3 du projet de constitution du Maréchal Pétain : « Si l'Assemblée intéressée le requiert, la détention préventive ou la poursuite d'un membre de l'une ou l'autre chambre, arrêté ou poursuivi au cours de l'inter-session, sont suspendues pendant la session suivante et pour toute sa durée<sup>18</sup>. » Cela veut dire qu'en 1875 les constitutions françaises ont complété l'irresponsabilité et l'inviolabilité par un troisième privilège, celui de la suspension des poursuites judiciaires diligentées contre les élus.

Il est à remarquer ici que le régime français en matière d'irresponsabilité et d'inviolabilité parlementaire ne présente aucune spécificité, car les mêmes principes sont partagés par la plupart des pays anciennement comme nouvellement accoutumés au fonctionnement démocratique.

De nombreux pays ont introduit dans leur législation, notamment au niveau de la Constitution, une protection plus au moins large pour le parlementaire. Le Maroc n'est pas en reste. Il fait partie des pays qui ont consacré une protection juridique pour leurs parlementaires. Dans son article 39, le premier projet de constitution de 1908<sup>19</sup> prévoyait une protection des opinions sans faire allusion au principe de l'inviolabilité. Ce n'est que par la suite dans la première Constitution du Maroc indépendant, celle de 1962<sup>20</sup>, et les autres qui l'ont suivie, que l'immunité parlementaire a été consacrée dans ses grandes dimensions traditionnelles. Toutefois dans la Constitution de 2011<sup>21</sup>, le constituant marocain a marqué un tournant important concernant la question des immunités parlementaires, en supprimant l'inviolabilité.

---

<sup>18</sup> FRAISSEIX P., « Les parlementaires et la justice : la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté et de la poursuite », *op. cit.*, p. 499.

<sup>19</sup> « Extraits du projet de Constitution marocaine du 11 octobre 1908 », *op.cit.*, pages 113 à 117.

<sup>20</sup> La Constitution de 1962 promulguée par dahir du 17 rajeb 1382 (14 décembre 1962), publiée au *B.O.* n° 2616 bis du 19/12/1962, p. 1773.

<sup>21</sup> Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution. *Bulletin officiel* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011).

**B.** Dans son principe, l'**indemnité** que perçoivent les parlementaires a un caractère de dédommagement des frais occasionnés par l'exercice de leur mandat. Cette conception archaïque exprime une conception dépassée de la fonction de parlementaire. Elle est en réalité une rémunération versée à celui qui exerce une fonction au profit de la collectivité.

Au cours de l'histoire, du Mithos Ecclésiaticos athénien du IV<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ à l'indemnité allouée aux délégués nommés aux Etats généraux, l'indemnité parlementaire apparaît comme une garantie de l'indépendance des élus. D'ailleurs, l'octroi aux députés d'une indemnité de fonction avait été au XIX<sup>e</sup> siècle l'une des grandes revendications du chartisme en Angleterre et l'un des principaux acquis de la Révolution de 1848. En France, son histoire se confond avec le développement de la démocratie parlementaire depuis 1789. Ainsi, la première assemblée élue, l'Assemblée nationale constituante, verse à ses membres 18 livres par jour, conformément aux dispositions du décret du 1<sup>er</sup> septembre 1789<sup>22</sup>.

Aujourd'hui, nous pouvons donc affirmer que l'indemnité parlementaire est devenue un véritable traitement et qu'elle répond essentiellement à trois objectifs : tout d'abord, elle doit permettre à chaque citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, d'accéder au parlement ; ensuite, elle doit mettre les élus à l'abri d'éventuelles pressions et tentations du pouvoir exécutif ; enfin, elle vise à compenser les charges particulières liées au mandat. Dans ce sens, l'indemnité se conçoit alors comme une dotation permettant de rembourser les frais occasionnés par le mandat législatif (voyage, tenue, abandon de l'activité principale). Elle vise à renforcer le caractère bénévole de la fonction politique et en assurer l'indépendance, afin que nul ne puisse être écarté de l'enceinte législative pour des considérations pécuniaires.

Au Maroc, l'indemnisation des parlementaires a commencé avec la première législature (1963-1965). Mais ce n'est qu'en 1997 qu'un décret fut adopté déterminant les indemnités parlementaires<sup>23</sup>. Il n'est pas sans importance de rappeler qu'avant 1997 existait le dahir de 3 août 1956 portant institution d'un Conseil consultatif auprès de Sa Majesté<sup>24</sup>, qui traitait pour

---

<sup>22</sup> ERNEST B. et SEBASTIEN R., *Le Statut du parlementaire : aspect financier*, publication du Sénat français, 2006, p. 3.

<sup>23</sup> Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997, fixant les indemnités représentatives de frais et les avantages alloués aux membres du parlement (ce décret n'est pas publié au *Bulletin officiel*).

<sup>24</sup> L'article 18 dit que « les membres du Conseil national consultatif perçoivent pendant la durée des sessions des indemnités fixées par décret », dahir n° 1-56-179 du 25 hija 1375 (3 août 1956) portant institution d'un Conseil consultatif auprès de sa Majesté, *B.O.* n° 2286 du 17 août 1956.

la première fois la question des indemnités parlementaires. Leur retraite quant à elle remonte à 1992, date de la publication du dahir de 1992<sup>25</sup>.

La Constitution de 2011<sup>26</sup>, si elle a fait mention des autres éléments du statut de parlementaire (l'immunité<sup>27</sup>, les incompatibilités<sup>28</sup> et la déclaration du patrimoine<sup>29</sup>), il n'en est pas de même pour la question de leurs indemnités. En France, par exemple, l'article 25<sup>30</sup> de la Constitution de 1958 cite et renvoie à une loi organique la question des indemnités des parlementaires.

Pour ce qui est des origines historiques **des incompatibilités**, la préoccupation de la protection de l'indépendance du parlementaire est très ancienne. « Dès 1789, l'Assemblée constituante a pris un décret interdisant à ses membres « d'accepter du gouvernement aucune place, même celle de ministre, aucun don, pension, traitement ou emploi, même en donnant leur démission » dans le seul but d'assurer leur indépendance face à l'autorité royale<sup>31</sup>. »

En France, les incompatibilités parlementaires ne sont pas nouvelles, et tout au long de l'histoire constitutionnelle française, le problème de l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et d'une activité professionnelle s'est posé. « Les incompatibilités parlementaires sont instituées en droit public français dès la Révolution de 1789. A l'origine, « elles s'appuient », comme l'indique encore Eugène Pierre en 1910, « sur le principe de la séparation des pouvoirs », mais leur objet tend au cours du XX<sup>e</sup> siècle à s'élargir pour en faire le mode normal de la protection de l'indépendance de l'élu. Cependant, si le champ d'application des incompatibilités s'étend progressivement dans deux directions, en raison de l'accroissement des effectifs et des missions de l'Administration, de l'interdiction du cumul du

---

<sup>25</sup> Dahir n° 4.92 du 4 safar 1413 (4 août 1992) instituant un régime de pension au profit des membres de la Chambre des représentants (en arabe), *B.O.* n°4234, 8 rajab 1414 (22 décembre 1993), page 2571.

<sup>26</sup> La Constitution de 2011, *B.O.* 5964 bis, 28 chaabane 1432 (30 juillet et 2011).

<sup>27</sup> L'article 64 de la Constitution de 2011 : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'Etat, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi. »

<sup>28</sup> L'article 62, alinéa 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> de la Constitution : le nombre des représentants, le régime électoral, les principes du découpage électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral sont fixés par une loi organique.

<sup>29</sup> L'article 158 de la Constitution stipule : « Toute personne, élue ou désignée, assumant une charge publique doit faire, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci. »

<sup>30</sup> L'article 25, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution française de 1958 stipule : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. »

<sup>31</sup> JAN P., « Les assemblées parlementaires françaises », *la Documentation française*, Paris, 2005, p. 36.

mandat parlementaire et d'un nombre grandissant d'activités privées, leur régime connaît une double évolution : d'un côté, les structures modernes de l'Administration favorisent un aménagement nécessaire des incompatibilités traditionnelles visant les fonctions publiques, de l'autre, les exigences d'un contrôle renforcé des activités économiques des parlementaires conduisent à affiner, compléter, diversifier les règles juridiques classiques<sup>32</sup>. »

Si les précédents historiques du régime d'incompatibilité dans les Etats démocratiquement avancés – notamment la France et la Grande-Bretagne – sont très anciens, il n'en est pas de même pour le Maroc.

En effet, ce n'est qu'en 1908, date à laquelle le Maroc eut un projet de constitution, que nous pouvons trouver une consécration juridique des incompatibilités. C'était l'article 50 disposait que : « Le délégué<sup>33</sup> ne peut cumuler deux fonctions. S'il prend une autre fonction, il est déchu de sa qualité de délégué. Cependant, s'il est requis par le Conseil consultatif pour une fonction temporaire, il peut cumuler les deux fonctions sans être déchu de sa qualité de délégué<sup>34</sup>. » La première Constitution marocaine de 1962<sup>35</sup>, quant à elle, a prévu un parlement bicaméral. A travers ses articles 44 et 45, elle a prescrit le principe des incompatibilités parlementaires. L'article 44 prévoyait : « Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct. Ils portent le nom de représentants. Le nombre et le mode d'élection des représentants, les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités sont fixés par une loi organique. Le Bureau est élu à la représentation proportionnelle des groupes. » Le deuxième alinéa de l'article 45 énonçait aussi que: « La Chambre des conseillers est élu pour six ans. La Chambre est renouvelable par moitié tous les trois ans. Les sièges faisant l'objet du premier renouvellement seront tirés au sort. Les membres de la Chambre des conseillers portent le nom de conseillers, les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités sont fixés par une loi organique. » Les constitutions qui ont suivi ont maintenu cette consécration à travers l'article 43 (1970<sup>36</sup>, 1972<sup>37</sup> et 1992<sup>38</sup>) ; par contre, dans la Constitution de 1996<sup>39</sup>, la consécration s'est faite à

---

<sup>32</sup> CEOARAM, *Les Incompatibilités parlementaires en France et à l'étranger*, édition la Documentation française, n°4, 106-4107, 1974, p. 7.

<sup>33</sup> Les membres du Conseil consultatif s'appellent les délégués.

<sup>34</sup> « Extraits du projet de Constitution marocaine du 11 octobre 1908 », coll. Textes et documents », *op. cit.*, pages 113 à 117.

<sup>35</sup> Constitution de 1962 (promulguée par dahir du 17 rajeb 1382 (14 décembre 1962) publié au *B.O.* n° 2616 bis du 19/12/1962, p. 1773.

<sup>36</sup> Constitution de 1970, promulguée par dahir n° 1-70-177 du jourmada I 1390 (31 juillet 1970), *B.O.* n° 3013 bis du 1<sup>er</sup> août 1970, p. 1106.

<sup>37</sup> Dahir n° 1-72-061 du 23 moharrem 1392 (15 mars 1972), portant promulgation de la Constitution, *Bulletin officiel* n° 3098, p. 456.

travers les articles 37 et 38). Quant à la Constitution de 2011, le législateur marocain a introduit de nouvelles dispositions où il a conféré à une loi organique de déterminer les cas d'incompatibilité avec la fonction gouvernementale et aussi les règles relatives à la limitation du cumul des fonctions<sup>40</sup>.

C. Les origines des textes sur **les déclarations de patrimoine** sont très récentes dans l'histoire des sciences politiques. Ce n'est qu'à partir des années quatre-vingt qu'un système de contrôle permettant de vérifier que l'exercice du mandat parlementaire n'est pas source d'enrichissement indu est instauré dans certains pays. La France, par exemple, n'a adopté qu'en 1988 une loi sur la déclaration de patrimoine. En effet, la loi organique n° 88-226 et la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique<sup>41</sup> – qui seront modifiées par la suite en 2013 – ont instauré un contrôle de l'évolution de la situation patrimoniale de certains élus, appliqué en particulier aux membres du parlement. « L'opinion publique a parfois tendance à imaginer que l'accomplissement d'un mandat électif ou d'une fonction publique peut être l'occasion d'un enrichissement indu pour celui qui l'exerce. L'objet des dispositions proposées est de dissiper à l'avance les suspicions infondées en demandant aux hommes politiques les plus en vue d'établir au début et à la fin de leurs fonctions une déclaration de leur situation de fortune et en prévoyant une procédure d'examen de cette déclaration par une instance incontestable, permettant de déceler les enrichissements inexpliqués<sup>42</sup>. »

Le Maroc a adopté sa première législation en matière de déclaration de patrimoine en 1992, mais elle est restée inappliquée. Avant la loi n°25-92 du 7 décembre 1992 instaurant le

---

<sup>38</sup> Dahir n° 1-92-155 du 11 rabia II 1413 (9 octobre 1992) portant promulgation du texte de la Constitution, *Bulletin officiel* du 21-10-1992, n° 4173, p. 420-428.

<sup>39</sup> L'alinéa 2 de l'article 37 dispose : « Le nombre des représentants, le régime électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et l'organisation du contentieux électoral sont fixés par une loi organique. » L'alinéa 2 de l'article 38 qui stipule : « le nombre et le régime électoral des conseillers, le nombre des membres à élire par chacun des collèges électoraux, la répartition des sièges par région, les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités, les modalités du tirage au sort prévu ci-dessus ainsi que l'organisation du contentieux électoral sont fixés par une loi organique. » Dahir n° 1-96-157 du jourmada I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation de la Constitution révisée, *B.O.* n°4420 bis.

<sup>40</sup> Article 87 : « Le gouvernement se compose du chef du gouvernement et des ministres et peut comprendre aussi des secrétaires d'État. Une loi organique définit, notamment, les règles relatives à l'organisation et la conduite des travaux du gouvernement, et au statut de ses membres. Elle détermine également les cas d'incompatibilité avec la fonction gouvernementale, les règles relatives à la limitation du cumul des fonctions, ainsi que celles régissant l'expédition, par le gouvernement sortant, des affaires courantes. » Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation de la Constitution, *Bulletin officiel*, n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011).

<sup>41</sup> La loi organique n° 88-226 et la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique.

<sup>42</sup> « Le statut du député », *op. cit.* n° 7, septembre 2007, p. 101.

principe de la déclaration de patrimoine, le Maroc a connu une diversité de dispositifs juridiques qui tentaient de réglementer la déclaration de patrimoine. Ainsi, le dahir n° 1-63-038 du 1er mars 1963 portant statut particulier des administrateurs du ministère de l'Intérieur (article 24, 2e alinéa)<sup>43</sup> obligeait les agents exerçant des fonctions d'autorité, sous la foi du serment, à déclarer la situation et la composition de leurs biens personnels. De même, le dahir portant loi n° 1-74-467 du 11 novembre 1974, formant statut de la magistrature (articles 16 et 17)<sup>44</sup>, obligeait les magistrats à déclarer, par écrit et sur l'honneur, leurs biens immobiliers et leurs valeurs mobilières ainsi que ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs. En vertu de ce dispositif, le ministère de la Justice est habilité à assurer le suivi de l'évolution de la situation de fortune des magistrats et des membres de leur famille. Enfin, la loi n°25-92 du 7 décembre 1992 portant sur la déclaration du patrimoine des fonctionnaires de l'Etat et par la suite la loi n° 62-99 formant Code des juridictions financières (articles 184 et 185)<sup>45</sup>. Il est

---

<sup>43</sup> L'article 24 prévoit : « Les agents exerçant des fonctions d'autorité ne peuvent, sauf dérogation exceptionnelle accordée par le ministre de l'Intérieur, être nommés ou maintenus en fonction dans une province ou une préfecture où leur conjoint exerce une activité lucrative. Ils ne peuvent en outre acquérir de propriété immobilière, ni édifier d'immeuble sans l'autorisation du ministre de l'Intérieur. Au moment de leur entrée en service tous les agents exerçant des fonctions d'autorité doivent obligatoirement faire sous la foi du serment une déclaration indiquant la situation et la composition de leurs biens personnels. Des contrôles périodiques pourront être effectués par les soins des services accrédités à cet effet. » Dahir n° 1-63-038 du 5 chaoual 1382 (1<sup>er</sup> mars 1963) portant statut particulier des administrateurs du ministère de l'Intérieur, *Bulletin officiel* n° 2629 du 15/03/1963, p. 385.

<sup>44</sup> Abrogés et remplacés par la loi n° 53-06 promulguée par le dahir n° 1-07-201 du 20 novembre 2007 (19 kaada 1428) ; *B.O.* n° 5680 du 6 novembre 2008 :

Article 16 : « Tout magistrat est tenu de déclarer par écrit et sur l'honneur quels sont les biens immobiliers et les valeurs mobilières qu'il possède, ainsi que ceux de son conjoint et de ses enfants. Si les conjoints sont tous deux magistrats, la déclaration est effectuée séparément et celle concernant les enfants mineurs est faite par le père. Toute modification intervenue dans la situation de fortune du ou des intéressés doit faire l'objet d'une déclaration complémentaire immédiate formulée dans les mêmes conditions. La déclaration prévue par le premier alinéa ci-dessus doit être déposée par le magistrat dans les trois mois qui suivent sa nomination. Les magistrats déjà en fonction à la date de publication du présent dahir portant loi sont tenus de la faire dans un délai de trois mois à compter de cette publication. »

Article 17 : « Le ministre de la justice est chargé de suivre l'évolution de la situation de fortune des magistrats et des membres de leur famille visés à l'article précédent. A toute époque, il a la faculté, après avis conforme du conseil supérieur de la magistrature, de faire procéder, par voie d'inspection, à l'évaluation de leur patrimoine. Les magistrats désignés en qualité d'inspecteurs disposent d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle. Ils peuvent, notamment, convoquer et entendre les magistrats intéressés et se faire communiquer tous documents utiles. Les rapports d'inspection sont transmis sans délai au ministre de la justice avec les conclusions et suggestions des inspecteurs. »

<sup>45</sup> Dahir n° 1-02-124 du 1<sup>er</sup> rabii II 1423 (13 juin 2002) portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, *B.O.* n° 5030 du 15 août 2002 :

Article 184 : « Tout magistrat est tenu préalablement à sa nomination de déclarer par écrit et sur l'honneur les biens immobiliers et les valeurs mobilières qu'il possède, ainsi que ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs. Si les conjoints sont tous deux magistrats des juridictions financières, la déclaration est effectuée séparément et celle concernant les enfants mineurs est faite par le père. Toute modification intervenue dans la situation de fortune du ou des intéressés doit faire l'objet d'une déclaration complémentaire immédiate formulée dans les mêmes conditions. »

Article 185 : Le premier président peut demander à l'administration, qui est tenue de les lui fournir, toutes informations d'ordre patrimonial sur les biens des magistrats et des membres de leur famille visés à l'article précédent. En outre, le Premier président peut, après avis conforme du Conseil de la magistrature et des

vrai que c'est la loi de 1992, qui fut la première législation instaurant le principe de la déclaration de patrimoine, mais auparavant une première proposition de loi sur la déclaration de patrimoine avait été déposée durant la seconde année de la législature 1977-1983, mais sans jamais aboutir.

En 2008, le Maroc a connu un passage de la déclaration optionnelle à la déclaration obligatoire du patrimoine. Il a adopté un ensemble de textes régissant la déclaration obligatoire de patrimoine concernant plusieurs catégories d'assujettis, entrés en vigueur en 2010. Ce processus a été couronné par la constitutionnalisation du principe de l'obligation de la déclaration de patrimoine en 2011 pour renforcer les principes de bonne gouvernance.

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

D'après ce qui précède, le statut de parlementaire a été élaboré de façon graduelle, et il reste en perpétuelle évolution. Il est étroitement lié au changement politique et économique de chaque pays.

Les éléments constituant le statut de parlementaire sont apparemment distincts, mais en réalité ils convergent tous vers un seul but qui est la garantie de l'indépendance du parlementaire.

En effet, ce statut s'accompagne de plusieurs avantages qui se traduisent non seulement par la liberté d'expression nécessaire à l'exercice du mandat parlementaire, mais aussi par une autonomie financière garantie par le versement d'indemnités, le libre exercice du mandat de parlementaire ne pouvant être cautionné par la seule préséance de l'impunité. En revanche, sa spécificité ne tient pas uniquement à ces prérogatives, le parlementaire est en contrepartie soumis à des contraintes de transparence traduite dans le régime d'incompatibilité et de l'obligation de déclaration de patrimoine.

---

juridictions financières, faire procéder par voie d'investigation par un ou plusieurs magistrats à la vérification des déclarations des biens immobiliers et des valeurs mobilières des magistrats et des membres de leur famille, visés à l'article précédent. Les magistrats chargés de l'investigation doivent être d'un grade égal ou supérieur à celui du magistrat concerné ; ils disposent d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle. Ils peuvent notamment convoquer et entendre les magistrats intéressés et se faire communiquer tous documents utiles. Ils établissent des rapports appuyés de leurs conclusions et suggestions, qu'ils transmettent sans délai au Premier président. Si ces rapports révèlent l'existence de faits mentionnés à l'article 225 ci-après, le premier président les soumet au conseil de la magistrature des juridictions financières. »

### 3. L'acquisition de la qualité de parlementaire

A partir de quel moment le parlementaire bénéficie-t-il de son statut ?

Le titre juridique de l'élu est constitué par la proclamation des résultats de l'élection, générale, partielle ou organisée après une dissolution. L'entrée en fonction n'intervient qu'au moment où cessent les pouvoirs des élus sortants, c'est-à-dire le premier vendredi d'octobre<sup>46</sup>. La Constitution de 2011, quant à elle, n'a mentionné que des dispositions relatives à la fin du mandat des membres de la Chambre des représentants, sans évoquer celles relatives à la Chambre des conseillers. L'article 62 stipule : « Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. La législature prend fin à l'ouverture de la session d'octobre de la cinquième année qui suit l'élection de la Chambre. »

### 4. Le choix du sujet

Notre étude portera sur « **le statut du parlementaire marocain** ». Le choix de ce thème comme objet de notre thèse est motivé par deux considérations.

**La première est essentiellement académique** dans la mesure où le thème en soi n'a pas jusqu'ici tenté les étudiants chercheurs en droit parlementaire marocain, et là intervient une première difficulté. Notre entreprise s'est heurtée aussi à l'indigence des sources, quelle que soit leur forme (ouvrage ou revue...), qui traitent l'immunité, les indemnités, les incompatibilités et la déclaration de patrimoine relatifs aux parlementaires marocains, et surtout en langue française. Cette difficulté est accentuée par le fait qu'il s'agit de traiter des aspects qui risquent de briser les tabous que l'institution parlementaire a pendant fort longtemps tenté de préserver (la question des indemnités).

La seconde considération est liée au contexte politique que connaissent les pays arabes en général et le Maroc en particulier<sup>47</sup>. Le point commun des deux sphères est le mécontentement des citoyens contre leurs élites politiques et les revendications sociales pour la transparence et la bonne gouvernance. L'élite parlementaire est directement concernée, par son pouvoir de contrôler l'action de l'exécutif et de voter des lois capables d'instaurer la bonne gouvernance. Cette élite devrait donner l'exemple en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Deux éléments qui devraient être au cœur des réformes attendues, pour répondre au désir de

---

<sup>46</sup> Article 65 de la Constitution de 2011, La Constitution, *B.O.* n° 5952 bis du 14 rajeb (17 juin 2011).

<sup>47</sup> Les attentes et les revendications déclenchées par « le printemps arabe ».

justice sociale des populations. L'intérêt du sujet a pris de l'importance puisque ce que les manifestants revendiquaient, c'est que prévale la règle du droit, l'égalité réelle devant la loi.

Aborder le thème du « statut du parlementaire marocain » est une occasion de souligner les facteurs qui créent la suspicion et le manque de confiance du Marocain à l'égard de ses représentants. Ce scepticisme est accentué par le manque de communication et de transparence de l'institution parlementaire vis-à-vis de son environnement.

## **5. La méthode**

La méthode utilisée dans le cadre de ce travail est exégétique, qui permet l'analyse des textes juridiques réglementant la situation du parlementaire marocain telle qu'elle est prescrite par les différents textes juridiques (la Constitution, les lois organiques et ordinaires, les règlements intérieurs des deux chambres, les décrets<sup>48</sup>). Cette démarche va permettre de connaître l'ensemble des dispositifs juridiques du statut du parlementaire marocain, tenus à l'abri du regard du citoyen marocain (notamment ceux relatifs aux indemnités) et aussi de confronter leur application dans la réalité marocaine. Notre approche sera alimentée par certains aspects théoriques qui s'avèrent nécessaires pour la compréhension du thème. De même, ce travail sera situé dans une perspective comparative à chaque fois qu'il le faudra (priviliégiant l'expérience française), ce qui nous permettra de comparer le statut du parlementaire marocain avec celui d'autres pays. Au demeurant, les décisions du juge constitutionnel, les résultats des élections, la composition socioprofessionnelle des deux chambres du parlement restent d'une grande utilité.

Notre entreprise ne sera pas limitée dans le temps, nous nous référerons aux exemples et aux cas qu'a connus la vie parlementaire marocaine depuis ses débuts, qui peuvent alimenter notre entreprise.

## **6. Objectif**

Notre premier but à travers cette recherche est de présenter et de divulguer le maximum d'informations et les textes réglementant l'élite parlementaire.

D'un autre côté, notre objectif n'est pas d'apporter des réponses achevées à des questions essentielles, mais de provoquer une réflexion sur les éléments constitutifs du statut de parlementaire marocain.

---

<sup>48</sup> Les références juridiques contenues dans la bibliographie confirment amplement cette approche.

Pour cela, nous allons essayer de répondre à la problématique contenue dans l'intitulé de notre recherche. Quel est le contenu des éléments constitutifs de ce statut, à savoir l'immunité, les indemnités, les incompatibilités et la déclaration de patrimoine ? Dans quelle mesure ce statut peut-il favoriser l'indépendance du parlementaire dans l'exercice de son mandat ? L'existence de textes propres aux parlementaires n'a-t-elle pas terni leur image aux yeux du citoyen ?

La réponse à ces questions fera l'objet du développement suivant.

**Une première partie** sera consacrée à l'étude des garanties destinées aux parlementaires, parmi lesquelles on trouve notamment les immunités parlementaires, qui tendent à protéger les libertés fondamentales des parlementaires et à les mettre à l'abri des poursuites judiciaires (**chapitre 1**), et les indemnités qui doivent les mettre à l'abri du besoin (**chapitre 2**).

La reconnaissance d'un statut spécifique impose des contreparties, le mandat devant être préservé de toute influence pouvant en contrarier le libre exercice. Aussi les parlementaires sont-ils soumis à diverses obligations et interdictions.

**Une deuxième partie** sera consacrée aux contraintes auxquelles les parlementaires sont soumis : les règles des incompatibilités (**chapitre 1**) et les règles destinées à combattre la corruption et à instaurer la transparence, la déclaration de patrimoine (**chapitre 2**).

## **Première partie**

### **Les garanties offertes à l'exercice du mandat parlementaire**

La qualité de représentant national du parlementaire lui confère un statut particulier, qui lui permet d'avoir une certaine indépendance. Celle-ci est basée sur deux volets essentiels.

En premier lieu, il y a l'octroi aux élus d'une **protection juridique** symbolisée par le régime des immunités parlementaires. Il faut que ceux-ci n'aient pas à redouter les inconvénients liés à leurs actes accomplis en tant que parlementaires et qu'ils ne soient soumis à aucune pression injustifiée. Ces immunités sont de deux sortes : l'irresponsabilité, qui vise à empêcher que le parlementaire ne soit paralysé par la crainte d'être poursuivi pour les opinions exprimées ou les votes émis dans l'exercice de son mandat, et l'inviolabilité, qui le protège contre les poursuites (généralement pénales) pour des actes plus au moins étrangers à sa fonction (**chapitre 1**).

Toutefois, aussi complète soit-elle, la protection juridique n'épuise pas à elle seule la question du libre exercice du mandat parlementaire. Les parlementaires doivent être mis à l'abri des éventuelles pressions financières susceptibles de les influencer dans l'exercice de leurs fonctions<sup>49</sup>. C'est pourquoi il existe bel et bien **une protection matérielle** qui constitue la seconde protection dont bénéficient les parlementaires.

L'existence d'un régime d'indemnité parlementaire s'explique par les raisons suivantes :

D'abord parce que le mandat parlementaire expose son titulaire à des dépenses matérielles et logistiques dont il ne peut assumer seul la charge. L'indemnité que perçoivent les parlementaires a un caractère de compensation et de dédommagement des frais occasionnés par l'exercice de leur mandat.

Ensuite, l'octroi d'une indemnité peut assurer l'égalité entre les parlementaires fortunés et ceux qui le sont moins devant l'accès à l'institution parlementaire. En effet, l'attribution d'une indemnité aux parlementaires est une mesure qui constitue un progrès dans le sens de la démocratisation des institutions. Donner le droit de suffrage et de candidature à tous les citoyens ne crée pas à lui seul les conditions de la démocratie si l'exercice du mandat

---

<sup>49</sup> « Il ne suffit pas qu'un parlementaire soit juridiquement indépendant pour qu'il puisse correctement exercer son mandat. Il faut également qu'il soit autonome par rapport aux contraintes financières. Dans ce but, l'indemnité parlementaire doit permettre à l'élu de donner à son activité institutionnelle plus d'importance qu'à ses autres activités. » MAUS D., *Le parlement sous la V<sup>e</sup> République*, collection Que sais-je ? édition 1985, 3<sup>e</sup> édition 1996, p. 49.

parlementaire est, en fait, réservé à ceux dont l'état de la fortune permet de vivre sans travailler ou qui ont une activité professionnelle conciliable avec les obligations du parlementaire. C'est en ce sens que l'attribution d'une indemnité aux parlementaires est la condition du fonctionnement démocratique des institutions représentatives.

Enfin, l'indemnité est un élément indispensable pour assurer l'indépendance du mandat parlementaire. En assurant les moyens d'une vie décente au parlementaire, l'indemnité doit le mettre à l'abri des tentatives de corruption.

La protection des parlementaires se concrétise par l'octroi d'indemnités plus ou moins substantielles : une rémunération et un certain nombre d'avantage complémentaires. L'indemnité parlementaire fait partie intégrante du statut de parlementaire, mais son existence et sa consistance suscitent de plus en plus la polémique au Maroc (**chapitre 2**).

## **Chapitre I : L'évolution d'une protection juridique symbolisée par l'immunité parlementaire**

L'immunité parlementaire constitue l'une des plus anciennes garanties parlementaires. Elle est l'un des éléments majeurs et essentiels du statut de parlementaire. Elle a été conçue pour servir à conserver l'intégrité des parlements et à assurer l'indépendance de leurs membres dans l'accomplissement de leur mandat et non pas pour consacrer leur impunité.

L'immunité est une protection spécifique contre les mises en cause auxquelles les parlementaires sont plus exposés que le commun des justiciables. De ce fait, les Etats démocratiques et modernes adoptent ce principe même à des degrés divers. L'immunité peut être absolue ou relative. En outre, dans les nouvelles démocraties, encore à un stade élémentaire du développement constitutionnel, l'existence de l'immunité est très importante, en particulier quand l'indépendance de la justice est sur la voie d'être consolidée.

Dans la réalité, le principe de l'immunité parlementaire est actuellement inscrit dans l'immense majorité des constitutions modernes au sens où nous pouvons l'« affirmer comme principe général que partout les membres des parlements sont protégés contre les poursuites civiles ou criminelles en ce qui concerne tout ce qu'ils ont pu dire au cours des débats en Chambre ou au sein des commissions, ainsi que contre les risques de mauvais traitement qui seraient perpétrés alors qu'ils accomplissent leurs fonctions parlementaires légitimes<sup>50</sup> ».

Les définitions avancées dans les ouvrages de droit constitutionnel et dans les dictionnaires juridiques spécialisés présentent l'immunité parlementaire sous un double angle. Elle est appréhendée tantôt comme un régime juridique dérogatoire au droit commun, tantôt comme un privilège, ou prérogative, accordé aux parlementaires. C'est dans ce sens que les immunités sont qualifiées comme « l'ensemble des dispositions qui assurent aux membres du parlement un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice et leur indépendance, afin de préserver leur liberté et leur indépendance<sup>51</sup> ».

Nous comprenons dès lors la raison pour laquelle ces immunités sont « des privilèges accordés aux parlementaires pour les prévenir contre des poursuites engagées délibérément par le pouvoir ou des groupes dans le but de les intimider et de faire pression sur eux<sup>52</sup>. » Du reste, c'est dans cet esprit que les dictionnaires juridiques définissent l'immunité

---

<sup>50</sup> LAUNDY P., *Les Parlements dans le monde contemporain*, édition Payot, Lausanne 1989, p. 161.

<sup>51</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 15.

<sup>52</sup> DEBBASCH Ch., PONTIER J.M., BOURDON J., RICCI J.C., *op. cit.*, p. 840.

parlementaire à la fois comme : « un privilège selon lequel les parlementaires ne peuvent être poursuivis sans l'autorisation de l'assemblée à laquelle ils appartiennent<sup>53</sup> » et aussi comme « une prérogative qui met les parlementaires à l'abri des poursuites judiciaires en vue d'assurer le libre exercice de leur mandat<sup>54</sup> ». Cependant, malgré la diversité des définitions, nous pouvons conclure que l'immunité est un régime juridique qui accorde aux parlementaires des privilèges dérogatoires au droit commun pour garantir l'exercice de leur mandat en toute indépendance. Elle revêt trois aspects :

- l'inviolabilité, qui vise les actes accomplis en dehors des fonctions parlementaire et protège non l'élu lui-même mais son travail et le bon fonctionnement de l'assemblée à laquelle il appartient ; la demande de la levée de l'inviolabilité est initiée par le gouvernement ;
- la suspension : les parlements disposent, de prérogative de faire en sorte que leurs membres poursuivis ou arrêtés puissent exercer pleinement leur mandat, en suspendant les poursuites ou la détention dont ils font l'objet ; la demande de la suspension est initiée par le parlement ;
- l'irresponsabilité, qui garantit les parlementaires contre des poursuites judiciaires pour les votes et opinions émis dans l'exercice de leurs fonctions ; l'interruption de l'irresponsabilité d'un parlementaire relève uniquement de l'action publique.

Instituée à l'origine pour renforcer la situation précaire des assemblées électives face à l'exécutif, l'immunité parlementaire constitue désormais une garantie destinée à permettre au parlementaire d'exercer son mandat en toute indépendance. Seulement, au Maroc, si l'irresponsabilité ne suscite aucune controverse, l'inviolabilité, avant sa suppression par la Constitution de 2011, faisait l'objet de beaucoup de critiques. Ces dernières portaient à la fois sur son fondement même, jugé contraire au principe d'égalité réelle des citoyens, sur son étendue et sur son utilisation abusive. En effet, sa pratique très laxiste transformait cette protection en véritable privilège, voire en impunité caractérisée.

Dans ce chapitre, les trois aspects de l'immunité seront traités séparément. Nous allons présenter, dans une première section, l'inviolabilité et la suspension des poursuites des parlementaires, les deux aspects supprimés par la Constitution de 2011, pour traiter, dans la deuxième section, le seul élément d'immunité maintenu, à savoir l'irresponsabilité des parlementaires.

---

<sup>53</sup> *Le Petit Larousse, op. cit.*

<sup>54</sup> *Dictionnaire de vocabulaire juridique, op. cit., p. 399.*

## Section I. L'immunité parlementaire avant 2011

De toute évidence, c'est bien la Constitution qui institue, par la suprématie et la sacralité de ses dispositions, la source principale du droit national. Le législateur marocain avait le souci de favoriser une protection pour son parlementaire avant même d'adopter sa première Constitution. Cette protection fut inscrite pour la première fois dans le projet de Constitution de 1908 qui disposait dans son article 39 : « Tout membre du conseil consultatif est libre d'exprimer ses opinions. Il ne craindra ni le Makhzen, ni son personnel, il jouira de l'immunité quoi qu'il ait fait ; même s'il a critiqué le grand vizir et les autres ministres. Mais s'il donne un conseil portant atteinte au régime du conseil ou à l'Etat, il sera traité suivant l'article ci-après<sup>55</sup>. » Toutefois, une limite est inscrite dans les dispositions de l'article 40 qui prévoit : « Si un membre des deux Conseils est inculpé de trahison à la Nation, de tentative d'abolition de la Constitution, de corruption, et si l'inculpation est décidée à la majorité des deux Conseils, il est déchu de sa qualité de membre du conseil et puni selon ses actes<sup>56</sup>. »

Au lendemain de son indépendance, le Maroc s'est doté de sa première Constitution en 1962<sup>57</sup>. L'immunité est clairement annoncée dans son article 38 qui dispose : « Aucun membre du parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

« Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi et arrêté en matière criminelle et correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf dans le cas de flagrant délit. Aucun membre du parlement ne peut hors session être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre dont il fait partie, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues si la Chambre dont il fait partie le requiert. » En adoptant ces dispositions, le constituant avait le souci de se conformer à la tradition institutionnelle marocaine, mais aussi à l'essence des principes démocratiques des Etats modernes. Il est à rappeler que le contenu de cet article n'était rien d'autre que celui de l'article 26 de la Constitution française d'octobre 1958 avant sa révision en 1995. La lecture même de cet article donne l'impression d'une transposition de l'article dans sa totalité<sup>58</sup>. Nous

---

<sup>55</sup> « Extraits du projet de la Constitution marocaine du 11 octobre 1908 », publication de la *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, coll. « Textes et Documents », première édition, 1998, pages 113 à 117.

<sup>56</sup> *Idem*.

<sup>57</sup> Constitution de 1962 promulguée par dahir du 17 rajeb 1382 (14 décembre 1962), publié au *B.O.* n° 2616 bis du 19 décembre 1962, p. 1773.

<sup>58</sup> Dans sa rédaction antérieure à la révision constitutionnelle du 4 août 1995, l'article 26 de la Constitution française stipulait : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à

verrons que les nuances subtiles de la rédaction comme les différences de contexte politico-social vont différencier les modalités du bénéfice comme de la mise en application de l'immunité parlementaire au Maroc et en France.

Au Maroc, le contenu de l'article 38 de la Constitution de 1962 va être maintenu pratiquement dans toutes les Constitutions ultérieures. Néanmoins, le constituant marocain a apporté des modifications à l'article 37 de la Constitution de 1970<sup>59</sup>. Il a limité la liberté d'expression des parlementaires aux propos portant atteinte au régime monarchique, au respect dû au Roi et à la religion musulmane. Ainsi il dispose que : « Aucun membre de la Chambre des représentants ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où les opinions exprimées mettent en cause le régime monarchique, la religion musulmane, ou constituent une atteinte au respect dû au Roi. » Toutefois, les autres paragraphes n'ont pas été modifiés. Cette révision postérieure en vertu de laquelle l'immunité parlementaire ne protège plus les députés qui mettent en cause le régime monarchique ou la religion ou la personne du Roi marque un tournant certain.

En effet, le législateur a inséré ces dispositions pour combler le vide juridique auquel est confronté le président de la Chambre des représentants lors de l'arrestation des députés de l'Union nationale des forces populaires en 1963<sup>60</sup>. Nous verrons par la suite que les mêmes dispositions de l'article 37 de la Constitution de 1970 ont été maintenues dans celle de 1972, 1977 et 1992 jusqu'à celle de 1996 dans son article 39<sup>61</sup>.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2011, l'immunité a été limitée à la protection des opinions et des votes. Ce faisant, seul le principe de l'irresponsabilité constitue désormais le fondement de l'immunité conférée aux parlementaires. Les deux paragraphes suivants seront consacrés uniquement à l'inviolabilité et à la possibilité de demander la suspension des

---

l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf en cas de flagrant délit. Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues si l'assemblée dont il fait partie le requiert. »

<sup>59</sup> Constitution de 1970, promulguée par dahir n° 1-70-177 du jourmada I 1390 (31 juillet 1970), *B.O.* n° 3013 bis du 1<sup>er</sup> août 1970, p. 1106.

<sup>60</sup> Le 13 juillet 1963, la plupart des membres dirigeants d'UNFP ont été incarcérés sous l'accusation d'un complot tendant à renverser le régime monarchique.

<sup>61</sup> Dahir n° 1-96-157 du jourmada I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la Constitution révisée, *B.O.* n° 4420 bis.

poursuites à l'encontre d'un parlementaire (**paragraphe 1**), pour traiter par la suite l'application de ces deux aspects dans la pratique parlementaire marocaine (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. L'abrogation d'une immunité transformée en rente politique au Maroc**

Théoriquement, les immunités parlementaires constituent une garantie destinée à permettre au parlementaire d'exercer son mandat en toute indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Néanmoins, le gouvernement pouvait demander la levée de l'immunité d'un parlementaire qui avait commis une infraction pénale. En contrepartie, et pour maintenir l'équilibre entre les deux pouvoirs, le parlement avait la possibilité de suspendre les poursuites à l'encontre d'un parlementaire. Ces deux procédés figurent dans toutes les Constitutions adoptées par le Maroc depuis 1962 jusqu'à 1996.

En effet, les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de l'article 39 de la Constitution de 1996 présentaient les principes de base de l'inviolabilité et ses exceptions (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>) et l'exigence d'une autorisation de poursuite ou d'arrestation préalable par la Chambre à laquelle le parlementaire concerné appartient (dernier alinéa).

Les deuxième et troisième alinéas consacraient la protection personnelle du parlementaire, à savoir l'inviolabilité. Dès lors, le gouvernement peut demander la levée de l'immunité d'un parlementaire qui a commis une infraction pénale ; en contrepartie, le parlement a la possibilité de suspendre les poursuites. Ces deux aspects de l'immunité supprimés par la Constitution de 2011 feront l'objet des deux points suivants. Un premier point sera consacré à l'inviolabilité (A), le second point sera consacré à l'autorisation de poursuite ou d'arrestation préalable par la Chambre à laquelle appartient le parlementaire (B).

#### **A. L'annulation des demandes de la levée de l'immunité initiées par le gouvernement : l'inviolabilité**

Avant la Constitution de 2011, les membres du parlement marocain jouissaient d'un régime particulier d'inviolabilité, ensemble de mesures, qui leur garantissaient une protection contre les poursuites répressives qui, lorsqu'elles étaient injustifiées, pouvaient les empêcher matériellement d'exercer leur mandat.

L'inviolabilité parlementaire est une protection personnelle et aussi une immunité de procédure ; c'est une règle traditionnelle dans le droit constitutionnel des démocraties libérales. Elle revêt des modalités différentes selon les pays et les textes constitutionnels, mais le principe est le même. Elle protège le parlementaire contre les poursuites pour crimes ou

délits qui pourraient être intentés contre lui à raison de faits autres que ceux concernant l'exercice de sa fonction. Ce privilège se justifie par la nécessité d'assurer l'indépendance du parlement, de soustraire ses membres à une espèce de chantage que les gouvernements, qui disposent de l'action publique, pourraient exercer sur eux. Autrement dit, l'inviolabilité ne consiste pas à supprimer l'infraction, mais à retarder le déroulement de l'action publique ou pénale à l'encontre du parlementaire, de manière à ce qu'il ne soit pas distrait de son mandat par des décisions inconsidérées ou précipitées.

L'inviolabilité se distingue de l'irresponsabilité en ce sens qu'au lieu d'être permanente et absolue elle revêt un caractère temporaire et relatif.

Dans un premier point, nous allons présenter le domaine d'intervention de l'inviolabilité et son encadrement juridique au Maroc (1), les limites de cette protection seront traitées dans un second point (2).

### **1. Le domaine d'intervention de l'inviolabilité**

L'inviolabilité est une protection qui vise les actes accomplis en dehors des fonctions parlementaires et protège non pas l'élu lui-même mais son travail et le bon fonctionnement de la Chambre à laquelle il appartient. Elle a pour objet de garantir aux parlementaires une protection contre toute poursuite injustifiée et d'éviter que l'exercice de leur mandat ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par eux en tant que simples citoyens. « L'inviolabilité ne couvre ainsi que les infractions pénales légalement qualifiées de crime ou de délit. Le champ d'application matériel de l'inviolabilité est doublement limité. Seules les actions en matière criminelle et correctionnelle sont concernées et uniquement si elles débouchent sur des poursuites ou une arrestation<sup>62</sup>. » Les dispositions constitutionnelles – deuxième et troisième alinéas de l'article 39 de la Constitution de 1996 – sont sur ce point parfaitement claires : « Aucun membre du parlement ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté pour des crimes ou délits autres que ceux indiqués à l'alinéa précédent, qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf en cas de flagrant délit. Aucun membre du parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre à laquelle il appartient, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive<sup>63</sup>. »

---

<sup>62</sup> ISAR H., « Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 20, 1994, p. 692.

<sup>63</sup> Dahir n° 1-96-157 du jourada I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation de la Constitution révisée, *B.O.* n° 4420 bis.

La rédaction même de ce texte entraînait trois conséquences : la délimitation de la nature du délit, la distinction des degrés d'avancement des poursuites et la délimitation de l'inviolabilité dans le temps.

#### a. La délimitation de la nature du délit

L'inviolabilité n'est susceptible d'être invoquée qu'en matière criminelle ou délictuelle. Cette délimitation du champ d'application de l'inviolabilité, qui résulte des termes même de l'article 39, alinéa 2 et 3 de la Constitution de 1996, fait référence à la classification des infractions établie par le titre premier du Code pénal. Ce dernier distingue les peines principales et les peines accessoires : « Elles sont qualifiées de principales lorsqu'elles peuvent être prononcées sans être adjointes à aucune autre peine<sup>64</sup>. » Les peines principales sont : criminelles<sup>65</sup>, délictuelles<sup>66</sup> ou contraventionnelles<sup>67</sup>. En revanche, « les peines sont accessoires quand elles ne peuvent être infligées séparément ou qu'elles sont les conséquences d'une peine principale<sup>68</sup> ». L'inviolabilité avait pour effet d'écarter de son champ d'application les actions civiles, comme les contraventions de police et les sanctions spécifiquement fiscales, qui ne peuvent, en tout état de cause, donner lieu à une arrestation ou à un placement sous contrôle judiciaire.

#### b. La distinction des degrés d'avancement des poursuites

Dans la plupart des systèmes judiciaires, la poursuite relève du droit pénal. Le droit pénal régleme la conduite des individus et définit les crimes et les peines. Ainsi, les actes pénaux sont considérés comme des infractions contre l'ordre public, et, par conséquent, la responsabilité de la poursuite incombe au gouvernement. Une cause doit être portée devant le tribunal ou l'organisme judiciaire qui a l'autorité de l'instruire et de décider de son issue.

---

<sup>64</sup> Article 14 du dahir n° 1-59-413 du 28 jourmada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du Code pénal, B.O. n° 2640 bis du 5 juin 1963, p. 843.

<sup>65</sup> *Idem*, article 16 : Les peines criminelles principales sont : 1. la mort ; 2. la réclusion perpétuelle ; 3. la réclusion à temps pour une durée de cinq à trente ans ; 4. la résidence forcée ; 5. la dégradation civique.

<sup>66</sup> *Idem*, article 17 : Les peines délictuelles principales sont : 1. l'emprisonnement (la durée de la peine d'emprisonnement est d'un mois au moins et de cinq années au plus, sauf les cas de récidive ou autres où la loi détermine d'autres limites) ; 2. l'amende de plus de 1 200 dirhams.

<sup>67</sup> *Idem*, article 18 : Les peines contraventionnelles principales sont : 1. la détention de moins d'un mois ; 2. l'amende de 30 dirhams à 1 200 dirhams.

<sup>68</sup> *Idem*, article 36 : Les peines accessoires sont : 1. l'interdiction légale ; 2. la dégradation civique ; 3. la suspension de l'exercice de certains droits civiques, civils ou de famille ; 4. la perte ou la suspension du droit aux pensions servies par l'Etat et les établissements publics. Toutefois, cette perte ne peut s'appliquer aux personnes chargées de la pension alimentaire d'un enfant ou plus, sous réserve des dispositions prévues à cet égard par les régimes des retraites ; 5. la confiscation partielle des biens appartenant au condamné, indépendamment de la confiscation prévue comme mesure de sûreté par l'article 89 ; 6. la dissolution d'une personne juridique ; 7. la publication de la décision de la condamnation.

### ▪ **Les poursuites**

Une poursuite est une action en justice intentée contre une personne. La détermination de l'acte initial des poursuites constitue l'élément essentiel permettant d'apprécier à partir de quel moment une poursuite est valablement engagée. Les poursuites à l'encontre des parlementaires ne pouvaient être autorisées qu'entre les sessions. Toutefois, elles doivent être soumises à une autorisation de la Chambre dont ils sont membres lors de la session parlementaire. Ne constituent pas, au sens de l'article 39 de la Constitution de 1996, des actes de poursuites : les actes accomplis dans le cadre d'une enquête préliminaire, les citations à comparaître comme témoin et les actes préparatoires à la poursuite.

### ▪ **L'arrestation**

L'arrestation est un ordre donné à la force publique de rechercher l'inculpé et de le conduire à l'établissement pénitentiaire indiqué sur le mandat où il sera reçu et détenu. L'arrestation est un acte judiciaire qui consiste à priver une personne de sa liberté. La personne mise en état d'arrestation est détenue jusqu'à sa remise en liberté. L'état qui suit immédiatement l'arrestation et qui est la conséquence de cette dernière est la détention. La notion d'arrestation est entendue dans un sens large, elle inclut en particulier la détention provisoire et la garde à vue. C'est l'article 82 du Code de procédure pénale qui encadre la question de la garde à vue. Il y est prévu : « En cas de crime ou délit punis d'une peine d'emprisonnement, lorsque pour les nécessités de l'enquête préliminaire l'officier de police judiciaire est amené à retenir une personne à sa disposition plus de quarante-huit heures, celle-ci doit être obligatoirement conduite avant l'expiration de ce délai devant le procureur du Roi.

« Après audition de la personne qui lui est amenée, le procureur du Roi peut accorder l'autorisation écrite de prolonger la garde à vue d'un nouveau délai de vingt-quatre heures. A titre exceptionnel, cette autorisation peut être accordée, par décision motivée, sans que la personne ne soit conduite au parquet.

Lorsqu'il s'agit d'atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, la durée de la garde à vue est fixée à quatre-vingt-seize heures renouvelables une seule fois sur autorisation écrite du procureur du Roi<sup>69</sup>. »

Nombreux, sont les pays qui protègent les parlementaires des arrestations, généralement soumises à l'autorisation de leur Chambre. Cependant, le régime de l'inviolabilité ne couvre

---

<sup>69</sup> Dahir n° 1-58-261 du 1<sup>er</sup> chaabane 1378 (10 février 1959) formant Code de procédure pénale, *B.O.* n° 2418 bis du 5 mars 1959, p. 383 et Rectif. *B.O.* n° 2421 du 20 mars 1959, p. 536.

que l'arrestation et cela hors la session parlementaire. L'arrestation d'un parlementaire en période d'intersession est subordonnée à l'autorisation du bureau de la Chambre à laquelle il appartient, sauf si les poursuites ont été autorisées, si une condamnation définitive a été prononcée ou s'il y a flagrant délit.

- **Le flagrant délit**

La situation de flagrant délit entraîne l'arrestation du parlementaire sans l'autorisation du parlement. Il résulte du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution de 1996 que l'inviolabilité n'est pas applicable en cas de flagrant délit : « Aucun membre ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté pour crimes ou délits, autres que ceux indiqués à l'alinéa précédent, qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit. »

**c. La délimitation de l'inviolabilité dans le temps, le régime des sessions**

Toujours selon les termes de l'article 39 de la Constitution de 1996, l'inviolabilité ne joue que pendant les sessions parlementaires. En dehors des sessions, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive, le parlementaire ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre à laquelle il appartient. Les dispositions constitutionnelles protègent donc efficacement le parlementaire contre les poursuites abusives sans pour autant le doter d'un statut exagérément privilégié qui serait injustifié<sup>70</sup>. Ces deux alinéas font la distinction entre deux cas : d'abord, pendant la durée de la session, l'arrestation ou les poursuites d'un parlementaire pour crime ou délit ne peuvent intervenir sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient ; ensuite, hors session, l'arrestation d'un parlementaire ne peut se faire qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf en cas de flagrant délit, de poursuite autorisée ou de condamnation définitive.

---

<sup>70</sup> Nous allons traiter le régime des sessions ultérieurement, dans le paragraphe deux de la première section du premier chapitre, p. 60.

## 2. Les limites de l'inviolabilité parlementaire

Si l'inviolabilité avant sa suppression par la Constitution de 2011 favorisait la protection des parlementaires contre toute poursuite criminelle, elle était toutefois limitée en cas de flagrant délit et de condamnation définitive.

### a. L'inopérabilité de l'inviolabilité en cas de flagrant délit

D'après le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution de 1996, l'inviolabilité n'est pas applicable dans le cas de flagrant délit : « Aucun membre ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté pour crimes ou délits, autres que ceux indiqués à l'alinéa précédent, qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf en cas de flagrant délit<sup>71</sup>. » Cette disposition constitutionnelle exceptait des règles de l'inviolabilité qu'elles fondaient le cas du flagrant délit. Dans un tel cas, le parlementaire pouvait être poursuivi et arrêté sans autorisation de la Chambre à laquelle il appartenait ou du bureau de celle-ci. Cette exception se justifie par le fait que par sa nature même le flagrant délit excluait pratiquement l'hypothèse d'une poursuite ou d'une arrestation mal fondées ou vexatoires. La répression du flagrant délit laisse, en principe, peu de place à l'intention malveillante ou à la manœuvre politique auxquelles le parlementaire risque d'être exposé. D'autant plus que l'évidence et la publicité du délit rendent difficilement admissible le fait de soustraire son auteur à l'application du droit commun.

Comment pouvons-nous qualifier une situation de flagrant délit ?

Pour qu'il y ait flagrant délit, la doctrine exige la réunion de deux éléments : l'immédiateté et l'évidence. « Procédure exceptionnelle, le flagrant délit doit être interprété de manière restrictive afin d'éviter toute application abusive de nature à vider l'inviolabilité de sa signification. A cet effet, elle doit donc être évitée chaque fois qu'il y a doute sur l'un ou l'autre de ces éléments et cette exigence est particulièrement forte lorsqu'un parlementaire est en cause<sup>72</sup>. »

La notion constitutionnelle de flagrant délit inclut incontestablement les quatre hypothèses envisagées par l'article 58 du chapitre premier relatif aux crimes et délits flagrants (titre II des enquêtes) du code de procédure pénale : « Il y a crime ou délit flagrants :

---

<sup>71</sup>Dahir n° 1-96-157 du Joumada I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la Constitution révisée, *B.O.* n° 4420 bis.

<sup>72</sup>CARCASSONE G., référence citée dans l'article de Fraisseix P., « Les parlementaires et la justice : la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté et de poursuite », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 39, 1999, p. 504 ; G. Soulier, « L'inviolabilité parlementaire en droit français », *L.G.D.J.*, Paris, 1966, p. 30.

- 1. lorsqu'un fait délictueux est commis ou vient d'être commis ;
- 2. lorsque l'auteur est encore poursuivi par la clameur publique ;
- 3. lorsque l'auteur, dans un temps très voisin de l'action, est trouvé porteur d'armes ou d'objets faisant présumer sa participation au fait délictueux ou que l'on relève sur lui des traces ou indices établissant cette participation.

« Sont qualifiés de crime ou délit flagrant tout crime ou délit qui, même dans des circonstances non prévues aux alinéas précédents, ont été commis dans une maison dont le chef requiert le procureur du Roi ou un officier de police judiciaire pour le constater<sup>73</sup>. »

Qui est habilité à qualifier le flagrant délit ?

Selon l'article 59 du code de la procédure pénale : « En cas de crime flagrant, l'officier de police judiciaire qui en est avisé informe immédiatement le procureur du Roi, se transporte sans délai sur le lieu du crime et procède à toute constatation utile.

« Le contrôle de la qualification de flagrant délit relève de la compétence de l'autorité judiciaire...<sup>74</sup> »

#### **b. L'inapplication de l'inviolabilité en cas de condamnation définitive**

Le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution de 1996 disposait que l'arrestation d'un parlementaire n'est pas subordonnée à l'autorisation du bureau de la Chambre à laquelle il appartient en cas de condamnation définitive.

Il importe de rappeler que, pour qu'une condamnation soit définitive, il faut que toutes les voies de recours – appel, en cas de condamnation par un tribunal correctionnel, et cassation – soient épuisées ou que les délais impartis pour exercer ces recours aient expiré.

Il faut enfin souligner que si la condamnation définitive emporte l'inéligibilité, le député condamné est déchu de plein droit de son mandat.

#### **B. L'annulation de la protection assurée par les parlementaires ; les demandes de suspension des poursuites**

La réforme constitutionnelle de 2011 a abrogé la possibilité de suspension des poursuites engagées contre un parlementaire par la Chambre dont il est membre. Le dernier alinéa de

<sup>73</sup> Dahir n° 1-58-261 du 1<sup>er</sup> chaabane 1378 (10 février 1959) formant Code de la procédure pénale, *B.O.* n° 2418 bis du 5 mars 1959, p. 383 et Rectif. *B.O.* n° 2421 du 20 mars 1959, p. 536.

<sup>74</sup> Dahir n° 1-59-413 du 28 jourmada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du Code pénal. *B.O.* n° 2640 bis du 5 juin 1963, p. 843.

l'article 39<sup>75</sup> de la Constitution de 1996 permettait aux deux Chambres du parlement de demander la suspension des poursuites ou la mise en liberté d'un parlementaire détenu. Cette hypothèse pourrait se réaliser, notamment, en cas de poursuites engagées avant que l'intéressé n'ait été élu, ou encore si les poursuites ont été engagées en dehors de la session parlementaire. Comme son nom l'indique « la suspension » veut dire l'interruption pendant une durée déterminée, la cessation momentanée<sup>76</sup>. La possibilité de suspendre des poursuites contre un parlementaire n'est pas une particularité de la Constitution marocaine. Le cas Français par exemple (alinéa 3 de l'article 26 de la Constitution de 1958<sup>77</sup>) énonce que : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

« Aucun membre du parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de tout autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrants ou de condamnation définitive.

« La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

« L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus. »

En quoi consiste ce concept qui met le parlementaire en situation privilégiée par rapport au simple citoyen ? Quelle est la durée de la suspension, est-elle liée à la durée des sessions ou à la période du mandat du parlementaire ?

### **1. L'aspect doctrinaire de la suspension des poursuites par le parlement**

La suspension des poursuites relève uniquement de la compétence du parlement. Théoriquement, cet aspect de l'immunité a été conçu pour contrecarrer la demande de levée de l'immunité qui émane du gouvernement.

---

<sup>75</sup> Le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoyait la possibilité au parlement de suspendre la détention ou la poursuite d'un parlementaire. Ainsi, seraient nulles de plein droit, sous la réserve que les faits ne soient pas constitutifs d'une infraction aux institutions sacrées de la Nation, ou d'un flagrant délit, les poursuites et l'arrestation d'un parlementaire, sans l'autorisation préalable de la Chambre, alors que la Chambre est en session d'un côté, et l'arrestation du parlementaire en dehors de la session, sans l'autorisation préalable de la Chambre, de l'autre. Les poursuites pouvant intervenir dans ce cas sans autorisation préalable.

<sup>76</sup> *Le Petit Larousse, op. cit.*

<sup>77</sup> La Constitution française de 1958 disponible sur le site: [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr).

Pour Soulier Gérard<sup>78</sup>, « le droit de requérir la suspension des poursuites apparaît tout d'abord comme une contrepartie logique de l'autorisation de poursuites ». La suspension parlementaire permet alors aux élus d'échapper aux sollicitations judiciaires, ce qui déroge largement au droit commun de la procédure pénale. Selon Carcassonne Guy, « cette dérogation au droit commun, vraisemblablement ne sera qu'exceptionnelle, mais il est bon qu'elle existe, aussi potentiellement que l'injustice qui pourrait frapper un parlementaire pour cela seul qu'il est parlementaire<sup>79</sup> ». La technique de la suspension ne saurait donc se réduire à un privilège personnel accordé aux parlementaires situés au-dessus des lois, mais elle représente au contraire une prérogative exceptionnelle consentie à l'institution parlementaire dans l'intérêt de son bon fonctionnement.

Dans le même article, Fraisseix Patrick dit : « De même que le parlementaire doit s'affranchir de la pression de "ses" électeurs par l'entremise de l'interdiction du mandat impératif prévue à l'article 27 alinéa 1 de la Constitution, de même celui-ci ne saurait subir ni les foudres gouvernementales orchestrées sous la forme de poursuites judiciaires déloyales, ni les actions vengeresses de quelques magistrats avides d'opération manipulée. Autrement dit, le droit de requérir la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou enfin de la poursuite d'un membre du parlement constitue un efficace rempart contre d'éventuels règlements de comptes politiques. Encore faut-il que les Chambres et les intéressés eux-mêmes se montrent raisonnables et dignes dans l'application pratique de la formule en évitant de céder aux délices d'une construction éthérée, au risque d'alimenter l'antiparlementarisme latent et récurrent<sup>80</sup>. »

L'indépendance du mandat parlementaire, condition *sine qua non* d'une sérénité parlementaire, justifie l'édiction de principes dérogatoires au bénéfice des membres de la représentation nationale.

## **2. L'aspect juridique des demandes de suspension des poursuites engagées par le parlement**

La possibilité de suspension ne concernait que la détention ou la poursuite d'un membre du parlement. La réglementation de la suspension était encadrée au niveau de trois ordres

---

<sup>78</sup> CARCASSONNE G., *la Constitution*, Points, édition du Seuil, 1996, p. 141, référence citée dans l'article de Fraisseix P., *op. cit.*, p. 504.

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> Fraisseix P., *op.cit.* p. 504.

juridiques différents. D'abord la Constitution, puis une loi ordinaire et, enfin, les règlements intérieurs des deux Chambres.

L'adoption constitutionnelle du troisième triptyque de l'immunité s'est faite dès la première Constitution, en 1962. Le dernier alinéa de l'article 39 disposait : « La détention ou la poursuite d'un membre du parlement sont suspendues si la Chambre à laquelle il appartient requiert, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou définitives. »

Depuis cette date, ces dispositions ont été maintenues jusqu'à la Constitution de 1996 pour être supprimées dans la Constitution de 2011. Elles donnaient la possibilité au parlement de demander la suspension de la détention ou de la poursuite des parlementaires. A l'exception, bien évidemment, du flagrant délit ou de poursuites autorisées ou définitives.

La loi relative à l'immunité parlementaire, quant à elle, consacre le même principe dans son cinquième alinéa : « La résolution par laquelle une chambre du parlement requiert la suspension de la détention ou des poursuites à l'encontre d'un parlementaire est transmise par le président de la chambre concernée au ministre de la Justice qui en saisit immédiatement l'autorité judiciaire compétente en vue de son exécution conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution<sup>81</sup>. » Au terme de cette loi, c'est le président de la chambre concernée qui a la compétence de transmettre la décision du parlement au ministre de la Justice.

Si la Constitution de 1996 consacrait le principe de la suspension des poursuites par le parlement et que la loi sur l'immunité parlementaire délimitait l'autorité compétente chargée du suivi de ces demandes, les règlements intérieurs des deux chambres quant à eux déterminent la procédure d'examen de ces demandes au sein du parlement. Selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution de 1996, la durée de la suspension parlementaire s'étendait sur toute la durée du mandat du parlementaire concerné.

Le législateur marocain a adopté les mêmes dispositions constitutionnelles que son homologue français. En effet, l'article 26 alinéa 3 avant la réforme de 1995 comportait les mêmes dispositions. Ainsi le parlement offrait la possibilité aux chambres de suspendre les poursuites ou la détention d'un parlementaire, quand bien même ces mesures avaient été engagées contre lui en intersession. Aucune autorisation préalable de la chambre (ou du bureau) à laquelle il appartenait n'était à cette époque nécessaire pour de telles poursuites en dehors des sessions, le bureau n'était amené à délivrer une autorisation qu'en cas d'arrestation entendue dans une acception large incluant notamment la détention provisoire et la garde à

---

<sup>81</sup> Loi sur l'immunité parlementaire 17-01, *B.O.* n° 5266 du 5 chaoual 1425 (18-11-2004), p. 2066.

vue. Il convenait pour les auteurs de cette jurisprudence d'obvier à l'immunité à éclipses, réduite à la seule durée des sessions et exposant les parlementaires à des pressions judiciaires indéfiniment répétées. Rien n'empêchait en effet, selon eux, les autorités judiciaires de calculer leurs actions en les calquant sur le rythme judiciaire binaire des sessions parlementaires et d'attendre les périodes d'intersession pour échapper aux demandes d'autorisation présentées aux chambres. Au final, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, il semblait évident que l'activité des parlementaires ne pouvait être limitée à leur seule participation aux travaux en période de session, le régime des immunités ne pouvant s'inscrire dans le cadre trop étroit des sessions « pour assurer aux parlementaires la plénitude de l'exercice du mandat que leur a conféré le suffrage universel ». Il convenait en conséquence d'étendre ce régime au-delà des sessions, donc tout au long du mandat<sup>82</sup>.

En l'absence d'une interprétation claire de la Constitution, la durée de la suspension devait suivre la durée du mandat parlementaire. La résolution arrêtée par l'une des deux chambres en matière de suspension devait être transmise par le président de la chambre concernée au ministre de la Justice. Il appartenait alors à ce dernier de saisir sans délai l'autorité compétente en vue de son exécution. La résolution pouvait entraîner soit une libération en cas de détention, soit une suspension des poursuites ou des mesures restrictives ou privatives de liberté.

Dans la pratique parlementaire, le seul cas enregistré sur la question, est celui de Youssef Tazi, membre de la Chambre des conseillers, appartenant au groupe Istiqlal<sup>83</sup>. Ce dernier a été poursuivi devant la chambre criminelle (1<sup>er</sup> degré) près la cour d'appel de Casablanca<sup>84</sup> pour complicité dans la dilapidation des deniers publics dans le cadre du projet Hassan II pour le relogement des habitants des Carrières centrales à Casablanca. Le 8 juillet 2008, les membres de la Chambre des conseillers ont adopté à l'unanimité la décision de suspendre les poursuites contre Youssef Tazi. Les conseillers n'ont fait qu'entériner la décision prise auparavant par la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme. En effet, suite à une correspondance adressée à la présidence de la commission par le président de la Chambre des

---

<sup>82</sup> FRAISSEIX P., *op. cit.*, p. 513.

<sup>83</sup> Pour plus de détails, consulter le Rapport de la Commission de la justice, de la législation et les droits de l'homme de la Chambre des représentants, relatif à « la demande de suspension des poursuites à l'encontre de Youssef Tazi », président de la commission : Mohammed El Ansari (IS) ; rapporteure : Zoubida Bouayad (USFP), session d'avril 2008 (2002-20115).

<sup>84</sup> Ministère de la Justice, la chambre criminelle du Tribunal d'appel, dossier n° 711/5/2006, décision n° 710 du 7 octobre 2008.

conseillers le 27 juin 2008, la commission a tenu une réunion consacrée à l'examen de la suspension de ces poursuites. Après avoir examiné le dossier et suivi les interventions de plusieurs de ses membres sur la base des données disponibles et conformément à l'article 39 de la Constitution, à la loi relative à l'immunité parlementaire et aux dispositions du règlement intérieur de la Chambre, notamment l'article 178, la commission a décidé à l'unanimité de ses membres la suspension des poursuites en cours contre Youssef Tazi avec les effets juridiques qui en découlaient. La Chambre des conseillers a donc décidé de suspendre les poursuites engagées par la justice contre l'un de ces membres.

## **Paragraphe 2 : L'immunité dans la pratique parlementaire marocaine**

Aucun membre de la Chambre des représentants ou de la Chambre des conseillers ne pouvait être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé que dans le cadre des dispositions de l'article 39 de la Constitution de 1996. Malgré le fait que le Maroc ait entamé son expérience parlementaire depuis les années soixante, le recours à la levée de l'immunité parlementaire reste très limité. Pourtant, en nombre d'occasions et d'étapes historiques la question aurait dû être soulevée.

Le premier incident remonte à 1963. « Durant la première expérience parlementaire, le 16 juillet 1963, trois députés de l'Union nationale des forces populaires (UNFP) furent arrêtés sans aucune autorisation du bureau de la Chambre des représentants, comme l'exige la Constitution. Le groupe parlementaire de l'UNFP demanda à la Chambre de proclamer la suspension de la détention conformément à l'article 38 de la Constitution<sup>85</sup>. Cette proposition fut rejetée par le président de la Chambre. Celui-ci justifia ce rejet par le fait que l'immunité parlementaire ne couvre pas le complot contre le régime, notamment le projet d'assassinat du Roi<sup>86</sup>. A l'appui de cette appréciation, le président a invoqué l'article 23 de la Constitution qui proclamait l'inviolabilité de la personne du Roi<sup>87</sup>. » Par la suite, « cinq députés istiqlaliens furent convoqués par le ministre de la Défense et arrêtés, et ce, pour avoir envoyé une lettre de protestation à l'ambassade des Etats-Unis, en raison de l'utilisation du blé américain au cours de la campagne électorale de 1963<sup>88</sup>. »

Cependant, à aucun moment la procédure de la levée de l'immunité ne fut appliquée, comme il était prévu par les textes, jusqu'en 1999. L'application de cette procédure ne s'est pas faite

---

<sup>85</sup> L'article 38 réglementant l'immunité parlementaire dans la Constitution de 1962, *B.O.* n° 2616 bis (19-12-62).

<sup>86</sup> *Bulletin officiel* des débats de la Chambre des représentants, 1964, n° 2, séance du 4 décembre 1963.

<sup>87</sup> MDHFFAR Z., *Le Pouvoir législatif au Maghreb*, édition Imprimerie officielle de la République tunisienne, 1987, p. 225 et 226.

<sup>88</sup> *Idem.*

sans difficultés. Des lacunes juridiques de nature procédurale sont apparues à différents niveaux.

La réglementation de la levée de l'immunité découlait à la fois de la Constitution (régime des sessions), de la loi ordinaire relative à l'immunité parlementaire (l'autorité compétente) et enfin du règlement intérieur des deux chambres. La procédure applicable à la demande de levée d'une immunité s'apparentait largement à celle requise pour la demande d'une suspension (A). Ainsi, l'arrestation d'un parlementaire était soumise à certaines conditions (B).

Dans quelle mesure le pouvoir exécutif pouvait donc engager des poursuites ou arrêter un parlementaire sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ? Quelle force de droit pouvait obliger les chambres du parlement à examiner les demandes de levée de l'immunité ? La représentation proportionnelle politique ne risquait-elle pas d'influencer les discussions sur les demandes de levée de l'immunité ? La réponse à ces questions se fera à travers les deux derniers points de ce paragraphe (C et D).

#### **A. L'éparpillement des règles relatives à la procédure de levée de l'immunité**

La réglementation de l'immunité parlementaire est faite au niveau de trois ordres juridiques différents. D'abord, au niveau de la Constitution, qui consacre le principe de l'immunité parlementaire et ses exceptions. Puis, au niveau d'une loi ordinaire, qui détermine la procédure de levée de l'immunité en amont de la phase parlementaire. Enfin, au niveau des règlements intérieurs des deux chambres du parlement, qui déterminent la procédure de l'examen de l'immunité dans l'enceinte du parlement. Le degré d'application de ces trois ordres de texte est différent. La nature de ces lois influence le champ d'application de l'immunité et celui du contrôle de son application.

Les règles de procédure de la levée de l'immunité sont contenues surtout dans la loi relative à l'immunité parlementaire (1) et dans les règlements des deux chambres (2).

##### **1. Présentation sommaire de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire**

Les raisons d'adopter un texte réglementant l'immunité parlementaire étaient multiples : d'abord, et essentiellement, il s'agissait de combler le vide juridique constaté dans la pratique parlementaire marocaine<sup>89</sup>. Aucun texte, aucune disposition ne prévoyait la procédure qui devait permettre au gouvernement de saisir le parlement ou selon quelle procédure une

---

<sup>89</sup> Les lacunes juridiques constatées en application des dispositions de l'article 39 ; lors de l'examen de la demande de la levée de l'immunité concernant Mohamed Sghir en 1999 par la Chambre des représentants.

chambre du parlement pouvait demander la cessation des poursuites ou la libération de l'un de ses membres. Ce qui a été confirmé par Amine Benabdellah : « D'évidence, il y avait bel et bien un vide juridique qu'il fallait combler, à l'instar de ce qui existe sous d'autres cieux. Il fallait non seulement préciser l'autorité compétente pour faire la demande de levée de l'immunité mais également prévoir les délais à respecter pour lui donner suite et, surtout, et c'est le rôle du droit, permettre à l'autorité qui l'a faite – désormais c'est le ministre de la Justice – de tirer les conséquences qui s'imposent en cas tout simplement de non-réponse dans les délais à la demande qui aura été présentée<sup>90</sup>. »

Ensuite, selon le point de vue gouvernemental, le projet de loi sur l'immunité a été adopté : « Pour consacrer le principe de l'égalité des Marocains devant la loi, nous nous sommes attaché à l'élaboration d'un projet de loi organique pour la Haute Cour et d'un projet de loi visant à mettre en œuvre la procédure de levée de l'immunité parlementaire, et ce, parallèlement à l'accélération de la réforme de la justice, qui demeure un préalable pour assurer la primauté de la loi et constitue un puissant facteur d'incitation à l'investissement. Car, en effet, le raffermissement d'une justice intègre ne peut que conforter la confiance et la stabilité<sup>91</sup>. »

Enfin, et surtout, parce qu'il y avait un contexte politique favorable<sup>92</sup>. Le gouvernement de l'Alternance, dès sa constitution le 14 mars, a manifesté une volonté de moralisation de la vie politique. La déclaration gouvernementale énonçait que : « L'avènement d'un gouvernement d'alternance est [...] un moment historique dans le cours de la modernisation de notre vie politique nationale. Il intervient après un long et patient processus qui traduit une volonté nationale d'engager le pays dans une dynamique profonde de changement et de progrès. Cette volonté est avant tout celle de sa Majesté le Roi, en symbiose totale et complète avec les aspirations du peuple marocain et des forces politiques qui ont milité et œuvré pour cet événement. C'est là que réside l'un des atouts majeurs dont

---

<sup>90</sup> BENABDELLAH M.A. : *Contribution à la doctrine du droit constitutionnel marocain*, publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, coll. Manuels et travaux universitaires, n° 60, 2005, p. 287 et suiv.

<sup>91</sup> Note de présentation du projet de loi qui portait au départ le nom : « Application de l'article 39 de la Constitution », Secrétariat général du gouvernement, n° 4546 du 4 avril 2001 (document non-public, note destinée aux départements ministériels).

<sup>92</sup> L'année 1998 fut l'année de la mise en place de « l'alternance », c'est-à-dire la participation au gouvernement des opposants réunis dans le bloc démocratique (Koutla).

dispose le gouvernement pour conduire le pacte pour le changement qui constitue le fondement de son programme<sup>93</sup>. »

S'il est vrai que le projet de loi avait pour finalité de combler des lacunes d'ordre juridique, et mais aussi d'ordre politique, dans quelle mesure ce texte a-t-il pu résoudre les questions de délai, de la délimitation de l'autorité compétente pouvant saisir l'une des deux chambres, etc. ?

Avant de répondre à ces questions, nous allons faire un rappel des étapes de la discussion du projet au sein des deux chambres, pour aborder ensuite les principaux points qui ont marqué le débat parlementaire et, enfin, présenter la décision du Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité du texte.

#### **a. Chronologie de l'élaboration du texte**

Examiné en Conseil de gouvernement<sup>94</sup> le 26 avril 2001 et validé en conseil des ministres le 31 mai 2001, le projet de loi fut déposé en premier lieu à la Chambre des représentants en juin 2001. Déposé sous l'appellation « projet de loi n° 17-01 pris pour l'application de l'article 39 de la Constitution », il n'a pu être examiné par la Commission de la justice et de la législation que lors de deux réunions seulement, en juillet 2002. La proximité des élections législatives ayant inéluctablement conduit à son report.

En 2002 (9 octobre), le gouvernement de l'époque – Driss Jettou, Premier ministre – a réaffirmé son intérêt pour ce projet de loi. Mohamed Saad Alami, ministre chargé des relations avec le parlement dans ce gouvernement, avait expliqué : « Mis à l'épreuve, l'article 39 de la Constitution s'est révélé insuffisant pour organiser efficacement et avec célérité la levée de l'immunité parlementaire. Il est donc indispensable d'adopter des dispositions juridiques complémentaires en matière de procédure et de délai<sup>95</sup>. » La Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme a repris ses réunions le 2 juillet 2003 pour examiner le projet de loi. Une sous-commission a été constituée pour veiller à une nouvelle rédaction du projet tout en respectant les dispositions de la Constitution et du règlement intérieur de la Chambre des représentants. Après deux autres réunions, le projet amendé a été

---

<sup>93</sup> Discours diffusé sur le site web du ministère marocain de la communication. [http://www.mincom.gov.ma/fresh/decla\\_gouv\\_98.html](http://www.mincom.gov.ma/fresh/decla_gouv_98.html).

<sup>94</sup> La majorité était constituée de l'USFP (Union socialiste des forces populaires) (13 postes sur 41) mais fit une assez large part à des formations centristes extérieures à la Koutla, le RNI (Rassemblement national des indépendants) et la MNP (Mouvement national populaire), l'Istiqlal reçoit 6 postes ministériels, c'est-à-dire autant que RNI et 4 postes pour le PPS (Parti du progrès et du socialisme).

<sup>95</sup> *La Vie économique*, vendredi 20 juin 2003, p. 42-43.

adopté par la commission à l'unanimité et puis à la séance plénière à la majorité avec une seule abstention le 29 janvier 2004<sup>96</sup>.

Le renvoi à la Chambre des conseillers s'est fait le 30 janvier 2004, mais le projet n'a été inscrit à l'ordre du jour de la Commission de la justice que le 20 avril 2004. Il a fallu attendre quatre mois pour que la commission entame l'examen du projet. Après la présentation du projet par le ministre de la Justice suivie d'une discussion globale du texte par les conseillers, la commission a créé une sous-commission pour reformuler quelques dispositions du projet. Le 4 mai 2004, la Commission de la justice a adopté le projet amendé par le gouvernement à la majorité de 12 voix, aucune opposition et 2 abstentions. L'adoption à la séance plénière se fit le 10 mai 2004 à une majorité de 50 voix, sans opposition et 8 abstentions<sup>97</sup>.

Le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième lecture à la Chambre des représentants, où il a été adopté à l'unanimité le 29 juin 2004.

#### **b. La réticence des parlementaires à l'égard du projet de loi relatif à l'immunité parlementaire**

La note de présentation du projet de loi dans laquelle le gouvernement expose ses motifs n'a pas manqué de susciter une certaine polémique parmi les parlementaires. Et cela à différents niveaux :

- La réglementation de l'immunité parlementaire relève-t-elle de la compétence du parlement ou du gouvernement ? Le fait de présenter un texte en ce domaine par le gouvernement ne risque-t-il pas de porter atteinte au principe même de la séparation des pouvoirs ?

Les parlementaires ont considéré l'initiative gouvernementale en elle-même comme une atteinte à l'autonomie de l'institution parlementaire, la question de l'immunité ne concernant que le parlement. C'est d'ailleurs pourquoi le bureau de la Chambre des représentants refusa au début de transmettre le projet de loi sur l'immunité à la commission compétente. Ce faisant, il est resté en instance pendant une année, avant qu'il ne soit laborieusement programmé aux travaux de la commission.

---

<sup>96</sup> Rapport des travaux de la Commission de la justice et de la législation et des droits de l'homme sur le projet de loi n°17-01 relatif à l'application de l'article 39 de la Constitution, session d'octobre 2003, 2<sup>e</sup> année législative de la 7<sup>e</sup> législature, Chambre des représentants.

<sup>97</sup> *Idem.*

La dichotomie de l'immunité et le principe de séparation des pouvoirs, existent dans les pratiques parlementaires des Etats les plus démocratiques. La question qui se posait était : comment parvenir à protéger le parlementaire tout en maintenant un équilibre aussi satisfaisant que possible entre la nécessité d'assurer la légitimité protectrice des membres du parlement et le respect du principe de la séparation des pouvoirs ?

Il n'était donc guère aisé de faire admettre aux parlementaires qu'il est du ressort du gouvernement de veiller, en tant que dépositaire de la puissance publique, sur les modalités de mise en œuvre de l'immunité. D'un autre côté, il était difficile de concevoir que les parlementaires puissent se laisser faire lorsqu'il s'agit de leur protection, notamment la procédure de la levée de l'immunité.

- La question de la constitutionnalité de l'initiative gouvernementale a été soulevée avec acuité lors des discussions au sein du parlement.

En effet, le gouvernement avait déposé le projet sous l'appellation « projet de loi relatif à l'application de l'article 39 de la constitution », ce qui impliquait que l'initiative du gouvernement allait compléter une disposition constitutionnelle. Or cette tâche revient ou ne peut revenir qu'aux seules normes ayant la qualité de loi organique. Rappelons que les lois organiques sont des lois qui ont pour objet d'organiser le fonctionnement des institutions prévues par la Constitution. Elles ne peuvent, de ce fait, intervenir que dans certains cas limitativement déterminés et selon une procédure particulière visant à vérifier leur conformité avec la Constitution. Ce qui n'est pas le cas du projet de loi déposé par le gouvernement. Sur quel argument juridique le gouvernement s'est-il donc basé pour prendre une telle initiative ?

### **c. L'argumentaire du gouvernement**

Dans la note de présentation du projet de loi<sup>98</sup> formulée par le secrétariat général du gouvernement, il est : « On aurait pu envisager de proposer un projet de loi organique pour édicter des dispositions prises pour l'application d'une disposition constitutionnelle et qui concernent le statut du parlementaire. Toutefois, il y a lieu de rappeler qu'une loi organique ne peut intervenir que dans les matières limitativement énumérées par la Constitution. Or, l'alinéa 2 de l'article 37 de la Constitution de 1996 fixe le contenu de la loi organique relative à la Chambre des représentants en la limitant aux dispositions suivantes : le nombre des représentants, le régime électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et

---

<sup>98</sup> Note de présentation du projet de loi qui portait au départ le nom : « Application de l'article 39 de la Constitution », *doc. cit.*

l'organisation du contentieux électoral. » De même, l'alinéa 2 de l'article 38 de la même Constitution délimite les points qui devaient être traités par la loi organique relative à la Chambre des conseillers, à savoir : « le nombre et le régime électoral des conseillers, le nombre des membres à élire par chacun des collèges électoraux, la répartition des sièges par région, les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités, les modalités du tirage au sort... ainsi que l'organisation du contentieux électoral<sup>99</sup> ». Dès lors, la matière envisagée ayant pour objet de régler un élément de la procédure pénale applicable aux parlementaires peut être présentée sous forme d'un projet de loi, l'article 46 de la Constitution réservant au législateur notamment « la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions<sup>100</sup> ».

Après de longues discussions au sein de la commission compétente, le gouvernement a fini par accepter un amendement parlementaire proposant la substitution de l'intitulé « projet de loi relatif à l'application de l'article 39 de la Constitution » par « projet de loi relatif à l'immunité parlementaire ». Ainsi a été résolu le problème de l'incertitude de l'initiative gouvernementale. Par contre, sur le contenu du texte, c'est le Conseil constitutionnel qui était appelé à se prononcer sur sa constitutionnalité.

#### **d. L'intervention du juge constitutionnel**

Les inquiétudes des parlementaires sur la constitutionnalité du texte ont été, en partie, confirmées par une décision du Conseil constitutionnel. C'est en application de l'article 81 de la Constitution que le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel. Ce dernier s'est prononcé en ces termes :

« Considérant que les dispositions précédentes ne sont pas contraires à la Constitution, à l'exception des dispositions du premier alinéa de l'article 2 relativement à l'obligation du parlementaire avisé oralement par le procureur général du Roi compétent pour faire la déclaration susvisée, au sujet de la plainte déposée contre lui ;

« Considérant que la convocation du parlementaire par le procureur général compétent pour l'aviser de la plainte, même s'il s'agit d'une mesure qui se différencie de l'instruction préparatoire et de la poursuite, et qu'elle vise, comme il en ressort des travaux préparatoires de la loi objet de la saisine, le règlement de l'affaire, l'obligation pour ce parlementaire de faire

---

<sup>99</sup> Dahir n° 1-96-157, *op. cit.*

<sup>100</sup> Note de présentation du projet de loi pris pour l'application de l'article 39 de la Constitution, *op. cit.*

une déclaration est considérée dans tous les cas comme une atteinte à sa liberté de faire une déclaration ou de s'abstenir et qu'elle est contraire à l'un des droits fondamentaux garantis par la Constitution, entendu que même en cas de poursuite, en application du principe de la présomption d'innocence, le poursuivi a la liberté de ne pas faire de déclaration ; [...]

« 1. Déclare que : la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire est conforme à la Constitution, à l'exception de l'expression « dont il ne peut refuser le dépôt » contenue dans le premier alinéa de son article 2 ;

« 2. Déclare que l'expression déclarée contraire à la Constitution peut être dissociée des dispositions qui y sont contenues et qu'en conséquence l'article concerné peut être publié avec l'ensemble de la loi soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel, après la suppression de l'expression précitée ; [...] <sup>101</sup>. »

Le juge constitutionnel s'est prononcé sur un autre aspect de la loi, qui n'était pas mis en cause lors des discussions du projet au parlement. Il a déclaré l'inconstitutionnalité relative de l'article 2 de cette loi à cause de sa non-conformité avec les principes généraux contenus dans le préambule de la Constitution. Le juge a fait allusion à la présomption d'innocence. La présomption d'innocence, telle qu'entendue actuellement dans la plupart des pays, se fonde sur l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 de l'ONU qui la formule de la façon suivante : « Article 11. Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis <sup>102</sup>. » A ce propos, il serait utile de reprendre l'éclairage de cette problématique en partant de l'analyse faite par M.A. Benabdellah sur la décision du Conseil constitutionnel : « C'est le patrimoine juridique des droits et libertés. La présomption d'innocence en fait partie. Le mérite du Conseil constitutionnel, en fait la vertu essentielle de sa décision, c'est d'avoir donné un sens à la notion en affirmant que, dans le cas d'espèce, l'obligation pour un parlementaire de faire une déclaration au procureur général du Roi au moment où celui-ci l'avise d'un crime ou d'un délit qui lui est imputé, et qu'il ne puisse refuser

---

<sup>101</sup> Décision du Conseil constitutionnel d'août 2004, décision n° 586/04, « Immunité parlementaire ».

<sup>102</sup> DE SCHTTER O., TULKENS F., VAN DROOGHENBROECK S., *Code de droit international des droits de l'homme*, 2<sup>e</sup> édition, Bruylant, Bruxelles 2003, p. 11.

de le faire, le prive de son droit au silence et constitue une atteinte au principe de la présomption d'innocence qui est un droit fondamental garanti par la Constitution<sup>103</sup>. »

Le projet de loi voté par le parlement a été déclaré partiellement inconstitutionnel en raison de sa méconnaissance d'un droit lié au principe de la présomption d'innocence.

#### **e. L'apport de la loi sur l'immunité parlementaire**

Au niveau de la forme, la loi relative à l'immunité parlementaire<sup>104</sup> est composée de cinq articles, dont le premier ne comporte que des dispositions générales. Il délimite le domaine d'intervention de la loi à savoir : « La demande d'autorisation des poursuites ou d'arrestation d'un membre de l'une des deux chambres du parlement pour crimes ou délits ou la demande de suspension des poursuites ou de la détention dudit membre, prises en application de l'article 39 de la Constitution, s'effectuent conformément aux dispositions de la présente loi. »

La loi était conçue initialement pour combler les lacunes juridiques et les insuffisances qui se sont révélées dans la pratique, notamment en matière de procédure, de délai et de l'autorité compétente pour saisir la chambre concernée ; quel est alors le contenu de ce texte ? Dans quelle mesure a-t-il pu apporter des éléments de réponse à ces problèmes ?

#### **▪ La procédure d'engagement d'une enquête préliminaire par le procureur du Roi à l'encontre d'un parlementaire**

La loi sur l'immunité parlementaire a donné la compétence au procureur du Roi d'engager une enquête préliminaire lorsqu'il s'agit d'un crime ou délit qui peut être imputé à un membre du parlement. D'abord, il informe et avise oralement l'intéressé de l'objet de la plainte avant de recevoir la déclaration. Ensuite, il ordonne de procéder à l'enquête préliminaire ou à toute autre mesure afin de s'assurer du caractère criminel des faits imputés audit parlementaire. Le premier alinéa de l'article 2 le souligne clairement : « Lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit qui peuvent être imputés à un membre du parlement, le procureur général du Roi compétent avise oralement l'intéressé de l'objet de la plainte avant de recevoir la déclaration et ce, avant de procéder ou d'ordonner de procéder à l'enquête préliminaire ou à tout autre mesure afin de

---

<sup>103</sup> BENABDALLAH M.A., « L'inconstitutionnalité partielle de la loi relative à l'immunité parlementaire », note sous C.C., 12 août 2004, décision n° 586/04, « Immunité parlementaire », *REMALD*, n° 57-58, 2004.

<sup>104</sup> Loi n° 17-01 sur l'immunité parlementaire publiée au *Bulletin officiel*, n° 5266 du 5 chaoual 1425 (18 novembre 2004). Le texte en langue arabe a été publié dans l'édition générale du *Bulletin officiel*, n° 5263 du ramadan 1425 (8 novembre 2004).

s'assurer du caractère criminel des faits imputés audit parlementaire. »<sup>105</sup> Subséquemment, il autorise et assiste, lui ou à défaut l'un de ses substitutifs, à la perquisition du domicile du parlementaire concerné, sous réserve des dispositions de l'article 79 du code de procédure pénale. « La perquisition du domicile d'un parlementaire ne peut avoir lieu que sur autorisation et en présence du procureur général du Roi ou de l'un de ses substitutifs, sous réserve des dispositions de l'article 79 du code de procédure pénale. »<sup>106</sup> Il soumet, enfin, la demande d'autorisation au ministre de la Justice. Cette demande d'autorisation doit indiquer la qualification légale et les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués contenus dans le dossier de l'affaire. « Lorsqu'il appert au procureur général du Roi que les faits imputés au parlementaire sont constitutifs d'un crime ou d'un délit, il soumet la demande d'autorisation prévue à l'article 39 de la Constitution au ministre de la Justice qui en saisit le président de la chambre concernée.<sup>107</sup> » Ce genre de précaution transparaît au niveau du troisième article en des termes on ne peut plus clairs : « Si au cours d'une procédure judiciaire, en quelque état qu'elle se trouve ainsi qu'en cas de citation directe, il apparaît des faits susceptibles de mettre en cause la responsabilité pénale d'un parlementaire, l'autorité judiciaire qui les relève en saisit le procureur général du Roi ou le procureur du Roi compétent aux fins d'appliquer la procédure prévue à l'article précédent.<sup>108</sup> »

- **Le délai de la prise de la résolution par le parlement et son envoi au ministère de la Justice**

La rédaction des articles 4 et 5 de la loi sur l'immunité parlementaire s'inscrivait dans la logique du parachèvement de la procédure d'examen de l'immunité. Comme on l'a déjà mentionné, la loi sur l'immunité parlementaire a été conçue essentiellement pour combler les lacunes constatées lors de la levée de l'immunité de Mohammed Sghir en 1999. Effectivement, l'article 4 de cette loi<sup>109</sup> a fixé un délai de trente jours pour le bureau de la

---

<sup>105</sup> *idem*

<sup>106</sup> MARZOUGUI M., Code de procédure Pénale, traduction intégrale non officielle du dahir n° 1.02.255 du 25 rajab 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 22.015, deuxième édition, 2012.

<sup>107</sup> Loi n° 17-01 sur l'immunité parlementaire, op.cit

<sup>108</sup> *idem*

<sup>109</sup> Article 4 de la loi sur l'immunité parlementaire : « Si la demande est présentée pendant la durée des sessions du Parlement, la chambre concernée délibère et statue sur la demande au cours de la même session. Si la session est close sans que la chambre ait statué sur la demande d'arrestation du parlementaire, le bureau de la chambre statue sur ladite demande dans un délai de trente jours à compter de la date de clôture de la session. Passé ce délai, le président de la chambre concernée notifie au ministre de la Justice la décision prise. L'autorisation donnée par la chambre intéressée ne vaut que pour les faits mentionnés dans la demande d'autorisation. »

chambre dont le parlementaire concerné est membre pour statuer sur la demande d'arrestation hors session. Ainsi, le législateur a limité le temps de la prise de la résolution par le bureau quand le parlement n'est pas en session. Passé ce délai, le président de la chambre concernée notifie au ministre de la Justice la résolution par laquelle une chambre du parlement requiert la suspension de la détention ou de poursuites à l'encontre d'un parlementaire. Le ministre de la Justice en saisit immédiatement l'autorité judiciaire compétente en vue de son exécution, conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution<sup>110</sup>. De la sorte, la question de la coordination entre l'institution parlementaire et le ministère de la Justice en matière de demande de la levée de l'immunité ou de la suspension de poursuites à l'encontre d'un parlementaire était résolue.

## **2. La procédure d'application de l'immunité parlementaire à travers les règlements intérieurs des deux chambres**

Comme le lui autorise la Constitution, chaque chambre du parlement élabore son règlement intérieur. Contrairement à l'article 44 de la Constitution de 1996 qui prévoit seulement que chaque chambre établit et vote son règlement, l'article 69 de la Constitution de 2011 semble être comme une orientation des éléments que doit contenir la rédaction des règlements des deux chambres<sup>111</sup>. Le règlement de la chambre n'est pas une loi mais une résolution votée par les députés pour régir son fonctionnement interne. Il détermine ses organes et son mode de fonctionnement de (représentant et conseiller), ses attributions, ses rapports avec les autres institutions, à l'intérieur ou à l'extérieur du Maroc.

Historiquement, le nombre des règlements est lié à l'évolution du parlementarisme au Maroc. Les structures du parlement sont passées par trois étapes : un système bicaméral entre

---

<sup>110</sup> Article 5 de loi sur l'immunité parlementaire : « La résolution par laquelle une chambre du Parlement requiert la suspension de la détention ou de poursuites à l'encontre d'un parlementaire est transmise par le président de la chambre concernée au ministre de la Justice qui en saisit immédiatement l'autorité judiciaire compétente en vue de son exécution conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution. »

<sup>111</sup> Article 69 : « Chaque Chambre établit et vote son règlement intérieur. Toutefois, il ne pourra être mis en application qu'après avoir été déclaré par la Cour constitutionnelle conforme aux dispositions de la présente Constitution. Les deux Chambres du Parlement sont tenues, lors de l'élaboration de leurs règlements intérieurs respectifs, de prendre en considération les impératifs de leur harmonisation et leur complémentarité, de manière à garantir l'efficacité du travail parlementaire. Le règlement intérieur fixe notamment : les règles d'appartenance, de composition et de fonctionnement concernant les groupes et groupements parlementaires et les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition ; les obligations de participation effective des membres aux travaux des commissions et des séances plénières, y compris les sanctions applicables aux absences ; le nombre, l'objet et l'organisation des Commissions permanentes, en réservant la présidence d'une ou deux de ces commissions à l'opposition, sous réserve des dispositions de l'article 10 de la présente Constitution.

1963 et 1965 ; monocaméral en 1970 jusqu'à la Constitution de 1996 qui a prescrit le retour au bicaméralisme qui sera maintenu avec la Constitution de 2011.

Auparavant, les règlements des deux chambres étaient caractérisés par une constance et une similitude du contenu (1964, 1977, 1994, 1998). Ce n'est qu'en 2004 que la Chambre des représentants a apporté des modifications profondes à son règlement. Après l'adoption de la Constitution de 2011, les deux chambres furent contraintes de les conformer aux dispositions constitutionnelles, en 2013 pour la Chambre des représentants, et en 2014 pour la Chambre des conseillers (modifié en 2015). Ces règlements organisent les procédures internes, entre autres celle relative à l'immunité parlementaire, devant permettre à la chambre concernée de se prononcer sur les demandes de levée d'immunité qui lui seront soumises. Ces demandes peuvent être l'émanation du ministre de la Justice (demandes de la levée de l'immunité) ou de l'institution parlementaire (les demandes de suspension des poursuites ou de la détention d'un membre du parlement).

Mais ne faudrait-il pas, pour bien comprendre la portée de ces règlements et le degré de leurs applications, connaître tout d'abord leur nature juridique ?

Qu'en est-il de la portée du contrôle de l'application des règlements intérieurs en matière de respect de la procédure d'examen de l'immunité au sein du parlement ?

#### **a. La nature juridique des règlements intérieurs**

Différentes autorités peuvent, en conformité avec la loi fondamentale du pays, à savoir la Constitution, prendre des actes réglementaires et, partant, exercer un pouvoir autonome ou partagé en la matière. L'importance et la portée du règlement dépendent, bien entendu, de la qualité des autorités compétentes et de la situation dans laquelle les normes réglementaires sont prises. Cependant, si conformément au principe de la séparation des pouvoirs, les deux chambres du parlement ont la liberté d'élaborer leur règlement, ces derniers doivent être soumis obligatoirement au juge constitutionnel. C'est ce qui ressort d'ailleurs du premier alinéa de l'article 69 de la Constitution : « Chaque chambre établit et vote son règlement intérieur. Toutefois, il ne pourra être mis en application qu'après avoir été déclaré par la Cour constitutionnelle. » Il n'est pas sans importance de rappeler que les règlements intérieurs des deux chambres se distinguent des lois organiques, en ce que le constituant a soumis l'application de ces lois à leur promulgation par le Roi et leur publication au *Bulletin officiel*. Par contre, les règlements intérieurs deviennent applicables lorsque la Cour constitutionnelle les déclare conformes aux dispositions de la Constitution.

Les deux chambres disposent ainsi de règlements différents dans leur présentation, mais assez proches sur le fond, puisque les problèmes à traiter sont similaires.

Ces dispositions sont-elles obligatoires ? Aucune disposition ne fait allusion au caractère obligatoire de l'application des dispositions des règlements. En réalité, dans les faits la réponse semble être évidente : certaines dispositions restent inappliquées, même celles relatives à l'immunité parlementaire. Comme l'a souligné Paul Bastid en 1954 : « Le règlement, c'est la loi intérieure de chaque chambre, fixée par elle-même. La chambre agit en établissant son règlement non comme une branche du pouvoir législatif mais à titre de corporation autonome douée d'un pouvoir d'organisation et possédant sur ses membres une autorité disciplinaire<sup>112</sup>. »

Un règlement intérieur appartient à la catégorie juridique des mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire que la validité des règles qu'il édicte est limitée à leur objet interne. Ces règles sont élaborées par les instances du parlement qui en assurent également l'application. Elles concernent tous ceux qui sont placés sous l'autorité de ces instances, qu'il s'agisse des députés, des personnels ou de ceux qui se trouvent dans les locaux du parlement.

Concernant sa place dans la hiérarchie des normes juridiques, le Conseil constitutionnel français a décidé en 1980 que « les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle<sup>113</sup> ».

Il revient aux présidents des deux chambres de veiller à leur application.

#### **b. L'apport des règlements intérieurs en matière d'immunité parlementaire**

Conformément aux dispositions constitutionnelles, chaque chambre élabore des règles particulières. Les versions du règlement intérieur, de 2004 et 1998 respectivement, de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers contenaient des articles encadrant la procédure d'examen des requêtes d'immunité. Ces dernières sont examinées en deux étapes, en commission puis en séance plénière. L'article 172 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers désigne la Commission de la législation et des droits de l'homme comme la commission compétente pour examiner tout ce qui concerne l'immunité parlementaire : « Tout

---

<sup>112</sup> Rapport annuel de l'Assemblée nationale : Recueil de fiches thématiques, mars 2006.

<sup>113</sup> KADA N., *Lexique de droit constitutionnel*, édition Ellipses, Paris, 2004.

ce qui concerne la levée de l'immunité parlementaire est examiné par la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme prévue à l'article 48 du présent règlement. » La Chambre des conseillers a donc choisi une commission permanente pour traiter les demandes relatives à l'immunité parlementaire. Le nombre de membres de cette commission ne doit pas être inférieur à quinze ni supérieur à quarante-cinq. Concernant la Chambre des représentants, la commission compétente en matière d'immunité, contrairement à celle des conseillers, ne connaît qu'une existence ponctuelle dans la mesure où elle est nommée au début de chaque année législative. C'est l'article 87 qui prévoyait la constitution d'une commission *ad hoc*, appelée « commission de l'immunité » pour statuer sur les immunités parlementaires. « La chambre constitue, au début de la législature, une commission appelée « Commission de l'immunité parlementaire », chargée de l'examen des demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un représentant. La commission de l'immunité parlementaire se compose, sur la base d'une représentation proportionnelle des groupes de la chambre, de treize membres, dont les présidents de groupe. Le bureau de la Chambre des représentants transmet à la commission de l'immunité parlementaire les demandes qui lui parviennent dès leur réception<sup>114</sup>. »

Sans conteste, les rédacteurs de ces dispositions se sont inspirés de leurs homologues français. Ainsi l'article 80 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise : « Il est constitué, au début de la législature et chaque année suivante, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'assemblée, au début de la session ordinaire, une commission de quinze membres titulaires et de quinze membres suppléants, chargée de l'examen des demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un député. Les nominations ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée nationale et, à défaut d'accord entre les présidents des groupes sur une liste de candidats, à la représentation proportionnelle des groupes, selon la procédure prévue à l'article 25. Un suppléant est associé à chaque titulaire. Il ne peut le remplacer que pour l'ensemble de l'examen d'une demande<sup>115</sup>. » Les règlements des deux chambres organisent aussi la procédure à suivre lors des discussions des demandes en séance publique ainsi que les délais à respecter. Seulement, c'est au niveau de l'application de cet arsenal juridique relatif à l'immunité parlementaire qu'apparaissent des lacunes et des insuffisances pratiques.

---

<sup>114</sup> Article 87 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2004, texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>115</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée nationale : <http://www.assembleenationale.fr/connaissance/reglement.asp>

## **B. Les conditions liées à la procédure de levée de l'immunité**

L'inviolabilité ne s'applique que pour autant que l'intéressé ait la qualité de parlementaire (première condition). En outre, ses modalités d'application sont, selon l'état de la législation, plus ou moins tributaires du fait de savoir si le parlement est ou non en session (deuxième condition).

### **1. L'application dans le temps**

L'inviolabilité reste liée à la durée du mandat parlementaire c'est-à-dire depuis l'acquisition du mandat parlementaire jusqu'à sa fin. Mais avant de traiter ces situations, nous allons d'abord traiter la période qui coïncide avec la déclaration des résultats et le début de l'année législative.

#### **a. La protection du parlementaire avant le début de son mandat**

L'immunité s'étend-elle également à des actes perpétrés par le parlementaire avant le début de son mandat, plus particulièrement si une procédure a déjà été engagée à son encontre avant sa prise en fonction mais n'a pas été close ?

Dans certains pays qui acceptent l'extension de l'inviolabilité aux actes perpétrés par les parlementaires avant le début de leur mandat, cette immunité a comme effet que les poursuites ou procédures pénales à leur encontre sont suspendues pendant la durée de leur mandat et que les délais de prescription sont également interrompus.

#### **b. Le début du mandat**

A partir de quel moment le parlementaire bénéficie-t-il d'une protection juridique ? Quand acquiert-il la qualité de parlementaire ? Est-ce au moment de la déclaration des résultats ou au début de la législature ?

Le titre juridique de l'élu est constitué par la proclamation des résultats de l'élection, qu'elle soit générale, partielle ou organisée après une dissolution. L'entrée en fonction n'intervient qu'au moment où cessent les pouvoirs des élus sortants, c'est-à-dire le premier vendredi d'octobre<sup>116</sup>. Un certain délai sépare par conséquent le début du mandat de la proclamation qui confère à l'élu son titre de représentant ou de conseiller. A titre d'exemple, les élections législatives de la Chambre des représentants se sont tenues le 7 septembre 2007, mais l'ouverture de la session parlementaire ne s'est faite que le 12 octobre 2007, et celles de 2016 se sont tenues le 7 octobre, mais l'ouverture s'est faite le 14 octobre. Sur ce point, une

---

<sup>116</sup> Article 65 de la Constitution de 2011, *B.O.* n° 5952 bis du 14 rajeb (17 juin 2011).

difficulté est née de l'absence de coïncidence entre l'élection du parlementaire et l'ouverture officielle de la législature. Cette question ne se pose pas en cas d'élection partielle dans la mesure où l'inviolabilité est acquise dès la proclamation des résultats du scrutin.

Conformément à la logique du bicaméralisme, le mandat parlementaire est pluriel. Les représentants sont élus, en principe, pour une durée de cinq ans, qui porte le nom de législature, mais celle-ci peut être abrégée par une dissolution. Le mandat du conseiller quant à lui était de neuf ans avant qu'il ne soit réduit à six ans avec la révision constitutionnelle de 2011<sup>117</sup>.

### **c. La fin du mandat**

La fin du mandat d'un parlementaire peut être dû soit à des circonstances ou conditions liées à l'institution parlementaire, soit à des conditions liées directement à la personne du parlementaire.

- Pour ce qui est des conditions liées à l'institution parlementaire, le mandat prend fin soit avec la fin de la législature, soit avec l'annulation des opérations électorales, soit après une dissolution. La Constitution de 1996 a énoncé clairement dans ses articles 37 et 38, alinéa 2 : « La législature prend fin à l'ouverture de la session d'octobre de la cinquième année qui suit l'élection de la Chambre des représentants. [...] Les membres de la Chambre des conseillers sont renouvelables par tiers tous les trois ans. Les sièges faisant l'objet du premier et du deuxième renouvellement seront tirés au sort... » La Constitution de 2011, quant à elle, n'a mentionné que des dispositions relatives à la fin du mandat des membres de la Chambre des représentants, sans évoquer ceux relatives à la Chambre des conseillers. L'article 62 dispose que : « Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. La législature prend fin à l'ouverture de la session d'octobre de la cinquième année qui suit l'élection de la Chambre. »

Les lois organiques, quant à elles, dans leurs articles 92 et 93 relatifs successivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers, prévoient le cas des élections partielles. Elles révèlent que le mandat des représentants et/ou des conseillers issus du remplacement ou d'élections partielles prend fin à l'expiration de la législature au titre de laquelle ils sont élus<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> L'article 63, alinéa 1<sup>er</sup> stipule : « La Chambre des conseillers comprend au minimum 90 membres et au maximum 120 élus au suffrage universel indirect pour une durée de six ans... », La Constitution de 2011, *B.O.* n° 5952 bis du 14 rajeb (17 juin 2011).

<sup>118</sup> Article 92 du dahir n° 1-11-165 du 16 kaada (14 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5992 ; article 93 du dahir n° 1-11-172 du 24 hija 1432

- Pour ce qui est des conditions liées à la personne du parlementaire, le législateur marocain a réglementé cette situation au niveau de trois ordres juridiques : 1. Au niveau de l'article 61 alinéa premier de la Constitution de 2011, qui ajoute pour la première fois un cas engendrant la perte du mandat parlementaire. Désormais, si un parlementaire renonce à l'appartenance politique au nom de laquelle il s'est porté candidat aux élections ou au groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient, il est déchu de plein droit<sup>119</sup>. 2. Au niveau des lois organiques des deux chambres<sup>120</sup>, lorsque les résultats d'un scrutin sont annulés partiellement par la Cour constitutionnelle, et lorsqu'un ou plusieurs représentants et/ou conseillers sont invalidés ou dans le cas de décès ou de déclaration de démission d'un représentant et/ou d'un conseiller pour quelque cause que ce soit, ou pour toute autre cause que l'inéligibilité, ou en cas de vacance d'un siège du fait de la nomination du représentant et/ou d'un conseiller concerné en qualité de membre du gouvernement. 3. Le parlementaire peut être déchu de sa qualité de parlementaire lorsqu'il refuse de procéder aux déclarations de patrimoine, ou dont le contenu de la déclaration n'est pas conforme aux dispositions ou dont la déclaration est incomplète et qui n'a pas régularisé sa situation malgré la mise en demeure. Les lois organiques<sup>121</sup> destinées au renforcement de la transparence au sein du corps législatif imposent la déclaration de patrimoine aux membres des deux chambres du parlement. Des règles coercitives sont prévues à la fois dans les lois organiques des deux Chambres et dans le Code pénal<sup>122</sup>.

## **2. La procédure de levée de l'immunité rythmée par le régime des sessions**

Une fois le parlementaire bénéficiaire de l'immunité, les modalités de mise en œuvre de celle-ci dépendent et du degré de gravité de la mesure prise à son encontre (acte de poursuite ou arrestation) et du point de savoir s'il est ou non en session. La procédure de la levée de

---

(21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012), p. 2411.

<sup>119</sup> Article 61 : « Tout membre de l'une des deux chambres qui renonce à son appartenance politique au nom de laquelle il s'est porté candidat aux élections ou le groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient, est déchu de son mandat. La Cour constitutionnelle, saisie par le président de la Chambre concernée, déclare la vacance du siège et ce, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la Chambre concernée, qui fixe également les délais et la procédure de saisine de la Cour constitutionnelle. »

<sup>120</sup> L'article 90 de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5992 – 6 hija *B.O.* n° 5992 – 6 hija 1432 (3-11-2011). Et l'article 91 de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433(19-7-2012).

<sup>121</sup> Dahir n° 1-08-70 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi organique n° 50-07, complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5680, 7 kaada 1429 (6 novembre 2008) ; dahir n° 1-08-71 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi organique n° 51-07, complétant la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 5680, 7 kaada 1429 (6 novembre 2008).

<sup>122</sup> Sera traitée de façon détaillée la déclaration du patrimoine des parlementaires au chapitre 2 de la 2<sup>e</sup> partie.

l'immunité restait rythmée par le régime des sessions. La rédaction de l'article 39 de la Constitution de 1996 accordait une place prépondérante à ce critère en matière d'acte de poursuite. L'inviolabilité était liée avec le régime des sessions. En conséquence, le critère est de savoir si le parlementaire est ou non en session.

Comme nous l'avons déjà mentionné auparavant, l'inviolabilité ne jouait que pendant les sessions parlementaires. En dehors des sessions, sauf en cas de flagrant délit ou de poursuite autorisé ou de condamnation définitive, le parlementaire ne pouvait être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre à laquelle il appartenait. Les dispositions constitutionnelles de 1996 protégeaient donc efficacement le parlementaire contre les poursuites abusives, sans pour autant le doter d'un statut exagérément privilégié qui aurait été injustifié.

#### **a. Les différentes catégories de session parlementaire**

Les sessions parlementaires sont les périodes de l'année pendant lesquelles le parlement peut se réunir en séance plénière. Nous pouvons faire la distinction entre deux types de session : ordinaire et extraordinaire.

##### **• Les sessions ordinaires**

La Constitution, celle de 1996 ou celle de 2011, prévoient deux sessions ordinaires par an, la première commence le deuxième vendredi d'octobre, l'autre le deuxième vendredi d'avril. L'article 40 de la constitution de 1996 dispose que : « Le parlement siège pendant deux sessions par an. Le Roi préside l'ouverture de la première session qui commence le deuxième vendredi d'octobre. La seconde session s'ouvre le deuxième vendredi d'avril. Lorsque le Parlement a siégé trois mois au moins au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret. » Avec la réforme constitutionnelle de 2011, la session va durer quatre mois au lieu de trois. En effet, selon l'article 65 de la Constitution de 2011 : « Le parlement siège pendant deux sessions par an. Le Roi préside l'ouverture de la première session qui commence le deuxième vendredi d'octobre. La seconde session s'ouvre le deuxième vendredi d'avril. Lorsque le parlement a siégé quatre mois au moins au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret<sup>123</sup>. » Quoique la prolongation de la durée de la session parlementaire n'ait plus d'importance puisque l'immunité relative à l'inviolabilité a été supprimée.

---

<sup>123</sup> Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, *Bulletin officiel* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011).

### • Les sessions extraordinaires

Les termes de l'article 41 de la Constitution de 1996<sup>124</sup> prévoient : « Le parlement peut être réuni en session extraordinaire, soit à la demande de la majorité absolue des membres de l'une des deux chambres, soit par décret. Les sessions extraordinaires du parlement se tiennent sur la base d'un ordre du jour déterminé. Lorsque ce dernier est épuisé, la session est close par décret. »

De ce fait, les dates du début ou de la fin de la session extraordinaires ne sont pas précisées, elles dépendent de conditions susmentionnées dans cet article. Ce qui en découle que la situation de savoir si un parlementaire est protégé ou pas par l'inviolabilité en dépendait. D'autant plus que les sessions extraordinaires mettaient le parlementaire inviolable pendant une durée plus longue qu'une période normale. Elles pouvaient durer de 1 à 40 jours. A titre d'exemple, une session extraordinaire s'est tenue du 14 mars jusqu'au 8 avril 1999, c'est-à-dire à la veille de l'ouverture de la session ordinaire d'avril le 9 avril 99<sup>125</sup>.

#### **b. L'influence du régime des sessions sur les demandes de levée de l'immunité**

Au Maroc, le fait que le parlement soit ou non en session a un impact sur la demande de levée de l'immunité :

### • Pendant la durée des sessions

Aucun membre ne peut être poursuivi ou arrêté pour crimes ou délits qu'avec l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient, sauf dans en cas de flagrant délit (alinéa 2 de l'article 39 de la Constitution de 1966). Dans le même sens, la loi relative à l'immunité parlementaire prévoit dans son article 4 : « Si la demande est présentée pendant la durée des sessions du parlement, la chambre concernée délibère et statue sur la demande au cours de la même session<sup>126</sup>. »

---

<sup>124</sup> L'article 66 de la Constitution de 2011 traite les sessions extraordinaires : « Le parlement peut être réuni en session extraordinaire, soit par décret soit à la demande du tiers des membres de la Chambre des représentants ou de la majorité de ceux de la Chambre des conseillers. Les sessions extraordinaires du parlement se tiennent sur la base d'un ordre du jour déterminé. Lorsque ce dernier est épuisé, la session est close par décret. » Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, *Bulletin officiel* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011).

<sup>125</sup> [www.mcrp.gov.ma](http://www.mcrp.gov.ma)

<sup>126</sup> Loi sur l'immunité parlementaire n° 17-01, B.O n° 5266 ; 5 chaoual 1425 (18 novembre 2004), p. 2066.

L'application de ces dispositions restait soumise à une procédure spéciale organisée par le règlement intérieur de chaque chambre.

• **Hors session**

La demande d'autorisation d'arrestation n'est pas soumise à un vote de la chambre. L'article 39 de la Constitution 1996 attribue la compétence au bureau de chacune des deux Chambres d'apprécier si la demande est justifiée ou non. Ces dispositions constitutionnelles sont complétées par la loi sur l'immunité qui dit dans son article 4 : « Si la session est close sans que la Chambre ait statué sur la demande d'arrestation du parlementaire, le bureau de la chambre statue sur ladite demande dans un délai de trente jours à compter de la date de clôture de la session. Passé ce délai, le président de la chambre concernée notifie au ministre de la Justice la décision prise. L'autorisation donnée par la chambre intéressée ne vaut que pour les faits mentionnés dans la demande d'autorisation<sup>127</sup>. » Néanmoins, dans la pratique parlementaire marocaine, les bureaux des deux chambres n'ont jamais exercé ce pouvoir.

**Tableau n°1 : La durée des sessions extraordinaires organisées lors des 6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et la 8<sup>e</sup> législatures**

<b>Législature</b>	<b>L'année législative</b>	<b>Dates de la session extraordinaire</b>	<b>Durée de la session extraordinaire</b>
<b>8<sup>e</sup> (2007-2011)</b>	4 <sup>e</sup> année	Du 12 -09-2011 au 13-10-2011	32 jours
<b>7<sup>e</sup> (2002-2007)</b>	1 <sup>re</sup> année	Du 5-2-2003 au 10-4-2003	65 jours
	5 <sup>e</sup> année	D 12-2-2007 au 12-4-2007	60 jours
<b>6<sup>e</sup> (1997-2002)</b>	2 <sup>e</sup> année	Du 14-3-1999 au 08-4-1999	26 jours
	3 <sup>e</sup> année	Du 3-3-2000 au 13-4-2000	42 jours
	5 <sup>e</sup> année	Du 11-3-2002 au 11-4-2002	31 jours

Tableau confectionné par nos soins sur la base des informations du ministère chargé des relations avec le parlement

Nous pouvons dire à travers ce tableau<sup>128</sup> que la fréquence du recours aux sessions extraordinaire ne pouvait qu'étendre la durée de l'inviolabilité. Car l'arrestation nécessitait, sauf flagrant délit, une autorisation de la chambre si elle était en session, de son bureau dans le cas contraire.

<sup>127</sup> *Idem.*

<sup>128</sup> Liste des sessions extraordinaires : ce tableau a été confectionné sur la base des données disponibles sur le site [www.mcrcp.gov.ma](http://www.mcrcp.gov.ma), rubrique « les sessions parlementaires », texte initial en arabe, traduction non officielle.

En France, le législateur a unifié le régime des sessions depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995. Avant cette réforme<sup>129</sup>, le régime de l'inviolabilité était lié aux périodes de travail du parlement. « La protection réduite à l'arrestation en intersession était étendue pendant la durée des sessions à l'engagement des poursuites. Hors session, outre les cas déjà évoqués de flagrant délit ou de condamnation définitive, l'arrestation pouvait également intervenir sans autorisation du bureau lorsqu'elle était la conséquence de poursuites régulièrement engagées en session, après autorisation de l'Assemblée. Cette solution n'était pas sans inconvénient. L'Assemblée, saisie en session d'une demande de levée d'immunité parlementaire, ne pouvait s'opposer à une arrestation qu'elle aurait jugée abusive sans faire également obstacle à l'engagement des poursuites. En session, l'inviolabilité interdisait les poursuites, comme l'arrestation, sauf autorisation de l'Assemblée dont le parlementaire était membre. Cependant, c'est à l'engagement des poursuites, c'est-à-dire à l'acte initial, que l'inviolabilité faisait obstacle ; les poursuites régulièrement engagées hors session pouvaient continuer pendant les sessions<sup>130</sup>. » La réforme de la loi constitutionnelle du 4 août 1995, outre sa portée plus générale tendant à restreindre le champ de l'inviolabilité, a eu pour intérêt de mettre un terme aux difficultés que suscitait l'existence d'un régime différencié en fonction du rythme des sessions. L'objet de l'inviolabilité était de garantir le fonctionnement normal des assemblées en permettant aux parlementaires d'accomplir sereinement leur mandat et, en particulier, de siéger sans être inquiétés par les poursuites intentées soit par le ministre public, soit sur la plainte de particuliers. La modification du régime des sessions, qui a substitué aux deux sessions annuelles d'une durée respective de 80 et 90 jours une session unique de neuf mois, aurait eu pour conséquence d'élargir considérablement la protection existante, en subordonnant pratiquement toutes les poursuites à l'autorisation de l'Assemblée, la période d'intersession étant désormais limitée aux mois de juillet, août et septembre. A cette première raison de modifier le régime de l'inviolabilité s'ajoutait la volonté quasi unanime de remettre en cause un dispositif abusivement présenté dans les médias et par l'opinion publique comme un privilège personnel des parlementaires et un moyen pour la classe politique de se protéger en retardant l'action de la justice.

---

<sup>129</sup> L'étendue de la protection n'est plus liée au régime des sessions. Dans sa rédaction antérieure, l'article 26, alinéa 2, 3 et 4 de la Constitution disposait : « Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée dont il fait partie, sauf en cas de flagrant délit, de poursuite autorisée ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues si l'Assemblée dont il fait partie le requiert. »

<sup>130</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 33.

La loi constitutionnelle du 4 août 1995 a donc sensiblement modifié le régime de l'inviolabilité qui ne protège plus désormais les parlementaires contre l'engagement de poursuites et ne subordonne que l'arrestation ou la mise en œuvre de mesures privatives ou restrictives de liberté à une autorisation du bureau de l'Assemblée à laquelle appartient le parlementaire concerné. En outre, même une fois l'autorisation accordée, l'Assemblée peut décider d'en suspendre les effets pour la durée de la session, en étant au besoin réunie de plein droit à cette fin.

### **C. La procédure de levée de l'immunité**

La levée de l'immunité parlementaire en matière d'inviolabilité consiste en l'autorisation accordée par la chambre d'effectuer des poursuites pénales ou de maintenir le député en état d'arrestation ou de détention. La procédure de levée de l'immunité nécessite d'abord la saisine de la Chambre à laquelle le parlementaire appartient, ensuite le renvoi de la demande à la commission compétente, enfin l'examen en séance plénière<sup>131</sup>. Cette procédure est réglementée au niveau de deux cadres juridiques : la loi sur l'immunité parlementaire et les règlements des deux chambres.

#### **1. La saisine du parlement**

Avant l'adoption de la loi n°17-01 relative à l'immunité parlementaire en 2004, la question du dépôt de la demande de levée de l'immunité posait problème. Il y avait un vide juridique concernant l'autorité susceptible de formuler et transmettre cette demande au parlement. Cette question touchait le principe de la séparation des pouvoirs, l'un des aspects essentiels de l'Etat de droit. D'ailleurs, ce problème s'est posé avec acuité lors de la discussion de la demande de la levée de l'immunité au parlement de Mohammed Sghir en 1999<sup>132</sup>.

La loi sur l'immunité parlementaire a donné la compétence au ministre de la Justice de transmettre au président de la chambre à laquelle appartient le parlementaire concerné la demande de la levée de l'immunité. Ainsi, dès le lancement des poursuites, la demande de levée de l'immunité doit être transmise au président de la chambre par l'intermédiaire du ministre de la Justice. Ce qui suppose de permettre d'éviter l'ouverture d'un débat qui n'aurait d'autre finalité qu'une publication déplacée. C'est pourquoi, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit qui peuvent être imputés à un membre du parlement, le procureur du Roi compétent doit,

---

<sup>131</sup> Voir annexe n° 1, tableau comparatif des procédures de levée de l'immunité.

<sup>132</sup> Le cas de Mohammed Sghir sera traité de façon détaillée dans le deuxième paragraphe de la première section du premier chapitre.

d'abord, aviser oralement l'intéressé de l'objet de la plainte avant de recevoir la déclaration ; ensuite, ordonner de procéder à l'enquête préliminaire ou à tout autre mesure afin de s'assurer du caractère criminel des faits imputés audit parlementaire ; enfin, la perquisition du domicile d'un parlementaire ne peut avoir lieu que sur autorisation et en présence du procureur général du Roi ou de l'un de ses substitutifs, sous réserve des dispositions de l'article 79 du code de procédure pénale<sup>133</sup>. « Lorsqu'il apparaît au procureur général du Roi que les faits imputés au parlementaire ont été constitutifs d'un crime ou d'un délit, il soumet la demande d'autorisation prévue à l'article 39 de la Constitution de 1996 au ministre de la Justice qui en saisit le président de la chambre concernée<sup>134</sup>. » La demande d'autorisation doit indiquer la qualification légale et les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués contenus dans le dossier de l'affaire.

Cette phase doit être suivie d'un examen des demandes par le parlement. En effet, ce dernier est amené à étudier soit les demandes de levée de l'immunité, soit les demandes de report de la détention d'un parlementaire ou de suspension des poursuites engagées contre lui. Les premières sont l'émanation du pouvoir exécutif, les secondes sont déposées soit par l'intéressé ou son représentant. Dans la rédaction de la réglementation interne du parlement, notamment celle de la Chambre des représentants, il n'est pas mentionné dans l'article 86<sup>135</sup> l'autorité compétente pour formuler et transmettre la demande au parlement. Cette mission relève de la compétence du ministre de la Justice qui doit déposer les demandes de levée de l'immunité auprès du président de la chambre. Par contre, il n'y a pas de corollaire au règlement de la Chambre des conseillers.

Les différentes procédures de levée de l'immunité applicables à un parlementaire suivent toutes un même déroulement en deux phases : l'examen de la demande par une commission puis le vote en plénière.

En France, c'est l'article seize de l'instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale qui organise la mise en œuvre de l'article vingt-six de la Constitution : « Les demandes présentées en application de l'article 26, alinéa 2, de la Constitution sont adressées au président de l'Assemblée qui en saisit le bureau de l'Assemblée nationale, dont les décisions sont préparées par une délégation désignée en son sein.

---

<sup>133</sup> Dahir n° 1-59-413 du 28 jourmada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du texte du Code pénal *B.O.* n° 2640 bis du 5 juin 1963, p. 843.

<sup>134</sup> Loi sur l'immunité parlementaire 17-01, *B.O.* n° 5266 ; 5 chaoual 1425 (18 novembre 2004), p. 2066.

<sup>135</sup> Article 86 du règlement intérieur de la Chambre des représentants version de 2004 : « Les demandes de levée de l'immunité sont déposées par le ministre de la Justice auprès du président de la Chambre. »

« Elles doivent être formulées par les procureurs généraux intéressés qui précisent les mesures d'arrestation ou les mesures privatives ou restrictives de liberté dont l'autorisation est sollicitée. Les demandes des procureurs généraux sont transmises au président de l'Assemblée par le Garde des sceaux, ministre de la Justice. Les demandes de suspension de poursuite, de détention ou de mesures privatives ou restrictives de liberté présentées en application de l'article 26, alinéa 3, de la Constitution française sont imprimées sous la forme de proposition de résolution, distribuées et renvoyées à la commission instituée à l'article 80 du Règlement. Les décisions du bureau sont notifiées au Garde des sceaux et publiées au *Journal officiel*. Les décisions de l'Assemblée en matière de suspension, de poursuite, de détention ou de mesures privatives ou restrictives de liberté sont notifiées au Premier ministre<sup>136</sup>. » Les mêmes démarches sont suivies au Sénat concernant les cas prévus au deuxième alinéa de l'article 26 de la Constitution française. L'arrestation ou tout autre mesure privative ou restrictive de liberté susceptible d'être décidée à l'encontre d'un sénateur font l'objet d'une demande d'autorisation formulée par le procureur général près la cour d'appel compétente et transmise par le Garde des sceaux, ministre de la Justice, au président du Sénat. Cette demande indique précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués. L'autorisation donnée par le bureau du Sénat ne vaut que pour les faits mentionnés dans la demande prévue à l'alinéa précédent. Les décisions du bureau sont notifiées au Garde des sceaux et au sénateur visé par la demande. Elles font l'objet d'une insertion au *Journal officiel* (édition des lois et décrets)<sup>137</sup>.

## **2. Les étapes de l'examen des demandes au sein du parlement**

Une fois saisi, le président de la chambre doit renvoyer la demande devant la commission compétente. Chaque chambre a élaboré des règles particulières pour encadrer la procédure d'examen des requêtes.

---

<sup>136</sup> Art. 16 de l'Instruction générale du Bureau en application de l'article 26 de la Constitution disponible sur le site officiel de l'Assemblée nationale : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

<sup>137</sup> Règlement du Sénat et Instruction générale du Bureau III bis, « Immunités parlementaires » : « Dans les cas prévus au deuxième alinéa de l'article 26 de la Constitution, l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté susceptibles d'être décidées à l'encontre d'un sénateur font l'objet d'une demande d'autorisation formulée par le procureur général près la Cour d'appel compétente et transmise par le Garde des sceaux, ministre de la Justice, au président du Sénat. Cette demande indique précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués.

« L'autorisation donnée par le bureau du Sénat ne vaut que pour les faits mentionnés dans la demande prévue à l'alinéa précédent. Les décisions du bureau sont notifiées au garde des sceaux et au sénateur visé par la demande. Elles font l'objet d'une insertion au *Journal officiel* (édition des Lois et décrets). »

<https://www.senat.fr/reglement/reglement.htm>

La demande de levée de l'immunité et la mise en œuvre de la suspension impliquent l'intervention d'une commission parlementaire (1), puis une discussion en séance plénière (2)

#### **a. L'examen en commission**

Une commission parlementaire peut être permanente ou spéciale (créée dans un but précis et à durée de vie par conséquent limitée). Les commissions permanentes parlementaires peuvent être définies comme étant « des organismes constitués au sein de la chambre, composés d'un nombre restreint de ses membres et chargés de préparer les travaux des séances plénières, en y présentant généralement un rapport<sup>138</sup> ». Il est vrai que les commissions ont une consécration constitutionnelle, mais c'est le règlement intérieur de chaque chambre qui détermine l'organisation et le fonctionnement de chaque commission.

Théoriquement, trois principes dirigent l'examen des demandes en commission : l'urgence, l'efficacité et l'interdiction de statuer sur la culpabilité de l'élu. Dans quelle mesure alors la réglementation des deux chambres peut-elle concilier ces exigences tout en respectant l'indépendance de l'institution parlementaire ? La réponse à ces questions se fera à travers l'analyse des quatre points suivants : la commission compétente, la saisine des commissions, les pouvoirs et les attributions de ces commissions et, enfin, les délais d'examen dans les commissions.

##### **▪ La commission compétente**

A la Chambre des représentants, la commission qui est compétente en matière d'immunité parlementaire, contrairement à celle des conseillers, ne connaît qu'une existence ponctuelle. D'après l'article 87 du règlement intérieur, au début de chaque année législative, la chambre doit nommer la commission de « l'immunité parlementaire<sup>139</sup> ». Elle a la compétence d'examiner toutes les demandes d'arrestation d'un représentant ou les dispositions privatives ou restrictives de liberté ou de poursuite d'un représentant. Cette commission doit être composée de treize membres selon la représentation proportionnelle, dont les présidents des groupes parlementaires. La Chambre des représentants a choisi la formule d'une commission *ad hoc* pour examiner les questions de l'immunité. Cependant, il faut dire que le choix de cette

---

<sup>138</sup> KADA N., *Lexique de droit constitutionnel*, *op. cit.*

<sup>139</sup> Article 87 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2004 : « La Chambre constitue, au début de la législature, une commission appelée « Commission de l'immunité parlementaire » chargée de l'examen des demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un représentant. La commission de l'immunité parlementaire se compose, sur la base d'une représentation proportionnelle des groupes de la Chambre, de treize membres, dont les présidents des groupes. Le bureau de la Chambre des représentants transmet à la commission de l'immunité parlementaire les demandes qui lui parviennent dès leur réception. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

formule offre des possibilités de détournement. En effet, depuis l'adoption de son règlement en 2004, la Chambre des représentants n'a jamais constitué cette commission, sous prétexte de l'inexistence de demande de levée de l'immunité.

Par contre, à la Chambre des conseillers, tout ce qui concernait la levée de l'immunité parlementaire doit être examiné par la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme<sup>140</sup>. Cette commission doit être composée de parlementaires en nombre proportionnel à l'importance numérique de leur groupe. Généralement l'effectif des membres d'une commission permanente ne peut être ni inférieur à 15 ni supérieur à 45 membres<sup>141</sup>. Cette commission, à l'instar d'autres commissions, est gérée par un bureau. Le bureau de cette commission comprend outre le président six vices-présidents, ainsi qu'un secrétaire et son adjoint, un rapporteur et son adjoint sur la base de la représentation de tous les groupes. Seul le président de la commission est élu au scrutin secret lors du renouvellement du tiers. Les bureaux des commissions ont la compétence, entre autres, d'établir l'ordre du jour et de se mettre d'accord sur le contenu des rapports présentés à la séance plénière au nom de la commission.

**Tableau n° 2 : La composition du bureau de la commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme à la Chambre des conseillers pour la période 2006- 2009 (session d'octobre 2007)**<sup>142</sup>

Appartenance politique/Groupe	Représentation proportionnelle par groupe	Fonction	Non du Conseiller	Appartenance politique
Mouvement populaire	9	Président	Mohamed Anssari	Istiqlal
Istiqlal	8	1 <sup>er</sup> vice-président	Ahmed Touizi	Union constitutionnelle
Rassemblement national des indépendants	5	2 <sup>e</sup> vice-président	Aziz Mognif	Coalition nationale
Coalition nationale	4	3 <sup>e</sup> vice-président	Abderaim Charkaoui	Mouvement
Groupe socialiste	3	4 <sup>e</sup> vice-président	MoamedTiffa	Socialiste
Union constitutionnelle	3	5 <sup>e</sup> vice-président	Abdeslame Bellakhour	Rassemblement national des indépendants
Coalition socialiste	2	6 <sup>e</sup> vice-président	Moamed Belhassane	El Ahd
Confédération démocratique du travail	2	Secrétaire	Ahmed Tahiri	Socialiste
Union marocaine du travail	1	Adjoint du secrétaire	Abdellah Abbad	Coalition nationale
El Ahd	1	Rapporteur	Zoubida Bouayad	Socialiste
Adjoint du rapporteur			Mohamed Boukhadi	Coalition nationale

Confectionné par nos soins sur la base des données du site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement

<sup>140</sup> L'article 172 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 1998, stipule « Tout ce qui concerne la levée de l'immunité parlementaire est examiné par la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>141</sup> Article 49 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 1998 : « L'effectif des membres d'une commission permanente ne peut être inférieur à 15 ni supérieur à 45. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>142</sup> Tableau confectionné sur la base des données du site officiel du ministère chargé des Relations avec le parlement, texte initial en arabe, traduction non officielle : [www.mcrp.gov.ma](http://www.mcrp.gov.ma).

**Tableau n° 3 : Illustration de la composition du bureau de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme à la Chambre des conseillers : 2009-2012 (session d'avril 2011)<sup>143</sup>**

Appartenance politique	Représentation proportionnelle par groupe	Fonction	Non du conseiller	Appartenance politique
PAM	14	Président	Omar Adhkil	MP
Rassemblement constitutionnel unifié	8	1 <sup>er</sup> vice-président	Lahssan Laaouiiani	Rassemblement constitutionnel unifié
Istiqlalien	4	2 <sup>e</sup> vice-président	-	-
Mouvement populaire	03	3 <sup>e</sup> vice-président	Mohamed Addab	Coalition socialiste
Coalition socialiste	02	4 <sup>e</sup> vice-président	Mehdi Zarkou	Rassemblement constitutionnel unifié
Socialiste	01	5 <sup>e</sup> vice-président	Mohamed ben Zaydah	Istiqlal
Rapporteur-adjoint			El Arbi Mahrachi	

Confectionné par nos soins sur la base des données du site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement

L'illustration de la composition de cette commission et de son bureau est très importante étant donné que c'est le bureau de la commission qui a la compétence d'établir l'ordre du jour des travaux de celle-ci – notamment les demandes de levée de l'immunité et les demandes de suspension – et de valider le contenu des rapports présentés à la séance publique au nom de la commission. Comment se déroule donc l'examen de ces demandes au sein des commissions ? Quelles sont les compétences et les attributions de ces commissions en matière d'examen de l'immunité ?

Avant de répondre à ces questions, nous allons d'abord traiter la question de la saisine de ces commissions.

#### ▪ La saisine des commissions

Les deux commissions, soit *ad hoc* soit celle de la justice et des droits de l'homme appartenant successivement à la Chambre des représentants ou à la Chambre des conseillers, sont compétentes pour examiner les demandes relatives à l'immunité. Si la Chambre des représentants a inscrit expressément dans son règlement intérieur que c'est le bureau qui doit immédiatement transmettre la demande de l'immunité à la « commission de l'immunité », il n'en est pas de même à la Chambre des conseillers. Cette dernière n'en fait aucune mention.

<sup>143</sup> Tableau confectionné sur la base des données du site officiel du ministère chargé des Relations avec le parlement : [www.mcrp.gov.ma](http://www.mcrp.gov.ma), texte initial en arabe, traduction non officielle.

## ▪ **Les pouvoirs et les attributions de ces commissions**

Les commissions compétentes en matière d'immunité ont la tâche d'examiner les demandes de levée de l'immunité et les demandes de suspension ou de poursuite d'un parlementaire. Quelle était donc la procédure d'examen de ces requêtes ? Quel est le rôle exact de ces commissions ? Quel est le sort d'une demande si elle est rejetée par la commission ? La commission est-elle tenue par un délai pour déposer son rapport ?

Nous allons essayer d'apporter des éléments de réponse à ces questions en faisant la distinction entre les deux formes de demande et entre les dispositions des règlements intérieurs des deux chambres.

### • **En matière de demande de levée de l'immunité**

La commission, celle de la Chambre des conseillers ou celle des représentants, doit entendre le parlementaire concerné, qui a le droit de se faire représenter par un de ses collègues pour exposer son point de vue<sup>144</sup>. S'il est précisé au règlement de la Chambre des représentants que la commission statue sur la demande qui lui a été soumise au cours de la même session, il n'en est pas de même à la Chambre des conseillers. La Commission de la justice et des droits de l'homme n'est tenue par aucun délai pour déposer son rapport. La commission doit rédiger des conclusions présentées sous forme d'une proposition de résolution qui doit être discutée par la suite en séance plénière.

Quelle qu'ait été la décision de la commission – rejet de la demande ou levée de l'immunité – un rapport aura été préparé et soumis au débat en séance plénière. Cependant, les règlements des deux chambres ne déterminent pas le rôle exact de ces commissions. La question est d'une extrême importance car la proposition de résolution présentée dans un rapport doit se limiter aux seuls faits visés dans la demande, afin d'éviter toute immixtion parlementaire en matière de compétence de juridiction ou de qualification pénale des faits.

### • **En matière de demande de suspension des poursuites à l'encontre d'un parlementaire**

La réglementation de la Chambre des représentants ne fait aucune mention de la procédure à suivre pour examiner une demande de suspension de poursuite au sein d'une commission. Faut-il en déduire qu'elle est similaire à celle de la demande de la levée de l'immunité ? Quant à la Chambre des conseillers, elle adopte dans son règlement la même procédure que celle

---

<sup>144</sup> C'est une disposition commune aux deux Chambres : article 173 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 1998, et article 88 règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2004. Texte initial en arabe, traduction non officielle.

relative à la levée de l'immunité. Cela veut dire que lorsque la commission compétente reçoit une demande de report de la détention d'un conseiller ou de suspension des poursuites engagées contre lui, elle doit entendre l'auteur ou le premier signataire de la proposition ainsi que le conseiller poursuivi ou un de ses collègues qui prend la parole à sa place.

#### ▪ **Les délais d'examen dans les commissions**

La « commission de l'immunité » relevant de la Chambre des représentants doit statuer sur la demande dans un délai de dix jours à compter de la date de sa réception<sup>145</sup>. Passé ce délai, la demande doit être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance de la Chambre des représentants, en dehors de la séance des questions orales. Par contre, à la Chambre des conseillers, si la décision de la Commission de la justice et des droits de l'homme n'a pas été prise à l'expiration d'un délai de 20 jours, la demande est inscrite d'office par le bureau<sup>146</sup>.

Compte tenu du rôle de ces commissions, il apparaît naturel que leurs conclusions doivent être rapidement rendues et que les propositions de résolution soient immédiatement inscrites à l'ordre du jour des deux chambres afin d'être votées. Les commissions doivent examiner les demandes sans pour autant porter atteinte au principe de séparation de pouvoirs, en évitant que le fond des affaires soit évoqué ou jugé en commission<sup>147</sup>. De ce fait, les commissions ont pour seule finalité de permettre d'établir qui doit l'emporter, les exigences de la justice ou

---

<sup>145</sup> Article 92 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, version, 2004 : « La demande de suspension de la détention ou de la poursuite énoncée au paragraphe 4 de l'article 39 de la Constitution est présentée à la Chambre des représentants par l'intéressé ou son représentant. Le bureau de la Chambre transmet immédiatement cette demande à la Commission de l'immunité parlementaire. La commission statue sur la demande dans un délai de dix jours à compter de la date de sa réception. Passé ce délai, la demande est inscrite à l'ordre du jour de la plus proche séance de la Chambre, en dehors de la séance des questions orales. La Chambre statue sur la demande conformément à la procédure énoncée à l'article 89. Le président de la Chambre des Représentants adresse au ministre de la Justice la décision de la Chambre accompagnée d'un exposé des motifs et de déclaration des actes auxquels elle s'applique. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>146</sup> Article 178 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 1998 : « Afin que la Chambre puisse statuer sur la renonciation à la détention et à la poursuite d'un conseiller conformément à l'article 39 de la Constitution, les demandes à cet effet doivent être inscrites, sur proposition de la Conférence des présidents, à la fin de l'ordre du jour de la prochaine séance réservée par priorité aux questions des membres de la Chambre et aux réponses du gouvernement conformément à l'article 56 de la Constitution, et à compter de la date du dépôt de la demande de la distribution de la décision de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme. Si la décision de cette commission n'a pas été distribuée à l'expiration d'un délai de 20 jours, la demande est inscrite d'office par le Bureau. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>147</sup> Ce débat a été soulevé lors de la discussion de la demande de suspension des poursuites à l'encontre de Youssef Tazi du parti de l'Istiqlal. Ce débat est disponible dans : « Rapport de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme concernant la demande de suspension des poursuites à l'encontre de Youssef Tazi ; président de la commission : Mohammed Elansari (Istiqlal) ; rapporteure : Zoubida Bouayad », publication de la Direction de la législation, du contrôle et des relations extérieures, Division des commissions, session d'avril 2008. Texte initial en arabe, traduction non officielle.

celles de l'exercice de la fonction parlementaire. La commission peut émettre un avis motivé sur la compétence de l'autorité demanderesse et sur la recevabilité de la demande, mais elle ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité du député ni sur l'opportunité de ce qui lui est imputé, même dans le cas où l'examen de la demande permet à la commission d'acquérir une connaissance approfondie de l'affaire.

Enfin, pour assurer l'efficacité des travaux des commissions, le rapport de celles-ci doit être inscrit d'office en tête de l'ordre du jour de la première séance suivant son dépôt. Aucun amendement à la ou aux propositions de décision n'est recevable. Pour ce qui est de la discussion, elle ne doit porter que sur les raisons qui militent pour et contre chacune des propositions de levée, de maintien, de défense ou de confirmation de l'immunité.

Après son examen en commission, la demande doit être examinée en séance plénière.

### **b. L'examen en séance plénière**

Après l'examen en commission compétente, il est procédé à la discussion de la demande de levée de l'immunité (a) ou de la demande de suspension de poursuites (b) en séance plénière de la chambre à laquelle appartient le parlementaire concerné. Il revient à cette chambre de statuer sur les conclusions de la commission et de délibérer à la lumière du rapport global préparé par la commission.

#### **▪ La demande de levée de l'immunité**

A ce niveau, nous allons présenter la procédure de discussion en séance plénière telle que prévue par le règlement de chaque chambre.

– La Chambre des représentants : l'article 89<sup>148</sup> de son règlement intérieur précise la procédure de discussion des demandes d'immunité en séance plénière. Il prévoit que la chambre doit prendre une décision concernant la demande de levée de l'immunité lors la même séance que celle où la demande a été soumise, après un débat auquel ne prennent part que le rapporteur de la commission, le gouvernement et le représentant concerné ou un membre de la chambre le représentant, un orateur pour et orateur contre, selon ce qu'a décidé

---

<sup>148</sup> Article 89 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2004 : « La Chambre prend une décision concernant la demande de levée de l'immunité dans la même séance au cours de laquelle la demande est soumise, après un débat auquel ne prennent part que le rapporteur de la commission, le gouvernement et représentant concerné, ou un membre de la Chambre le représentant, un orateur pour et un orateur contre, selon ce qu'a décidé la conférence des présidents. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

la Conférence des présidents<sup>149</sup>. La discussion doit se limiter aux seuls faits visés dans la requête initiale :

– en cas de rejet de la demande par la chambre, aucune nouvelle demande concernant les mêmes faits ne peuvent être présentée tant qu'il n'y aura pas de nouvelles données ;

– en cas de clôture de la session législative avant que la chambre n'ait statué sur la demande d'autoriser l'arrestation, la demande est transmise au bureau de la chambre. Ce dernier doit examiner les demandes qui lui ont été soumises conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 39 de la Constitution de 1996, dans un délai de trente jours à compter de la date de sa réception. Sa décision doit être prise à la majorité relative de ses membres.

Si la session législative a été ouverte avant que le bureau n'ait statué sur les demandes qui lui ont été soumises, celles-ci sont immédiatement transmises à la Commission de l'immunité parlementaire pour examen et décision.

– La Chambre des conseillers : son règlement intérieur prévoit dans son article 181<sup>150</sup> qu'elle prend sa décision sur l'objet relatif à l'immunité parlementaire après un débat auquel peuvent seuls prendre part le rapporteur de la commission, le représentant du gouvernement, le conseiller concerné ou un autre membre qui le représente, un orateur pour la levée de l'immunité parlementaire et un orateur d'avis contraire. En plénière deux décisions peuvent être prises : la demande de levée de l'immunité est acceptée, dans ce cas elle doit être prise à la majorité des membres de la Chambre des conseillers ; elle est rejetée, dans ce cas, la même demande ne peut être présentée de nouveau au cours de la même session s'il s'agit des mêmes faits ayant été l'objet de la demande rejetée.

#### ▪ **La demande de suspension des poursuites contre un parlementaire**

La discussion de la demande de suspension des poursuites est similaire à celle de la levée de l'immunité : en plénière soit à la Chambre des Représentants ou à la Chambre des conseillers. La discussion en séance plénière doit se limiter aux seuls faits visés dans la requête initiale.

---

<sup>149</sup> La Conférence des présidents est une instance décisionnelle prévue au chapitre 8 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2004, et au chapitre 9 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 1998.

<sup>150</sup> Article 181 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version de 1998 : « La Chambre prend sa décision sur l'objet du présent chapitre relatif à l'immunité parlementaire après un débat auquel peuvent seuls prendre part le rapporteur de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme, le représentant du gouvernement, le conseiller concerné ou un autre membre qui le représente, un orateur pour la levée de l'immunité parlementaire et un orateur d'avis contraire. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

Par la suite sera adressée au ministre de la Justice la décision de la chambre, accompagnée d'un exposé des motifs et de la déclaration des actes auxquels elle s'applique.

#### **D. Analyse synthétique d'un cas pratique (cas Mohammed Seghir)**

Durant presque soixante ans d'existence de vie parlementaire marocaine, le parlement n'a eu l'occasion de traiter qu'un seul cas de levée d'immunité. Cela s'est fait dans un contexte où le gouvernement de 1998 (Abderrahmane El Yousfi Premier ministre de l'époque) avait déclenché une action « d'assainissement » à l'égard des parlementaires. Il a voulu mettre fin à leur impunité. Il a adressé à la présidence de la Chambre des représentants huit demandes de levée de l'immunité parlementaire : deux pour des accidents de voiture, cinq pour usage de chèques sans provision et une pour une plainte déposée par une collectivité locale.

Le 26 décembre 1999, la Chambre des représentants a voté la levée de l'immunité parlementaire du député MDS (Mouvement démocratique et social) de Taroudant, Mohammed Seghir. Cette date a marqué l'histoire parlementaire car c'est un cas unique.

L'analyse de ce cas est importante à plus d'un titre : d'abord, c'est la première fois qu'une demande de levée d'immunité est examinée par le parlement marocain ; ensuite la mise en application de cette procédure a démontré les lacunes juridiques en la matière ; enfin, l'adoption de la loi relative à l'immunité parlementaire est la conséquence directe de cet événement.

##### **1. Le déroulement de la levée de l'immunité**

La levée de l'immunité de Mohammed Seghir est passée par trois étapes : d'abord le dépôt de la demande (a), ensuite l'examen en commission (b) et l'adoption en séance plénière (c).

###### **a. Le dépôt de la demande**

En l'absence d'une disposition délimitant l'autorité compétente pour déposer la demande de la levée de l'immunité au parlement, c'est le Premier ministre qui a saisi le président de la Chambre des représentants, muni d'une lettre de l'avocat expliquant les charges intentées contre le député en question<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> Rapport des travaux de la Commission de la justice sur la demande de levée de l'immunité, 3<sup>e</sup> année de la 6<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> année législative, 1999-2000, p. 73. Texte initial en arabe, la traduction non officielle.

b. L'examen en commission<sup>152</sup>

En 1999, la Commission de la justice et des droits de l'homme a été saisie, pour la première fois dans l'histoire du parlement, d'une demande visant à lever l'immunité d'un membre du parlement.

Cette commission a tenu sa première réunion le 30 juin 1999. Au cours de laquelle son président, Mohamed Kamou, a informé les membres du contenu du dossier relatif à la demande de levée de l'immunité de Mohamed Sghir. Cette réunion fut aussi l'occasion de soulever des problèmes procéduraux, notamment la question de savoir si le Premier ministre a le droit ou non de saisir le parlement sur la question de l'immunité d'un parlementaire. Les membres de cette commission ne savaient pas quelle était l'étendue de leurs compétences. Devaient-ils étudier la demande de la levée de l'immunité contre Mohamed Sghir sur le fond ou sur la recevabilité de la demande ?

La commission a conclu, enfin, que dans le cadre du respect du principe de la séparation des pouvoirs, elle n'était pas habilitée à étudier la demande sur le fond, chose qui relève de la compétence de la justice, et que le rôle de la commission est de vérifier si la demande est basée sur des faits réels ou pas. Des parlementaires ont même proposé la constitution d'une enquête pour vérifier le caractère sérieux de la demande<sup>153</sup>. Une deuxième réunion s'est tenue le 6 septembre 1999, pour examiner d'autres requêtes déposées contre Mohamed Sghir. Il a été décidé lors de cette réunion, en application de l'article 153 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, de convoquer le parlementaire concerné. Ce dernier s'est fait représenter par un autre membre de son groupe.

C'est le parlementaire Belasal Chaoui qui a représenté Mohamed Sghir lors de la réunion qui a suivi, le 28 septembre de la même année. Il a exposé les aspects juridiques, économiques et sociaux de l'affaire. Sous la présidence de Mohammed Kemmou, la réunion du 17 novembre 1999 a été consacrée au vote. Sur cinquante-quatre membres que compte cette commission, seuls dix-neuf étaient présents : sept ont voté pour la levée, neuf contre, trois abstentions.

Cette affaire a divisé les parlementaires de la majorité gouvernementale. Si l'USFP a voté pour, le RNI lui, s'y est opposé ; quant aux représentants du FFD et du PPS, ils ont tout simplement évité d'assister à la réunion. Dans le camp des partis de l'opposition, seuls le MDS et le PND ont pris la défense de Mohamed Sghir.

---

<sup>152</sup> *Idem.*

<sup>153</sup> *Idem.*

### c. La discussion et l'adoption en séance plénière

Le jeudi 23 décembre 1999, la Chambre des représentants a tenu une séance plénière pour délibérer sur le sort concernant la demande de la levée de l'immunité de Mohammed Saghir<sup>154</sup>. L'article 161 du règlement intérieur de la Chambre des représentants prescrit la procédure d'examen en séance plénière. Il prévoit : « La Chambre prend sa décision en matière d'immunité parlementaire après un débat auquel peuvent seuls prendre part le rapporteur de la commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme, le représentant du gouvernement, le représentant concerné ou un autre membre qui le représente, un orateur pour la levée de l'immunité parlementaire et un autre d'avis contraire. » Le rapporteur de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme de l'époque, Abdekbir Tabih, membre du groupe de l'Union socialiste des forces populaires, a exposé le procès-verbal de la commission ; il a fait une présentation succincte des différentes étapes de la discussion de la demande d'immunité. Le représentant du gouvernement, le ministre chargé des relations avec le parlement, a expliqué que le rôle du gouvernement dans ce genre d'affaire se limitait à assurer le lien entre les deux institutions, le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, et en aucun cas le gouvernement ne pouvait évaluer ou examiner le bien-fondé de la demande. Le représentant de l'intéressé, El Chaoui Belassal, a défendu la thèse du non-lieu, puisque la procédure de réconciliation judiciaire était en cours, en application des dispositions de l'article 161 du règlement intérieur susmentionné, qui stipulait que devaient prendre la parole seulement un orateur pour la levée de l'immunité parlementaire et un autre d'avis contraire. Le président de la chambre a trouvé une difficulté pour appliquer cette disposition, car il y avait plus de deux inscrits qui voulaient défendre la levée de l'immunité de Mohamed Sghir.

Devant cette lacune juridique, comment choisir entre les deux propositions ? Fallait-il se référer au plus âgé ou bien à celui qui avait déposé le premier la demande de prise de parole ou bien encore à l'appartenance à la majorité ? Finalement, c'est le représentant de la majorité qui s'est rétracté en faveur du représentant de l'UC.

La proposition de levée de l'immunité a été adoptée à la majorité des suffrages exprimés par les membres de la chambre, 91 pour, 32 contre et 3 abstentions. Les travaux de la plénière se sont achevés après l'explication du vote ; ont pris part à la discussion un représentant de la

---

<sup>154</sup> Procès-verbal de la séance plénière n° 128 du jeudi 23 décembre 1999 sur les délibérations concernant la levée de l'immunité, cas Mohammed Saghir.

*Bulletin officiel* des délibérations de la Chambre des représentants de 1997-2002 pour la 3<sup>e</sup> année législative, session d'octobre 1999, n° 24 du 31 décembre 1999 ; texte initial en arabe, traduction non officielle.

majorité (Mostapha Ibrahim), un parlementaire de l'Union constitutionnelle (Mohamed Labsir), un parlementaire du Parti national démocratique (Tahar Chakir), qui se sont succédé pour exprimer la position de leur groupe d'appartenance.

## **2. Quelques réflexions sur le cas**

La première question qui se pose concerne le pouvoir du bureau de la Chambre des représentants. Pourquoi ce fut la seule demande envoyée à la commission pour examen, sachant que d'autres demandes étaient en instance au bureau de la Chambre ?

Faut-il croire que la règle de l'inviolabilité ne bénéficie en fait qu'aux députés de la majorité ?

La règle de la représentation proportionnelle au bureau de la chambre n'influence-t-elle pas les décisions du bureau ?

La levée de l'immunité de Mohamed Sghir était-elle vraiment une volonté de combattre l'impunité des parlementaires ou tout simplement un règlement de comptes ou encore une conspiration de ses adversaires politiques pour le décrédibiliser aux yeux de l'opinion publique ?

## **Section 2. L'immunité parlementaire : de l'incertitude à la réforme constitutionnelle de 2011**

Traditionnellement, l'immunité parlementaire est considérée comme une garantie de la démocratie parlementaire, l'indépendance et le bon fonctionnement du parlement comme étant des éléments essentiels inhérents à la séparation des pouvoirs.

L'immunité au titre de l'irresponsabilité ne soulève vraiment ni débat ni remise en cause. L'immunité au titre de l'inviolabilité semble au contraire plus complexe et donne lieu à une diversité beaucoup plus grande de régimes juridiques. Cette protection juridique pour laquelle l'immunité est conçue dans les pays démocratiques est loin d'atteindre son but au Maroc.

Les parlementaires sont-ils au-dessus de la loi ? Ce régime de protection des élus a-il été sciemment détourné de sa fonction originelle ? Nos élus confondent-ils allègrement immunité et impunité ?

En réalité, la contestation de l'immunité parlementaire résulte de la combinaison de plusieurs facteurs (paragraphe 1) qui ont amenés le constituant marocain à apporter des réformes majeures dans la Constitution de 2011 (paragraphe 2).

## **Paragraphe 1. Les raisons de l'abolition de l'inviolabilité parlementaire par la Constitution de 2011**

La scène politique internationale s'intéresse de plus en plus à la transparence de la vie publique. C'est ainsi que s'est instauré, ces dernières années dans de nombreux pays, un débat sur les effets pervers que peut avoir l'immunité parlementaire, en particulier dans la lutte contre la corruption en politique.

En effet, si l'irresponsabilité protège le mandat parlementaire, l'inviolabilité quant à elle leur a assuré l'impunité. L'inviolabilité, qui constitue une protection juridique spéciale qui prémunit un parlementaire contre certaines actions judiciaires, a été détournée de sa finalité. Elle a été déviée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice, notamment dans le cadre de la lutte contre la corruption. De surcroît, l'existence d'un tel régime a sapé la confiance du public dans son parlement et a jeté le discrédit sur la classe politique.

La remise en cause de l'inviolabilité a débouché sur des réformes visant le plus souvent à réduire l'étendue de l'immunité ou à en faciliter la levée. Le Maroc, par le biais de sa Constitution de 2011, a opté pour la suppression de cette protection.

A travers le développement de ce paragraphe nous, aborderons l'ensemble des critiques et des défaillances de l'inviolabilité au niveau national (A) et au niveau international (B).

### **A. Les raisons internes de la suppression de l'inviolabilité**

D'abord, le principe de la protection du parlementaire grâce à l'inviolabilité a été vidé de sa substance. L'inapplication de la levée de l'immunité (1), due au manque de rigueur du bureau des deux chambres dans l'application des dispositions relatives à l'inviolabilité au sein de leur institution (2), le nombre des demandes de demande de levée de l'immunité déposées dans les deux chambres est un tabou (3), ce qui entraîne méfiance, suspicion et incompréhension du citoyen à l'égard de cette protection (4).

#### **1. De la protection du mandat à l'impunité du parlementaire**

Normalement, l'existence de l'immunité est une condition *sine qua non* de l'exercice du mandat parlementaire. Néanmoins, la vitalité de son application reste indispensable pour le respect de l'Etat de droit. Selon Patrick Fraisseix « le principe de l'immunité parlementaire constitue une règle intrinsèque et consubstantielle à la souveraineté représentative, destinée non pas à accorder un privilège personnel à chacun des membres de la représentation

nationale mais à protéger la plénitude du fonctionnement parlementaire par l'entremise d'une protection spécifique accordée à chacun de ses membres<sup>155</sup> ». Pour Eugène Pierre : « Il ne s'agit pas d'un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus, c'est une mesure d'ordre public pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif. Dans les grands conflits politiques, un gouvernement menacé pourrait être amené à se servir de la justice au profit de sa défense ou de ses rancunes. Il importe que l'exercice du mandat conféré par le pays ne puisse être suspendu sans une décision formelle des représentants du pays<sup>156</sup>. » Dans la réalité marocaine, on est passé de la protection du parlementaire pour qu'il puisse exercer son mandat à son impunité. L'inapplication de la levée de l'immunité a prêté à confusion, entre l'immunité et l'impunité des parlementaires. Pourquoi la levée de l'immunité, notamment l'inviolabilité, est-elle inopérante au Maroc ? Ainsi, Ba Mohamed Najib s'interroge : « Ces élus se réfugient de toute évidence derrière leur immunité parlementaire pour fuir la justice. Mais sont-ils au-dessus des lois ? Ce régime de protection des élus a-t-il été sciemment détourné de sa fonction originelle ? Nos élus confondent-ils allègrement immunité et impunité<sup>157</sup> ? » Il continue en expliquant : « Dans les démocraties avancées les sessions parlementaires font état d'une multitude de demandes de levée d'immunité attestant de la vitalité de l'Etat de droit. Il n'est pas inutile à ce propos de rappeler que l'efficience de l'Etat de droit tient essentiellement dans la capacité et la promptitude d'un système à transcender tous les obstacles à l'application de la norme. L'égalité de tous devant la loi, que nul n'est censé ignorer, le fait que le législateur ne saurait être au-dessus de la loi constituent autant de repères distinguant l'espace investi par le dogme de la légalité d'une situation soumise aux pratiques dissidentes, l'Etat moderne étant l'Etat du citoyen qui se définit par ses droits et ses obligations à l'exclusion des privilèges dus à son rang social ou à sa fonction<sup>158</sup>. » On est donc passé de l'immunité principe de base garantissant l'indépendance du parlementaire à une impunité relevant de la culture des privilèges et de l'opacité, manquement grave à l'éthique de la responsabilité, de la conviction et de la justice.

---

<sup>155</sup> FRAISSEIX P., *op. cit.*, p. 499.

<sup>156</sup> ENGÈNE P., *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, édition Laysel, Paris, 1989, p. 1054.

<sup>157</sup> BA MOHAMED N., « L'immunité entre sens et non-sens », *La Vie économique*, vendredi 20 juin 2003, p. 44.

<sup>158</sup> *Idem.*

## 2. L'indulgence des bureaux des deux chambres

Le principe de l'inviolabilité parlementaire, au Maroc, a été détourné de l'esprit pour lequel il a été conçu en théorie. Les raisons peuvent être liées, entre autres, au manque de volonté politique des bureaux des deux chambres.

Le bureau de la Chambre des représentants ou de la chambre des conseillers est la plus haute instance du parlement. Il a le pouvoir d'exécuter les pouvoirs qui lui sont attribués par la Constitution, les lois organiques, les lois ordinaires et les règlements intérieurs au sein de l'institution parlementaire en général.

Or, l'une des limites majeures de la levée de l'immunité des parlementaires reste l'inapplication des dispositions juridiques par les bureaux.

La Chambre des représentants n'a jamais constitué la commission chargée de « l'immunité parlementaire » comme il était prévu à l'article 87 premier alinéa du règlement intérieur de la Chambre des représentants de 2004. Il y est dit : « La Chambre constitue, au début de la législature, une commission appelée « Commission de l'immunité parlementaire, chargée de l'examen des demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un représentant. » Peut-être la Chambre des représentants n'a-t-elle pas senti le besoin d'appliquer cette disposition, pour ne pas se heurter aux sensibilités politiques des différents groupes parlementaires. Interrogé sur la question, un membre du bureau de la chambre avait affirmé que la commission était de nature *ad hoc*, et si elle n'était pas constituée c'est parce qu'il n'y avait pas de demande de levée d'immunité<sup>159</sup>. Au terme de l'article 87, troisième alinéa, du règlement de la Chambre des représentants, le bureau de la Chambre des représentants était tenu de transmettre à la Commission de l'immunité parlementaire les demandes qui lui parvenaient dès leur réception<sup>160</sup>. Or, en réalité ce n'était pas le cas. Les demandes adressées au président étaient purement et simplement mises sous l'éteignoir.

L'article 172 du règlement intérieur de 1998 de la Chambre des conseillers renvoyait l'examen des immunités parlementaires à la Commission de la justice, de la législation et des

---

<sup>159</sup> Investigation personnelle, question posée à un membre du bureau de la Chambre en 2007, qui a préféré garder l'anonymat.

<sup>160</sup> Article 87 troisième alinéa du règlement intérieur de la Chambre des représentants adopté en 2004 et modifié en 2013 : « La Chambre constitue, au début de la législature, une commission appelée « commission de l'immunité parlementaire », chargée de l'examen des demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un représentant. La commission de l'immunité parlementaire se compose, sur la base d'une représentation proportionnelle des groupes de la Chambre, de treize membres, dont les présidents des groupes. Le bureau de la Chambre des représentants transmet à la Commission de l'immunité parlementaire les demandes qui lui parviennent dès leur réception. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

droits de l'homme. La Chambre des conseillers ne faisait pas exception ; malgré le nombre de demandes de levée d'immunité déposées, aucune d'elle n'a été étudiée depuis sa création.

Non seulement les dispositions des règlements des deux chambres n'ont pas été appliquées, mais pendant longtemps la levée d'immunité est restée inappliquée à cause des problèmes juridiques et notamment des procédures. La loi relative à l'immunité parlementaire<sup>161</sup> était conçue initialement pour pallier des lacunes juridiques au niveau des procédures et des délais du traitement des demandes de levée d'immunité. Cependant, malgré l'adoption de la loi sur l'immunité par le parlement et sa publication au *Bulletin officiel*<sup>162</sup>, aucune demande de levée d'immunité n'a été discutée au parlement, bien que de nombreuses demandes aient été adressées aux présidents des deux chambres.

A cause de cette situation, et aussi par le manque d'information et de clarté sur les raisons d'être de la protection du parlementaire par l'immunité, source de suspicion entourant cette inégalité devant la loi, l'image de parlementaires angéliques représentants de la nation s'est ternie : on s'est aperçu qu'ils n'étaient en réalité que des hommes comme les autres. Des délits (financiers, les chèques sans provisions notamment) étaient de plus en plus souvent commis, et il était alors choquant que certains puissent échapper à la justice et les autres non. Enfin, certains parlementaires utilisaient les institutions politiques pour faire valoir des intérêts plus personnels, notamment en relation avec leurs activités professionnelles.

### **3. L'ambivalence des informations relatives à la demande de levée d'immunité**

La question du nombre des demandes de levée de l'immunité à l'égard des parlementaires relève du tabou. Il est difficile d'accéder aux dossiers relatifs aux demandes de levée d'immunité. L'immunité parlementaire reste un thème inviolable dans notre institution représentative. A l'opposé, dans des pays démocratiquement avancés, l'accès à ce genre de statistique ne pose pas problème.

Le manque de transparence est le caractère notable qui entoure la question du nombre des demandes de levée d'immunité déposées auprès des bureaux des deux chambres. C'est pourquoi il existe une différence dans les chiffres avancés sur le nombre des demandes de levée d'immunité déposées : « Entre l'année 1998 et 2000, plus de vingt demandes de levée de l'immunité furent présentées par des procureurs généraux du Roi. Pour comble, la plupart d'entre elles ne concernaient nullement des faits à caractère politique liés directement à la

---

<sup>161</sup> Loi sur l'immunité parlementaire 17-01, *B.O.* n° 5266, 18 novembre 2004.

<sup>162</sup> *Idem.*

fonction de parlementaire, ce pour quoi d'ailleurs les régimes démocratiques ont imaginé l'immunité parlementaire, mais ne concernaient que de vulgaires affaires de chèques sans provision ou la vente de produits périmés. Elles demeurent sans réponse<sup>163</sup>. » D'un autre côté, Lahcen Bensassi a écrit : « La Commission de la justice et de la législation de la chambre des représentants et de la chambre des conseillers a bien fait d'avoir suspendu la discussion des dix demandes de levée de l'immunité jusqu'à ce que soit présent le ministre de la Justice en sa qualité de président du Parquet pour les faits et les explications, ainsi que tous les éléments nécessaires se rapportant à chaque dossier, et ce, afin que ce ministre assume ses responsabilités devant l'appareil législatif chargé du contrôle de l'action du gouvernement, et afin que le citoyen ne soit pas victime de l'abus fait de l'usage de l'immunité parlementaire ou de son utilisation inappropriée ouvrant la voie à ce que le parlementaire soit victime de l'usage abusif des demandes de levée de l'immunité en l'absence de tout texte législatif complétant les dispositions de l'article 39 de la Constitution se rapportant à l'immunité parlementaire<sup>164</sup>. »

Sur la même question, Laabi Chafik a réagi : « L'étonnement devient indignation lorsqu'on apprend qu'en amont, et pour la seule période d'avril 1998 à mai 2002, 48 enquêtes préliminaires ont été menées dans des affaires mettant en cause des parlementaires (33 concernant la première chambre et 15 intéressant la deuxième) et 51 dossiers ont été déférés devant les tribunaux (25 concernant la première chambre et 26 la seconde). Aucun de ces 99 dossiers n'a pu arriver jusqu'à la Commission de la justice habilitée à statuer sur les levées d'immunité. Ces chiffres sont tout ce qu'il y a de plus officiel, ils sont avancés par Lahkime Bennani, conseiller de Mohamed Bouzoubaa, ministre de la Justice<sup>165</sup>. » En 2010 et selon des statistiques non officielles, des parlementaires ont été cités en justice dans plus d'une trentaine d'affaires. Des sources du ministère de la Justice parlent de 36 cas liés principalement à l'émission de chèques sans provision et à la dilapidation des deniers publics. Dans l'ensemble de ces cas, la Direction des affaires pénales du ministère de la Justice aurait, selon les mêmes sources, reçu des demandes du Parquet d'activer la procédure de levée de l'immunité, mais

---

<sup>163</sup> BENABDALLAH A., *op. cit.*, p. 161 et suiv.

<sup>164</sup> BENSASSI L., « L'immunité parlementaire doit être au service de l'action parlementaire dans sa portée démocratique », *l'Opinion* du 15 mars 2002, n° 13457.

<sup>165</sup> LAABI C., « Ces parlementaires qui se placent au-dessus des lois », *la Vie économique* du vendredi 20 juin, 2003, p. 42 et 43.

rien n'a encore été fait. Pour le cas d'El Farraâ et des trois parlementaires concernés à l'heure actuelle, bien que la presse en ait fait état, la procédure n'a pas non plus, officiellement, été engagée. C'est du moins ce que précisent des sources auprès des bureaux des deux chambres du parlement. « A ma connaissance, aucune demande de levée d'immunité concernant Mohammad El Farraâ n'a été soumise au parlement à ce jour », confirme Abdelwahed El Ansari, vice-président de la commission de la justice au parlement. Plus encore, l'intéressé qui ne cesse de clamer son innocence n'a pas non plus invoqué son immunité pour, éventuellement, se soustraire à la poursuite judiciaire. « La levée de l'immunité est un faux débat, car les textes sont clairs. Mais aussi bien les parlementaires eux-mêmes qu'une partie de l'opinion publique continuent à maintenir l'ambiguïté », précise Abdellatif Ouammou, conseiller PPS et membre de la commission de la justice de la deuxième chambre. « D'abord, explique-t-il, l'immunité n'est pas un privilège personnel que s'octroient les parlementaires. Elle est limitée à l'exercice de leur mandat de représentants de la nation, c'est-à-dire à leur liberté d'expression. » Pour ce parlementaire, la loi est claire, ou bien un député ou conseiller est mis en cause et le Parquet doit suivre la procédure, ou il est innocent et, dans ce cas, il ne doit pas être inquiété. « Il faut appliquer la loi », affirme-t-il.

Dans un cadre comparatif, nous avons pu consulter, avec beaucoup de facilité contrairement au Maroc, les cas d'immunité enregistrés en France et cela avant et après la révision constitutionnelle du 4 août 1995 :

- Avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995 : 29 demandes de levée de l'immunité ont été déposées à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République, dont 7 ont été acceptées, 18 n'ont pas été discutées et 4 rejetées<sup>166</sup>. Pour les demandes d'autorisation d'arrestation hors session, 5 demandes ont été déposées, dont 3 rejetées et 2 autorisées<sup>167</sup>.

- Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995 : 4 demandes d'autorisation d'arrestation ou de mesures ou restrictives de liberté ont été enregistrées, dont 2 rejetées et 2 autorisées<sup>168</sup>.

Quant aux demandes de suspension de poursuites ou de détention présentées à l'Assemblée nationale, 11 ont été déposées, dont 3 non discutées, 2 rejetées et 2 acceptées.

---

<sup>166</sup> « Le statut du député », *op. cit.*

<sup>167</sup> *Idem.*

<sup>168</sup> *Idem.*

#### **4. La suspicion du citoyen marocain à l'égard de l'impunité des parlementaires**

La méfiance du citoyen marocain à l'égard de son député n'est que la conséquence des éléments que nous avons détaillés précédemment.

Dans les parlements démocratiques, les députés sont élus par les citoyens. Ils sont censés être leur porte-parole au parlement. Mais au Maroc la réalité est autre. La récurrence des scandales des parlementaires et leur impunité ont terni leur image.

#### **B. Les arguments invoqués contre l'inviolabilité à l'international**

L'immunité, privilège dont bénéficient les parlementaires, pose certaines difficultés et est source d'ambiguïtés par rapport à certains droits fondamentaux.

##### **1. Le principe de la séparation des pouvoirs**

Nous distinguons traditionnellement trois fonctions principales pour tout Etat : la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire. Cette distinction entre les trois fonctions est essentielle. A l'exception notable de la fonction juridictionnelle, si les deux autres pouvoirs et organes – exécutif et législatif – sont séparés d'un point de vue théorique, ils doivent néanmoins collaborer puisque chacun d'entre eux dispose à la fois de la faculté de statuer (c'est-à-dire d'agir dans son domaine) et de la faculté. Cependant, la question se pose, au niveau de l'application de la levée de l'immunité. Comment un membre du pouvoir exécutif peut-il demander la levée de l'immunité d'un membre du pouvoir législatif ? Et comment le parlement peut-il demander la suspension des poursuites ou l'arrestation d'un parlementaire ?

C'est dans ce même d'ordre d'idée que le principe de la séparation des pouvoirs est souvent invoqué lors de la mise en œuvre de l'immunité. Il implique que le parlement, ou l'organe compétent en son sein, ne se fasse pas juge de la culpabilité du parlementaire. En principe, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de levée d'immunité, les assemblées ou leurs organes sont amenés à étudier le bien-fondé de la demande et non pas la culpabilité du parlementaire. Le parlement exerce en premier lieu un contrôle formel quant au caractère « sérieux, sincère et loyal » de la demande et au second lieu un contrôle du respect de la procédure.

« Historiquement, l'immunité parlementaire est liée au principe de la stricte séparation des pouvoirs empêchant l'exécutif et la justice de s'ingérer indûment dans le fonctionnement

démocratique du pouvoir législatif. Cet argument ne va peut-être plus de soi aujourd'hui. La séparation des pouvoirs n'est totale que dans de très rares systèmes démocratiques, voire aucun. Dans un système parlementaire, le gouvernement doit s'appuyer sur une majorité au parlement ; et en système présidentiel, il y a toujours des freins et contrepoids. Il serait difficile de nos jours de prétendre que la possibilité de faire comparaître en justice des parlementaires accusés d'avoir enfreint la loi serait incompatible avec la séparation des pouvoirs ; cependant, c'est tout de même un principe dont il faut tenir compte dans la recherche détaillée du meilleur régime possible d'immunité parlementaire, par exemple pour justifier la pratique très répandue voulant que ce soit le parlement lui-même qui décide de la levée de l'immunité<sup>169</sup>. »

La contestation des immunités parlementaires résulte aussi de l'inégalité des citoyens devant la loi et, inversement, de l'application égale de la loi à leur égard.

## **2. Le principe d'égalité : l'insoluble contradiction entre le principe d'indépendance des parlementaires et celui d'égalité devant la loi**

L'un des arguments invoqués contre l'immunité parlementaire est le principe de l'égalité de tous devant la loi, l'un des fondements de l'Etat de droit. « Toute forme d'immunité parlementaire signifie par définition que les parlementaires reçoivent une protection juridique spéciale dont ne jouissent pas les autres citoyens. Pour le bon fonctionnement de la démocratie, il est extrêmement important que les membres du pouvoir législatif respectent eux-mêmes strictement la loi qu'ils imposent aux autres, et qu'il puisse leur être demandé raison de leurs actes sur le plan politique comme juridique. L'immunité parlementaire y fait obstacle et peut aussi saper la confiance du public dans son parlement et jeter le discrédit sur la classe politique et le système démocratique<sup>170</sup>. » Juridiquement, l'égalité devant la loi est exigible puisqu'elle est un droit des citoyens ; par conséquent, l'établissement d'une justice spécialement conçue et fonctionnant uniquement pour les parlementaires constitue par nature une antinomie au sein d'un système juridique qui se veut démocratique.

L'une des caractéristiques les plus remarquables du principe d'égalité réside dans le fait qu'il apparaît dans plusieurs textes. L'exigence d'égalité est en effet transcrite non seulement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, mais aussi dans les textes des Constitutions des Etats modernes et démocratiques. Au Maroc, c'était l'article 5 de la

---

<sup>169</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit : « L'étendue et la levée des immunités parlementaires », Edition Commission de Venise, Strasbourg, 2014, p. 8.

<sup>170</sup> *Idem.*

Constitution de 1996 qui consacrait le principe de l'égalité devant la loi : « Tous les Marocains sont égaux devant la loi » est une disposition qui a été maintenue depuis la première Constitution (1962, 1970, 1972, 1992). Désormais, l'article 6 de la Constitution de 2011 prévoit : « La loi est l'expression suprême de la volonté de la nation. Tous, personnes physiques ou morales, y compris les pouvoirs publics, sont égaux devant elle et tenus de s'y soumettre. Les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale. Sont affirmés les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publicité des normes juridiques. La loi ne peut avoir d'effet rétroactif.<sup>171</sup> »

L'immunité est un régime destiné à favoriser l'indépendance des élus. Il ne doit pas être interprété comme un privilège ignorant le principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Il résulte de ce caractère d'ordre public que le parlementaire ne peut se dépouiller d'une garantie qui n'a pas été créée pour lui mais pour l'institution parlementaire tout entière. Malheureusement, dans la pratique marocaine, l'immunité parlementaire a été complètement vidée de son sens et s'est transformée en privilège d'impunité. L'immunité au titre de l'inviolabilité semblait être au contraire plus complexe, parce que l'immunité ne doit pas consacrer l'impunité des membres du parlement pour les infractions qu'ils ont commis, ni ne doit entraver intentionnellement l'action de la justice et le bon fonctionnement de la démocratie. Cette situation a contribué à la réforme du régime de l'immunité lors de la révision constitutionnelle de 2011.

## **Paragraphe 2. L'irresponsabilité parlementaire ; une immunité réaffirmée par la réforme constitutionnelle**

Désormais, c'est l'article 64 de la Constitution de 2011<sup>172</sup> qui régit et organise le principe de l'irresponsabilité. En la matière, le constituant marocain a maintenu les mêmes dispositions de l'article 39 alinéa premier de la Constitution de 1996. Il y est dit : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'Etat, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi. » La lecture de cet article fait ressortir trois constats :

---

<sup>171</sup> Constitution de 2011 promulgué par le dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011), *B.O.* n°5964 bis du 30 juillet 2011), p. 1902.

<sup>172</sup> *idem.*

**1<sup>er</sup> constat** : le maintien de l'irresponsabilité peut s'expliquer par le fait que cet aspect particulier de l'immunité n'a jamais soulevé de débats ni n'a été remis en cause ;

**2<sup>e</sup> constat** : l'abdication de l'inviolabilité et par conséquent les procédés qui en découlent, à savoir :

- l'annulation de la demande de levée de l'immunité au préalable au parlement avant toute poursuite ou condamnation d'un parlementaire,
- l'annulation de la possibilité donnée au parlement de demander la suspension de la détention ou de la poursuite de l'un de ses membres ;

**3<sup>e</sup> constat** : cette disposition garantit aux parlementaires dans l'exercice de leur mandat le droit de s'exprimer et de décider en conscience sans avoir à redouter les conséquences pour leur personne de leurs paroles, de leurs écrits et de leurs votes. Elle couvre donc le parlementaire à raison des actes accomplis dans le cadre de son mandat. Elle rend le parlementaire irresponsable à la fois pénalement, civilement et politiquement. De ce fait, le parlementaire ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à cause des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. C'est donc une sorte de protection fonctionnelle.

Le principe de l'irresponsabilité des membres du Parlement constitue, en premier lieu, une modalité de protection en vue de garantir l'indépendance et la liberté d'expression du parlement et de ses membres. Dans tous les pays, un avantage constitutionnel en faveur des parlementaires a été conçu et aménagé pour leur permettre de jouir de la liberté d'opinion et d'expression pendant l'accomplissement de leurs devoirs parlementaires.

L'irresponsabilité<sup>173</sup> est donc une immunité exclusive à l'encontre de toute action judiciaire pour les votes émis et les opinions exprimées au regard, notamment, des injonctions du pouvoir exécutif. La nécessité de veiller à prévenir toute arrestation arbitraire d'un représentant du peuple de la part du gouvernement ne semble pas être une préoccupation inutile encore de nos jours. « L'immunité parlementaire doit revêtir tout son sens réel qui consiste à immuniser le parlementaire contre toute poursuite, enquête, arrestation, détention ou jugement pour avoir donné son opinion ou procédé à un vote au cours de l'exercice de ses fonctions. A part ces cas, il ne peut y avoir recours à la levée de l'immunité parlementaire,

---

<sup>173</sup> « L'irresponsabilité parlementaire est très répandue, mais la terminologie varie. Dans les pays anglophones, on parle de *non liability*, mais aussi parfois de *non accountability*, de *parliamentary privilege*, ou simplement de *freedom of speech* (liberté d'expression) ; on utilise le terme « irresponsabilité » en France et en Belgique, *insindacabilità* en Italie, *indemnitat* en Allemagne, *berufliche Immunitat* en Autriche, *Immunitat*/ irresponsabilité en Suisse. » Commission européenne pour la démocratie par le droit, *L'étendue et la levée des immunités parlementaires*, Edition commission de Venise, Strasbourg, 2014, p. 4.

même si l'on est devant un cas de chèque sans provision. Ainsi sera vraiment garantie l'immunité aux représentants de la nation, en plus de la protection de l'institution représentative qui doit jouir de la crédibilité susceptible de consacrer la démocratie authentique<sup>174</sup>. »

L'analyse de l'irresponsabilité se fera à travers trois points : d'abord, la portée de l'irresponsabilité (1), ensuite, l'étendue des actes qui s'inscrivent dans le cadre de cette protection (2), enfin, les éléments qui peuvent limiter cette protection (3).

### A. La portée de l'irresponsabilité

L'immunité assurée par l'irresponsabilité découle de la qualité de parlementaire. Dans son domaine d'application, l'irresponsabilité peut avoir un caractère permanent et absolu.

- Le régime de l'irresponsabilité revêt un caractère **permanent ou perpétuel**, en ce sens qu'elle protège le parlementaire pour les opinions qu'il exprime dans l'exercice de son mandat même lorsque ce dernier a cessé. Ainsi, le parlementaire ne peut être poursuivi pour les actes accomplis dans le cadre de son mandat après la fin de ce dernier.
- L'irresponsabilité parlementaire peut tout à fait être **absolue dans ses effets**, en ce sens qu'elle garantit les parlementaires contre toutes les conséquences pouvant résulter de leur expression lors d'une séance de leur chambre. La liberté d'expression garantie par l'irresponsabilité protège de toute action extérieure en justice les propos de toute nature tenus uniquement dans l'exercice des fonctions parlementaires. L'immunité absolue ne soustrait les parlementaires à toute poursuite que pour les actes liés à l'exercice de leur mandat.
- Elle est aussi **totale**, mais seul est couvert par l'irresponsabilité l'acte qui suppose chez son auteur l'existence du mandat parlementaire et qu'un non-parlementaire ne pourrait accomplir.

En revanche, l'irresponsabilité couvre tous les actes de la fonction parlementaire : interventions et votes en séance publique et en commissions, propositions de loi, amendements, rapports ou avis, questions, actes accomplis dans le cadre d'une mission confiée par les instances parlementaires.

---

<sup>174</sup> BENSASSI L., « L'immunité parlementaire doit être au service de l'action parlementaire dans sa portée démocratique », *l'Opinion* du 15 mars 2002, n° 13457.

## **B. L'étendue des actes protégés par l'irresponsabilité du parlementaire**

L'irresponsabilité couvre le parlementaire à raison des actes accomplis dans le cadre de son mandat. Cette protection concerne tous les actes accomplis par le parlementaire dans l'exercice de ses fonctions, tant à l'égard des poursuites pénales que des poursuites civiles. Quels sont en conséquence les actes qui rentrent dans les fonctions d'un parlementaire ? Comment pouvons-nous savoir si un acte accompli par un député rentre ou pas dans le cadre de son mandat ?

Généralement, les divers régimes d'irresponsabilité parlementaire sont subsumés sous trois grands modèles :

- « • l'irresponsabilité inconditionnelle, qui couvre les propos de toute nature (tenus dans l'exercice du mandat), est illimitée et ne peut pas être levée ;
- l'irresponsabilité circonscrite par la loi (ou la Constitution), qui ne s'applique par exemple pas à certains types de propos jugés particulièrement répréhensibles (diffamation, discours de haine, trahison, divulgation de secrets d'Etat, etc.) le parlement n'étant pas habilité dans certains cas à moduler ces restrictions ;
- l'irresponsabilité que le parlement est habilité à lever lui-même, selon des critères définis à sa discrétion (majoritaire).

« Le premier modèle (a) traduit une conception absolue de l'irresponsabilité, que relativisent les deux autres modèles (b et c), la différence étant que dans le deuxième modèle (b), l'affaire peut être soumise par les acteurs extérieurs (publics ou privés) à la justice, qui décidera ensuite de l'étendue de l'immunité, tandis que dans le troisième modèle (c) la décision de lever ou non l'immunité appartient au parlement lui-même<sup>175</sup>. »

Ces modèles de régime, la doctrine les répartit en deux conceptions : l'une extensive, l'autre restrictive. L'étendue exacte de l'irresponsabilité et les actes qu'elle couvre peuvent varier d'un pays à l'autre, selon les règles nationales et la façon dont elles sont interprétées, tout comme la délimitation de ce qu'englobe ou non l'exercice du mandat ou des fonctions parlementaires.

---

<sup>175</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *L'étendue et la levée des immunités parlementaires*, *op. cit.*

Selon la conception extensive, partout où le parlementaire parle, partout où il écrit sur les choses de la politique, il reste dans le domaine de son mandat législatif<sup>176</sup>. « Dans des pays comme l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal, l'irresponsabilité vaut pour les propos politiques tenus en dehors du Parlement. Il en va de même en Argentine, en Biélorussie, en Bulgarie, en Israël, en Lettonie et en Moldavie, ainsi que dans d'autres pays où l'irresponsabilité protège la fonction parlementaire au sens large (Algérie, Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Portugal et Pérou)<sup>177</sup>. » Cette conception extensive veut que l'immunité au titre de l'irresponsabilité couvre tous les actes du parlementaire, soit dans l'enceinte de l'institution parlementaire soit en dehors.

Selon la conception restrictive, « seul est couvert par l'irresponsabilité l'acte qui suppose chez son auteur l'existence d'un mandat parlementaire et qu'un non-parlementaire ne pourrait accomplir<sup>178</sup> ». L'irresponsabilité dans le cadre de la conception restrictive ne couvre donc que les actes qu'un non-parlementaire ne peut pas faire. Ces actes sont la possibilité de poser des questions au gouvernement dans l'hémicycle, de participer aux travaux préparatoires des projets ou propositions de lois, d'être membre d'une commission d'enquête, etc. L'irresponsabilité pour la circonstance n'assure une protection spéciale de la liberté d'expression que dans l'enceinte du parlement (salle des séances plénières, salles de réunion des commissions et autres lieux de travail). On cite à titre d'exemple quelque pays qui ont adopté cette conception : « En Irlande et en Norvège, ainsi qu'au Royaume-Uni, les actes couverts par l'irresponsabilité sont les séances du parlement, notion précisée par la jurisprudence parlementaire au cours du temps. En Espagne, l'irresponsabilité ne s'applique pas non plus aux propos émis dans le cadre des réunions au sein du parti ou avec les électeurs, les rencontres privées ou les activités de presse<sup>179</sup>. »

Pour ce qui est du Maroc, il en découle d'une lecture *stricto sensu* de l'article 64 de la Constitution de 2011 – se substituant l'article 39 de la Constitution de 1996 – que le législateur marocain a adopté la deuxième conception, c'est-à-dire restrictive, puisque l'irresponsabilité ne couvre que les actes qui relèvent de la fonction parlementaire limités dans la Constitution. Cette dernière ne prévoit dans son article 64, et d'une façon tacite, que les opinions ou votes émis par un parlementaire dans l'exercice de ces fonctions.

---

<sup>176</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 18.

<sup>177</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *L'étendue et la levée des immunités parlementaires*, *op. cit.*

<sup>178</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 18.

<sup>179</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *L'étendue et la levée des immunités parlementaires*, *op. cit.*, p. 13.

Par contre, si nous adoptons une interprétation extensive de l'article 39 de la Constitution de 1996, repris du reste dans l'article 64 de la Constitution des 2011, on peut dire que la protection dépasse largement le simple cadre du vote de la loi pour s'étendre aux actes susceptibles d'être accomplis par un parlementaire conformément à son statut. Quelles sont donc les différentes missions qu'un parlementaire peut effectuer ?

La réponse à cette question nécessite la distinction de trois fonctions : un parlementaire peut se voir attribuer des fonctions émanant de la Constitution (a), des règlements intérieurs de l'une des deux chambres (b) ou de la pratique (c).

### **1. Les missions attribuées aux parlementaires par la Constitution**

La Constitution attribue aux parlementaires le droit d'intervenir et de voter en séance publique et en commission parlementaire (art. 70<sup>180</sup>), de prendre l'initiative de projets de loi (art. 78<sup>181</sup>) ou d'amendements (art. 83<sup>182</sup>), de déposer des rapports au nom d'une commission (participation à une commission d'enquête (art. 67<sup>183</sup>) par exemple) et d'adresser des questions écrites et orales au gouvernement.

---

<sup>180</sup> L'article 70 de la Constitution de 2011 stipule : « Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du Parlement. La loi d'habilitation devient caduque en cas de dissolution des deux Chambres du Parlement ou de l'une d'entre elles. »

<sup>181</sup> L'article 78 de la Constitution de 2011 prévoit : « L'initiative des lois appartient concurremment au chef du gouvernement et aux membres du parlement. Les projets de loi sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des représentants. Toutefois, les projets de loi relatifs notamment aux collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des conseillers. »

<sup>182</sup> L'article 83 de la Constitution de 2011 stipule : « Les membres de chaque chambre du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Si le gouvernement le demande, la Chambre saisie du texte en discussion se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. La Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres. »

<sup>183</sup> L'article 67 de la Constitution de 2011 dispose : « ... Outre les Commissions permanentes mentionnées à l'alinéa précédent, peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des représentants, ou du tiers des membres de la Chambre des conseillers, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, entreprises et établissements publics, et soumettre leurs conclusions à la chambre concernée. Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création. Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport auprès du bureau de la chambre concernée et, le cas échéant, par la saisine de la justice par le président de ladite chambre. Une séance publique est réservée par la Chambre concernée à la discussion des rapports des commissions d'enquête. Une loi organique fixe les modalités de fonctionnement de ces commissions. »

## **2. Les missions attribuées aux parlementaires par les règlements intérieurs des deux chambres**

Les règlements des deux Chambres énumèrent un certain nombre de missions qu'un parlementaire peut se voir attribuer. Ce sont les actes accomplis dans le cadre d'une mission confiée par les instances parlementaires.

Le règlement intérieur de la Chambre des représentants consacre le chapitre dix aux nominations personnelles pour représenter la chambre. Ainsi, l'article 81<sup>184</sup> dispose qu'au début de la législature, la chambre constitue, à la représentation proportionnelle des groupes et des groupements et tout en prenant en considération le principe de la parité, des sections nationales permanentes pour représenter la chambre auprès des organisations parlementaires internationales et régionales dont elle est membre<sup>185</sup>. Dans le même sens, l'article 82<sup>186</sup> dispose que, si le bureau de la chambre décide de déléguer des représentants auprès d'organisations et de conférences ou de dépêcher des délégations de représentants pour participer à des rencontres, la composition de ces délégations est faite à la représentation proportionnelle des groupes et des groupements tout en respectant le principe de la parité<sup>187</sup>. Les représentants peuvent être aussi désignés pour participer à une commission parlementaire hors des sièges de la Chambre des représentants, soit à la demande du gouvernement, soit à la demande du président d'une commission permanente. C'est l'article 84<sup>188</sup> du règlement intérieur qui détermine cette situation. S'il s'avère nécessaire de désigner des représentants pour participer à une commission parlementaire hors du siège de la Chambre des représentants, à la demande du gouvernement, l'autorité concernée doit présenter, par l'intermédiaire du président du gouvernement, une demande dans ce sens au président de la

---

<sup>184</sup> A la Chambre des conseillers, c'est l'article 173 qui est le corollaire de l'article 81.

<sup>185</sup> L'article 81 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2013 : « Au début de la législature, la Chambre constitue, à la représentation proportionnelle des groupes et des groupements, des sections nationales permanentes pour représenter la Chambre auprès des organisations parlementaires internationales et régionales dont elle est membre, tout en respectant le principe de la parité, en application des dispositions de l'article 19 de la Constitution. L'opposition participe dans les sections permanentes susmentionnées et dans toutes les activités diplomatiques de la Chambre en application de l'article 10 de la Constitution. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>186</sup> A la Chambre des conseillers, c'est l'article 170 qui est le corollaire de l'article 82.

<sup>187</sup> L'article 82 du règlement adopté, version 2013 : « Si le Bureau de la Chambre décide de déléguer des représentants auprès d'organisations et de conférences, ou de dépêcher des délégations de représentants pour participer à des rencontres, la composition de ces délégations est faite sur la base des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de l'article 15 du présent règlement intérieur, tout en respectant le principe de la parité dans le choix de ses représentants. Si le nombre des membres de la délégation à constituer est inférieur au nombre des groupes de la Chambre, la nomination des membres d'une telle délégation est faite par rotation, en observant la représentation proportionnelle des groupes. Aucun groupe ne peut s'opposer aux désignations d'un autre groupe parmi ses membres. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>188</sup> A la Chambre des conseillers, c'est l'article 173 qui est le corollaire de l'article 84.

Chambre des représentants, qui la transmet au bureau de la Chambre pour examen. Après désignation des membres à la représentation proportionnelle des groupes, le président communique leurs noms au président du gouvernement. Si la demande est initiée par le bureau d'une commission permanente, la demande est transmise au président de la chambre. Après délibération du bureau de la chambre, la liste des parlementaires nommés sera transmise au président du gouvernement <sup>189</sup>

Côté Chambre des conseillers, c'est le chapitre IX de son règlement intérieur<sup>190</sup> qui définit les modalités des nominations personnelles pour la représentation de la chambre. Ainsi la chambre désigne une délégation des conseillers pour la représenter auprès des organisations internationales et régionales (exemple : Union interparlementaire, Union interparlementaire arabe). En outre, les conseillers peuvent faire également partie d'une commission en dehors de la chambre.

En dehors des missions attribuées aux parlementaires par la Constitution et les règlements intérieurs des deux chambres, nous trouvons des missions qui peuvent être qualifiées de mission de fait.

### **3. Les missions de fait**

Les parlementaires se sont vu attribuer des missions de fait résultant de la pratique parlementaire, notamment au niveau de leurs circonscriptions. Nous pouvons distinguer trois rôles essentiels :

– le rôle de représentation : le député peut procéder à des inaugurations, à des remises de diplôme, assister à des manifestations collectives, etc. ;

– le rôle d'intercession ou de médiateur avec l'Administration, soit locale soit centrale : le député peut être sollicité pour intervenir en faveur des personnes auprès de l'Administration ;

– le rôle de contact et de jonction avec les groupes : le député peut être l'interlocuteur des associations et des syndicats.

---

<sup>189</sup> L'article 84 du règlement adopté en 2004 et modifié en août 2013 : « S'il s'avère nécessaire de désigner des représentants pour participer à une commission parlementaire hors du siège de la Chambre des représentants, à la demande du gouvernement, l'autorité concernée doit présenter, par l'intermédiaire du président du gouvernement, une demande dans ce sens au président de la chambre, qui la transmet au bureau de la Chambre des représentants pour examen. Après désignation des membres, à la représentation proportionnelle des groupes, le président communique leurs noms au président du gouvernement. Si la demande est initiée par le bureau d'une commission permanente, la demande est transmise au président de la chambre. Après délibération du bureau de la Chambre, la liste des parlementaires nommés sera transmise au chef du Gouvernement. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>190</sup> Règlement intérieur Chambre des conseillers adopté en 1998 et modifié en 2014.

Partant de ces quelques cas ou exemples d'extension progressive des attributions des parlementaires, nous sommes en droit de nous interroger sur l'étendue de l'irresponsabilité. L'irresponsabilité couvre-t-elle effectivement tous les aspects de la mission d'un parlementaire ?

Avant de répondre à cette question, il convient tout d'abord de préciser que la mise en œuvre du triptyque de l'immunité ne suit pas la même procédure.

### **C. La relativité de la protection instituée : les domaines exclus de l'irresponsabilité parlementaire**

Selon toute vraisemblance, l'irresponsabilité favoriserait la protection de l'institution parlementaire et non pas celle du parlementaire. Néanmoins, l'irresponsabilité n'est pas escomptée de limites qui peuvent enfreindre l'étendue de son domaine. Celles-ci ont une triple source ou origine : l'ambiguïté de la notion de fonction parlementaire (a), l'application des sanctions disciplinaires aux parlementaires (b) ; mais aussi les dispositions de l'article 46 de la Constitution marocaine de 2011(c).

#### **1. L'ambiguïté de la notion de « fonction parlementaire » et le champ d'application limité de l'impunité du parlementaire**

L'irresponsabilité couvre tout ce que peuvent dire ou écrire les parlementaires mais à l'unique condition que ces actes s'inscrivent dans la mise en œuvre de leurs fonctions de parlementaire proprement dites. Mais la délimitation et la numération des actions qui entrent dans le cadre de la fonction parlementaire s'avèrent difficile. Même dans les Etats les plus démocratiques ou à longue expérience de démocratie avancée, le problème du lieu et de la nature des actes exercés ne semble pas être bien pas résolu. D'ailleurs cette difficulté a été soulignée par M. Naztler : « La liberté de parole reste bien sûr la pierre angulaire du système britannique, c'est-à-dire une immunité pour toute chose dite ou faite dans le cadre du processus parlementaire. Définir ce qui appartient audit processus n'est cependant pas chose aisée. On peut, par exemple, citer le cas d'un membre de la chambre qui, en 1938-1939, a utilisé les informations militaires qu'il détenait en tant qu'officier de réserve de la défense aérienne de Londres pour rédiger une question au gouvernement. Il fut alerté sur une possible infraction à la loi sur le secret, et l'affaire en resta là<sup>191</sup>. » A ce propos, Henri Isar avance un critère de distinction entre les actes qui relèvent de la fonction législative et ceux qui n'en relèvent pas. Pour cet auteur, « si l'irresponsabilité couvre les actes susceptibles d'être

---

<sup>191</sup> FRAISSEIX P., *op. cit.*, p. 497-540.

accomplis par un parlementaire conformément à son statut, ils ne peuvent être accomplis que par un parlementaire<sup>192</sup> ». Ainsi il argumente ce critère par le fait que seules les activités qui ne peuvent être exercées que par les personnes ayant la qualité de parlementaire font partie de la fonction parlementaire.

Toutefois, ce critère reste limité, il n'a pas résolu les cas assez nombreux liés au problème des actes exercés par un parlementaire en dehors de l'enceinte parlementaire. Il paraît que le critère avancé par J. Giquel et P. Avril est le plus opportun. Ces deux auteurs avancent : « L'irresponsabilité ne concerne que les actes directement rattachés à l'exercice du mandat à l'exclusion de ceux qui en sont détachables. Elle couvre aussi les propos et votes en séance, en commission, au sein des groupes, les rapports et propositions, ainsi que les activités en mission. Elle ne protège pas en revanche, les activités extérieures telles que les discours en réunion publique ou les articles de presse, auxquelles le droit commun s'applique, ou les actes distincts accomplis à l'occasion du rapport établi par le parlementaire en mission<sup>193</sup>. » Ainsi la contribution de ces auteurs mérite d'être soulignée lorsqu'ils ajoutent un critère pertinent de distinction, à savoir les actes détachables ou les activités extérieures à la fonction parlementaire.

Pouvons-nous considérer que tout ce qui peut être dit ou écrit par un parlementaire à l'extérieur du parlement doit bénéficier de la protection de l'irresponsabilité ? En principe, l'irresponsabilité ne s'étend pas ou ne peut pas s'élargir aux opinions émises oralement ou écrites hors de l'enceinte du parlement. Ainsi, les propos tenus par un parlementaire sur les antennes d'une radio ou d'une télévision sont susceptibles de donner lieu à poursuite, sauf s'il s'agit de la retransmission en direct de questions posées au sein du parlement.

A cela le législateur marocain ajoute d'autres limites, c'est notamment le cas d'un parlementaire directeur de publication. A ce propos, l'article 4 de la loi formant<sup>194</sup> code de la presse et de l'édition précise à partir de son troisième alinéa : « Si le directeur de publication bénéficie des dispositions de l'article 39<sup>195</sup> de la Constitution, l'entreprise éditrice doit nommer un codirecteur de publication qui ne relève pas des dispositions dudit article 39 et qui remplit les conditions énoncées à l'alinéa précédent.

---

<sup>192</sup> ISAR H., « Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 20, 1994, p. 675-711.

<sup>193</sup> AVRIL P., GIQUEL J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition, 1996, p. 46.

<sup>194</sup> Dahir n° 1-02-207 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) [1] portant promulgation de la loi n° 77-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-378 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958), formant code de la Presse et de l'Édition, *Bulletin officiel* n° 5080 du jeudi 6 février 2003.

<sup>195</sup> La Constitution de 2011, l'article 64 remplace l'article 39 de la Constitution de 1996.

« Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent si le directeur de publication est membre du gouvernement. Cette nomination doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la date à partir de laquelle le directeur de publication bénéficie des dispositions dudit article 39 ou devient membre du gouvernement.

« Toutes les obligations et responsabilités imposées au directeur de publication par la présente loi sont applicables au codirecteur de publication... »

Quant au législateur français, il régleme deux cas et non des moindres, la direction de la publication de presse et la direction de la publication d'un service de communication au public par voie électronique.

Il est dit dans l'article 6 de la loi sur la liberté de la presse française :

« Si le directeur de la publication jouit de l'immunité parlementaire dans les conditions prévues à l'article 26 de Constitution et aux articles 9 et 10 du Protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, l'entreprise éditrice doit nommer un codirecteur de la publication choisi parmi les personnes ne bénéficiant pas de l'immunité parlementaire et, lorsque l'entreprise éditrice est une personne morale, parmi les membres du conseil d'administration, du directoire ou les gérants suivant la forme de ladite personne morale.

« Le codirecteur de la publication doit être nommé dans le délai d'un mois à compter de la date à partir de laquelle le directeur de la publication bénéficie de l'immunité visée à l'alinéa précédent. Le directeur et, éventuellement, le codirecteur de la publication doivent être majeurs, avoir la jouissance de leurs droits civils et n'être privés de leurs droits civiques par aucune condamnation judiciaire. Toutes les obligations légales imposées au directeur de publication sont applicables au codirecteur<sup>196</sup>. » Il est à remarquer qu'en France ces dispositions s'avèrent précises et restrictives d'autant plus que l'article 93-2 de la loi sur la communication audiovisuelle française ajoute : « Lorsque le directeur de la publication jouit de l'immunité parlementaire dans les conditions prévues par l'article 26 de la Constitution et par les articles 9 et 10 du protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, il désigne un codirecteur de publication choisi parmi les personnes ne bénéficiant pas de l'immunité parlementaire et, lorsque le service de communication est assuré par une personne morale, parmi les membres de l'association, du conseil d'administration, du directoire ou les gérants suivant la forme de ladite personne

---

<sup>196</sup> Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle française, article 93-2. Cet article a été introduit par l'article 17 de la loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985.

morale. Le codirecteur de la publication doit être nommé dans le délai d'un mois à compter de la date à partir de laquelle le directeur de la publication bénéficie de l'immunité visée à l'alinéa précédent.

« Le directeur et, éventuellement, le codirecteur de la publication doivent être majeurs, avoir la jouissance de leurs droits civils et n'être privés de leurs droits civiques par aucune condamnation judiciaire.

« Toutes les obligations légales imposées au directeur de publication sont applicables au codirecteur de la publication, etc.<sup>197</sup>. »

De plus, il est à noter que les articles éventuellement écrits par un parlementaire dans un journal en France ne sont pas eux non plus couverts par l'irresponsabilité.

## **2. L'application des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires**

En principe, le député doit être protégé pour ses propres actes accomplis à l'occasion de son mandat. Cependant, cette protection n'est pas totale et n'entraîne pas l'impunité totale, puisque dans le cadre de leurs actes ou interventions en séance plénière, les députés restent toujours soumis à l'exercice du pouvoir disciplinaire prévu par le règlement intérieur de chaque chambre. Il importe alors de faire ressortir dans quelle mesure ces dispositions d'ordre disciplinaire affectent ou pourraient éventuellement affecter le principe de l'irresponsabilité. Les propos particulièrement graves peuvent toutefois faire souvent l'objet de sanctions disciplinaires internes. Le principe de l'irresponsabilité n'empêche pas les sanctions disciplinaires internes. Il n'en dispense pas si l'on s'en tient aux contenus des chapitres cinq<sup>198</sup> et quatre<sup>199</sup> des règlements intérieurs respectivement de la Chambre des conseillers et de la Chambre des représentants. Ainsi, les mesures disciplinaires qui peuvent être prises à l'encontre des membres de la Chambre des représentants et/ou des conseillers au cours des séances plénières et lors des réunions des commissions sont le rappel à l'ordre, l'avertissement ou l'avertissement avec exclusion temporaire. Mais il y a lieu d'ajouter que seul les présidents des deux chambres disposent de la faculté de censurer l'intervention de tout député se livrant à des attaques personnelles. Ils peuvent aussi exclure de l'enceinte parlementaire tout député

---

<sup>197</sup> *Idem.*

<sup>198</sup> A la Chambre des conseillers, c'est le chapitre 5 (les articles entre 153 et 158) qui réglemente les mesures disciplinaires.

<sup>199</sup> A la Chambre des représentants, c'est le chapitre 4 (les articles entre 117 et 121) qui réglemente les mesures disciplinaires.

qui fait publiquement appel à la violence ou se rend coupable d'injures ou de menaces contre les autorités constitutionnelles<sup>200</sup>.

Toutefois, dans la pratique parlementaire marocaine, ces sanctions n'ont jamais été appliquées. Les présidents des deux chambres se contentent de suspendre la séance plénière pour quelques minutes, sans aucun recours tangible aux sanctions susmentionnées. La recherche du retour au calme et à l'évitement d'une interruption prolongée et conflictuelle des travaux prend toujours le dessus sur tout penchant ou aversion à faire prévaloir les dispositions du règlement intérieur<sup>201</sup>. C'est la raison pour laquelle l'existence des mesures disciplinaires dont les chambres n'ont que la maîtrise formelle est loin d'affecter le principe d'irresponsabilité parlementaire en tant que tel, même si certaines mesures, et non des moindres parmi les dispositions disciplinaires adoptées, restent pratiquement inapplicables et inappliquées au sein de l'institution parlementaire marocaine.

### **3. Les limites liées aux textes législatifs**

L'irresponsabilité parlementaire est relative, elle est soumise à certaines restrictions : certains propos ou actes ne sont pas entièrement couverts et peuvent donner lieu à des procédures judiciaires extérieures. Cela vaut par exemple pour les propos particulièrement insultants ou qui nécessitent un arbitrage avec d'autres intérêts individuels ou publics. Au Maroc, nous pouvons enregistrer à ce niveau les limites liées aux dispositions constitutionnelles et d'autres au niveau du règlement intérieur.

#### **a. Les limites liées aux dispositions constitutionnelles**

L'irresponsabilité parlementaire est relative, soumise à certaines restrictions qui peuvent être inscrites même dans la Constitution. À l'exception de la Constitution de 1962, toutes celles qui ont suivies (1970, 1972, 1992, 1996 et 2011) ont contenu des dispositions limitant l'étendue de l'irresponsabilité parlementaire. Cette dernière protège le parlementaire à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où les opinions exprimées mettant en cause le régime monarchique, la religion musulmane, ou constitue une atteinte au respect dû au Roi. En effet, se substituant à l'article 23 de la

---

<sup>200</sup> L'article 117 du chapitre 4 sur les avertissements et les mesures disciplinaires : « Les mesures disciplinaires applicables aux membres de la Chambre dans les séances plénières et les séances des commissions sont : le rappel à l'ordre ; l'avertissement ; l'avertissement avec exclusion temporaire. Ces mesures ont un effet temporaire, elles ne durent que la durée de la séance ou la réunion où l'incident s'est produit ; sans porter atteinte aux dispositions des articles 119 et 120 du présent règlement. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>201</sup> C'est ce que notre propre expérience nous a forcée à constater entre 1998 et 2011.

Constitution de 1996 qui stipulait que « la personne du Roi est inviolable et sacrée », l'article 46 de la Constitution de 2011 prévoit que « la personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû ». Entre les deux formulations, force est de constater qu'il y a bien une certaine évolution ; mais dans quelle mesure le changement de teneur que dénotent ces dispositions constitue-t-il ou préfigure-t-il une limite au principe de l'irresponsabilité ?

Il est vrai que c'est une disposition constitutionnelle applicable à tous les Marocains, y compris les parlementaires. Ces derniers ne peuvent, même dans l'enceinte du parlement, toucher à l'aspect sacré de l'article 23 de la Constitution de 1996, désormais transposé à l'article 46 de la Constitution de 2011. La protection des actes qui relève du principe de l'irresponsabilité ne s'étend pas à ce genre de disposition.

Pour l'histoire, comme nous l'avons déjà mentionné auparavant : « Le 16 juillet 1963, trois députés de l'UNFP furent arrêtés sans aucune autorisation du bureau de la Chambre des représentants, comme l'exige la Constitution. Le groupe parlementaire demanda à la chambre de proclamer la suspension de la détention, conformément aux dispositions de l'article 37 de la Constitution. Cette proposition fut rejetée par le président de la chambre, qui justifia ce rejet par le fait que l'immunité parlementaire ne couvre pas le complot contre le régime et notamment le projet d'assassinat du Roi. A l'appui de cette appréciation, le président invoqua l'article 23 de la Constitution qui proclame l'inviolabilité de la personne du roi<sup>202</sup>. » Dans le même ordre d'idées, il serait édifiant de rappeler que la Chambre constitutionnelle a jugé<sup>203</sup> l'inconstitutionnalité de l'article 69 du règlement intérieur de 1964 de la Chambre des représentants. Cet article prévoyait des sanctions disciplinaires à l'encontre de tout parlementaire ne respectant pas ou tenant des propos diffamatoires contre la devise du Royaume : « Dieu, la Patrie, le Roi ». Le juge constitutionnel a considéré que les sanctions contre le non-respect des institutions sacrées du pays relèvent du droit commun et non du règlement intérieur de la chambre. C'est dire que l'irresponsabilité ne protège pas les parlementaires qui ne respectent pas les dispositions constitutionnelles relatives au respect du Roi.

---

<sup>202</sup> MDHAFFAR Z., *Le Pouvoir législatif au Maghreb*, publication du Centre des études, de recherche et de publication de la faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, Imprimerie officielle de la République tunisienne, 1987, p. 225.

<sup>203</sup> Décision n° 1, 14 chaabane 1383-31 (décembre 1963), relative au règlement intérieur de la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 2672 (texte en arabe).

Il est à souligner que ce genre de disposition n'est pas propre au Maroc. Il en est de même dans le 3<sup>e</sup> paragraphe de l'article 51-1 de la Constitution espagnole : « La personne du roi d'Espagne est inviolable et irresponsable. Ses actes sont toujours contresignés dans la forme établie à l'article 64 ; ils sont dépourvus de validité sans ce contresign, sauf en ce qui concerne les dispositions de l'article 65 (paragraphe 2)<sup>204</sup>. »

« Dans de nombreux pays, l'irresponsabilité protège les parlementaires contre les procès en diffamation ou pour insulte ; il n'en va pas ainsi dans d'autres pays, où les parlementaires peuvent être poursuivis pour ces motifs, comme tout un chacun. Ailleurs, la protection offerte ne couvre pas le discours de haine et les propos racistes ou les menaces et incitations à la violence ou au crime. Dans certains pays, la protection ne s'étend pas à l'insulte au chef de l'Etat ni à la critique des juges. Certains pays excluent aussi la divulgation de secrets d'Etat ou les propos considérés comme une trahison. La plupart du temps, cependant, ces catégories importantes sont surtout protégées par les règles internes du parlement, qui prévoient des sanctions disciplinaires, mais sans possibilité d'action extérieure en justice<sup>205</sup>. »

Au Maroc et aussi dans d'autres pays, l'irresponsabilité ne protège pas les propos diffamatoires à l'encontre des symboles de l'Etat et de la devise du Royaume, « Dieu, la Patrie, le Roi ». Cette protection trouve un prolongement au niveau du règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

#### **b. Les limites liées aux dispositions des règlements intérieurs**

Contrairement au règlement intérieur de la Chambre des représentants, le règlement intérieur de la Chambre des conseillers souligne clairement une limite liée à l'irresponsabilité parlementaire. L'article 160 précise : « Des poursuites peuvent être engagées à l'encontre d'un membre de la Chambre des conseillers, comme il peut être jugé s'il discute, à l'intérieur ou à l'extérieur du parlement, du régime monarchique ou de la religion musulmane ou s'il porte atteinte au respect dû au Roi<sup>206</sup>. »

---

<sup>204</sup> Constitution du 27 décembre 1978, approuvée par les Cortès réunis en séance plénière du congrès des députés et du Sénat célébrée le 31 octobre 1978, ratifiée par le peuple espagnol par le référendum du 6 décembre 1978, sanctionnée 29 décembre 1978 par le roi devant les Cortès le 27 décembre 1978.

<sup>205</sup> HAMILTON J., PALMA M.F., SEJERSTED F., SORENSEN J.S., DOUBLET Y.M., « L'étendue et la levée des immunités parlementaires », Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 mars 2014). Working Paper no 714 / 2013 CDL-AD(2014), p. 14, disponible sur : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f)

<sup>206</sup> L'article 160 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 2015.

## D. La levée de l'irresponsabilité

En règle générale, l'irresponsabilité parlementaire concerne essentiellement les opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice du mandat parlementaire et prend fin à l'expiration de celui-ci. Toutefois, le parlementaire reste protégé, même après l'expiration du mandat, contre des poursuites concernant des opinions ou des votes émis pendant l'exercice de son mandat. Néanmoins, le non-respect du député des limites qui s'inscrivent dans le cadre de sa fonction entraîne la suspension de l'irresponsabilité.

Le règlement intérieur de la Chambre des conseillers prévoit, dans son article 161<sup>207</sup>, que la mise en œuvre des procédures judiciaires mentionnées à l'article 160 obéit aux règles générales relatives au déclenchement de l'action publique. La partie qui considère que les propos tenus par un membre de la chambre s'inscrivent dans le cadre de l'article 64 de la Constitution dépose une plainte auprès des autorités judiciaires compétentes pour appliquer la procédure judiciaire. L'irresponsabilité constitue un moyen d'ordre public. Aussi le parlementaire ne peut-il y renoncer. L'irresponsabilité relève de la compétence exclusive des autorités judiciaires. Il n'existe pas de procédure d'examen de la levée de l'irresponsabilité ni en commission ni en séance plénière, comme c'était le cas pour les demandes de la levée de l'inviolabilité. L'effet de l'irresponsabilité est immédiat, et sa levée relève de l'ordre public.

La nature de l'immunité parlementaire relative à l'irresponsabilité voudrait que l'immunité ne puisse être levée si elle restreint la liberté d'expression des membres du parlement. Pourtant, dans certains pays, une procédure est prévue à cet effet. A titre d'exemple, au Danemark, la proposition de levée de l'immunité est faite par la personne privée qui s'estime lésée par les dires du parlementaire concerné au sein du parlement, même si en pratique la chambre refuse toujours son consentement<sup>208</sup>. Généralement, cet aspect particulier de l'immunité ne soulève pas réellement de débats ni est remis en cause. Ce qui n'est pas le cas de l'immunité consacrée au titre de l'inviolabilité. La levée de l'immunité parlementaire en matière d'inviolabilité consiste en l'autorisation accordée par la chambre d'effectuer des poursuites pénales ou de maintenir le député en état d'arrestation ou de détention<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> L'article 161 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 2015 : « La mise en œuvre des procédures judiciaires mentionnées dans l'article 160 obéit aux règles générales relatives au déclenchement de l'action publique. Elle constitue un moyen d'ordre public. La partie qui considère que les propos prêtés à un membre de la Chambre s'inscrivent dans le cadre de l'article 64 de la Constitution dépose une plainte auprès des autorités judiciaire compétentes pour appliquer la procédure judiciaire. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>208</sup> « Rapport sur le régime des immunités parlementaires », [www.venice.coe.int/doc/1996](http://www.venice.coe.int/doc/1996).

<sup>209</sup> La procédure est en général toujours la même, sauf en Allemagne où il existe un système d'autorisation préalable des poursuites. En début de législature, le Bundestag autorise, par décision générale, l'ouverture d'enquêtes sur des actes délictueux, à l'exception des injures à caractère politique. Mais la procédure pénale

## **Conclusion du chapitre I**

L'immunité est le premier élément du statut du parlementaire, lui garantissant une protection juridique. Elle a pour objet de le protéger dans le cadre de ses fonctions contre les mesures d'intimidation venant du pouvoir politique ou des pouvoirs privés et de garantir son indépendance et celle du parlement. L'immunité existe dans de nombreux pays. Si elle offre effectivement une certaine protection aux membres des assemblées, l'immunité ne leur offre pas l'impunité.

Ce principe a été conçu par les pays démocratiques pour protéger les représentants du peuple. Au Maroc, qui l'a adopté au lendemain de son indépendance dans sa première Constitution, il a été au fil du temps complètement vidé de sa substance. On est passé de l'immunité à l'impunité parlementaire. L'immunité a été conçue pour protéger l'intégrité des parlements et assurer l'indépendance de leurs membres dans l'accomplissement de leur mandat, et non pas pour consacrer leur impunité. La réalité parlementaire marocaine a complètement déformé l'objectif de ce principe. D'abord à cause des problèmes procéduraux, puis à cause de l'indulgence du bureau de l'une des deux chambres. Ce dernier, en tant que plus haute instance du parlement, a raté l'opportunité d'appliquer les règles relatives à l'immunité dans son institution. L'impunité des parlementaires marocains a creusé le fossé qui existait déjà avec le citoyen.

Dès lors, le Maroc a pris les devants en supprimant dans la Constitution de 2011 l'immunité liée à l'inviolabilité avec ces deux aspects : la levée de l'immunité et la suspension des poursuites. Pour ce qui est de l'irresponsabilité parlementaire, elle a été maintenue car elle est considérée comme un privilège public. Elle protège l'institution parlementaire et le fonctionnement démocratique du parlement lui-même, et non pas les parlementaires individuellement. D'ailleurs, les principes essentiels de l'irresponsabilité parlementaire ne font pratiquement l'objet d'aucune controverse ni d'aucune contestation dans la plupart des pays démocratiques.

---

nécessite ensuite l'autorisation du Bundestag, pour une procédure déterminée et un grief précis, « Rapport sur le régime des immunités parlementaires », [www.venice.coe.int/doc/1996](http://www.venice.coe.int/doc/1996).

## Chapitre II

### La consistance de la protection pécuniaire du parlementaire

Bien qu'elle donne lieu à « une démagogie facile<sup>210</sup> », l'indemnité parlementaire est l'une des conditions élémentaires du fonctionnement démocratique des institutions parlementaires, en ce qu'elle permet à des personnalités même dépourvues de fortune d'exercer le mandat de représentant du peuple.

L'attribution d'une indemnité aux parlementaires est une mesure qui constitue un progrès, dans le sens de la démocratisation des institutions. Donner le droit de suffrage et de candidature à tous les citoyens ne crée pas à lui seul les conditions de la démocratie. L'exercice du mandat parlementaire ne doit pas être, en fait, réservé à ceux dont l'état de la fortune permet de vivre sans travailler ou qui ont une activité professionnelle conciliable avec les obligations de parlementaire. C'est en ce sens que l'attribution d'une indemnité aux parlementaires est la condition du fonctionnement démocratique des institutions représentatives. Selon André Hauriou, l'indemnité parlementaire a pour objet de mettre l'élu à l'abri du besoin et éventuellement des tentations. Elle est indispensable à partir du moment où, le suffrage universel étant institué, des citoyens appartenant aux classes les moins favorisées de la nation sont susceptibles d'être élus<sup>211</sup>.

Actuellement, les indemnités font partie intégrante du statut de parlementaire. C'est un principe essentiel du fonctionnement de diverses institutions représentatives. Les régimes politiques attribuent une indemnité aux parlementaires avec quelques variantes quant à son montant. Bien que leur nature varie beaucoup d'un pays à l'autre, selon les exigences croissantes de la vie parlementaire, surtout s'ils n'ont plus la possibilité de tirer profit de leur profession, tout particulièrement lorsque cette profession est incompatible avec leur mandat.

Au Maroc, la Constitution de 2011<sup>212</sup> si elle a fait mention des autres éléments du statut de parlementaire (l'immunité<sup>213</sup>, les incompatibilités<sup>214</sup> et la déclaration de

---

<sup>210</sup> « Indemnités : les parlementaires, ces hommes riches ? » Article de Saloua Mansouri, paru dans la revue *Economie et entreprise*, février 2002, n° 35, p. 26.

<sup>211</sup> HAURIOU A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4<sup>e</sup> éd., 1970, Paris, p. 859.

<sup>212</sup> La Constitution de 2011, B.O. 5964 bis, 28 chaarbane1432 (30 juillet et 2011).

<sup>213</sup> L'article 64 de la Constitution de 2011 : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'Etat, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi. »

patrimoine<sup>215</sup>), ce n'est pas le cas pour la question des indemnités. En France, par exemple, l'article 25<sup>216</sup> de la Constitution de 1958 cite et renvoie à une loi organique la question des indemnités des parlementaires.

Cependant, le fondement de la rémunération des parlementaires s'est peu transformé : au lieu d'être pour l'essentiel un remboursement des dépenses inhérentes à la fonction, l'indemnité est perçue dans une certaine mesure comme un salaire, sinon parfois comme une rente politique.

Il est très difficile dans le cadre de ce chapitre de faire une présentation détaillée des systèmes d'indemnisation du parlementaire marocain. Il est vrai que nous avons pu obtenir – avec beaucoup de difficulté – le décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités de représentation et les avantages alloués aux membres du parlement<sup>217</sup>. Mais le tabou et la discrétion ont marqué les autres éléments de l'indemnité. Nous faisons allusion aux indemnités qui sont allouées par décision du bureau de l'une des deux chambres (les indemnités de voyage à l'étranger, les indemnités de déplacement selon la distance, etc.).

Le sujet est tellement sensible que le décret fixant les indemnités des élus, et celui qui fixe celles des membres du gouvernement ont toujours été passés sous silence. Ils sont d'ailleurs parmi les rares textes de loi à ne pas être publiés au *Bulletin officiel*. C'est dire que les pouvoirs publics ont toujours tenu à garder confidentielles ces rémunérations qui sont souvent très contestées par l'opinion publique. La confidentialité des informations et le manque de publicité sont les caractéristiques majeures des indemnités des parlementaires marocains.

Cette réalité est source d'impopularité des parlementaires auprès des citoyens marocains pour qui ils apparaissent surpayés par les deniers publics. D'autant plus qu'ils bénéficient d'une large gamme d'aides en nature et de diverses facilités jugées nécessaires au bon exercice de leur mandat.

Avant de développer le contenu de ce chapitre, il convient de soulever une spécificité de la gestion budgétaire du parlement. Ce dernier bénéficie d'une indépendance financière

---

<sup>214</sup> L'article 62, alinéa 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> de la Constitution : « Le nombre des représentants, le régime électoral, les principes du découpage électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral sont fixés par une loi organique. »

<sup>215</sup> L'article 158 de la Constitution stipule : « Toute personne, élue ou désignée, assumant une charge publique doit faire, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci. »

<sup>216</sup> L'article 25, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution française de 1958 : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. »

<sup>217</sup> Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités de représentation et les avantages alloués aux membres du parlement, n'est pas publié au *Bulletin officiel*.

conformément au principe de la séparation des pouvoirs, le gouvernement n'ayant aucun droit de regard sur la manière avec laquelle les deux chambres du parlement gèrent leur budget, dont seuls les bureaux ont la charge. Les bureaux des deux chambres sont les instances les plus importantes du parlement. Ils sont composés suivant la représentation proportionnelle des groupes parlementaires. Ils ont un président, trois vices-présidents et trois secrétaires. Ils assument d'importantes missions, parmi lesquelles l'élaboration et l'exécution de leur budget. Leurs attributions sont déterminées de façon détaillée dans leur règlement intérieur et fixées dans les articles de 21 à 30<sup>218</sup> pour la Chambre des représentants et de 27 à 38 pour la Chambre des conseillers<sup>219</sup>. Les règlements intérieurs des deux chambres prévoient aussi des mécanismes de contrôle des dépenses de leur budget. En effet, une commission *ad hoc* est constituée dans chaque chambre au début de l'année législative. Elle a la compétence de s'assurer de la régularité des opérations financières et du bon emploi des fonds<sup>220</sup>. Dans le cadre de l'indépendance financière du budget du parlement, les bureaux des deux chambres peuvent attribuer des indemnités aux parlementaires (notamment pour les voyages à l'étranger).

Quel est donc le contenu des indemnités des parlementaires ? Quels sont leurs avantages matériels tant convoités par le citoyen ? Les moyens mis à leur disposition sont-ils suffisants ? Sont-ils justifiés ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces interrogations, ledit chapitre traitera dans un premier point l'indemnité parlementaire (section 1) ; dans un second point il présentera les éléments de protection sociale du parlementaire (section 2).

---

<sup>218</sup> Le règlement de la Chambre des représentants adopté le 29 octobre 2013.

<sup>219</sup> Règlement intérieur de la Chambre des conseillers de 2014 comme il a été modifié en 2015.

<sup>220</sup> Ce sont les articles 31 et 45 respectivement de la Chambre des représentants et des conseillers qui prévoient la création de cette commission.

## Section 1. Les indemnités et les moyens mis à la disposition des parlementaires

L'indemnité<sup>221</sup> parlementaire est définie comme une allocation pécuniaire. Théoriquement, elle est conçue comme un instrument de démocratisation des régimes politiques. Elle vise à permettre à tout citoyen, quelle que soit sa fortune, d'exercer un mandat au parlement. Grâce à l'indemnité, le parlementaire peut se consacrer à sa fonction et l'exercer en toute indépendance. Cela n'est pas possible s'il est soumis à des contraintes matérielles. Par conséquent, l'indemnité parlementaire fait partie intégrante du statut de député.

Un parlementaire est confronté à des obligations financières d'une grande intensité. Il est perpétuellement sollicité pour faire des déplacements dans sa circonscription, aussi dans l'enceinte du parlement et parfois à l'étranger. C'est pour cela que des moyens financiers plus ou moins importants sont mis à sa disposition pour l'aider dans sa mission de représentant de la nation tout entière. « Les électeurs n'auraient pas la liberté absolue de leur vote s'ils ne pouvaient l'accorder indistinctement à tous les citoyens qu'ils jugent dignes de leur confiance, si des raisons matérielles devaient peser sur leur choix. L'indemnité attribuée aux représentants du pays a pour but d'empêcher que nul ne soit écarté de l'enceinte législative pour des considérations pécuniaires. Les hommes les plus dévoués aux intérêts publics peuvent hésiter légitimement à quitter leurs affaires s'ils ne sont pas assurés d'une compensation pendant l'exercice de leur mandat<sup>222</sup>. »

Généralement, toutes les assemblées parlementaires accordent à leurs parlementaires des aides qui sont liées pour les unes directement à leur personne et pour d'autres aux frais du mandat. C'est ainsi que cette section comportera deux paragraphes : les aides individuelles – l'indemnité – (paragraphe 1) et les facilités pour l'accomplissement de leur mandat (paragraphe 2).

---

<sup>221</sup> D'après le *Nouveau Petit Robert de la langue française 2007*, l'indemnité a des connotations multiples :

1. ce qui est attribué à quelque chose en réparation d'un dommage, d'un préjudice ou de la perte d'un droit – compensation – dommage – prestation ;
2. ce qui est attribué en compensation de certains frais – allocation, défraiement-prime ;
3. indemnité parlementaire : allocation pécuniaire perçue par les membres du parlement.

<sup>222</sup> EUGÈNE P., « *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* », 5<sup>e</sup> édition, 1924, paragraphe 1363, p. 1323 (disponible au format électronique : [www.assemblée-nationale.fr/connaissance/droit-eugène-pierre.asp](http://www.assemblée-nationale.fr/connaissance/droit-eugène-pierre.asp)).

## **Paragraphe 1. Les indemnités parlementaires**

Les représentants de la nation perçoivent une indemnité parlementaire. La protection des parlementaires se traduit par une rémunération et un certain nombre d'avantages complémentaires. « Le principe de l'indemnité parlementaire c'est d'éviter que l'exercice du mandat de représentant soit ouvert seulement aux personnes aisées mais qu'il le soit également à celles qui ne disposent pas de ressources ou de fortune personnelle. Le représentant doit non seulement pouvoir mener une vie décente mais également pouvoir subvenir aux frais liés à l'exercice de la fonction parlementaire (résidence dans la capitale, voyages, secrétariat, documentation, participation à diverses associations, frais de réception...)»<sup>223</sup>. » C'est pourquoi, à l'instar des autres assemblées, le parlement marocain fournit à ses membres des aides, aussi bien personnelles que collectives.

### **A. Le contenu des indemnités parlementaires**

Dans l'exercice de leur mandat, les parlementaires sont exposés à de multiples frais, imputables aussi bien à leur statut d'élu représentant de la population qu'à leurs activités parlementaires en tant que telles.

Certes, les tâches de législateur et de contrôleur de l'action du gouvernement conduites dans l'enceinte d'une assemblée législative constituent l'activité professionnelle pour laquelle le parlementaire bénéficie d'une indemnité parlementaire. Cependant, il n'en reste pas moins que, au-delà, le mandat représentatif génère des dépenses qui ne sont pas couvertes par la contrepartie normale de l'exercice des fonctions classiques de membre d'une assemblée législative. C'est la raison pour laquelle tous les parlements accordent à leurs membres une forme de compensation des frais liés à l'exercice du mandat. La nature, le montant et les modalités de cette contribution peuvent varier d'un pays à l'autre. Généralement, « les rémunérations sont fixées par référence à d'autres salaires ou traitements. Le plus souvent, les salaires de la fonction publique sont pris comme base de calcul. Les indemnités sont alignées soit sur les salaires des plus hauts fonctionnaires, soit sur une moyenne des salaires de la fonction publique, ou d'une fonction spécifique<sup>224</sup> ». Ainsi par exemple « au Sénégal, ils perçoivent une indemnité égale à l'indice maximum de la hiérarchie générale des cadres du personnel de la magistrature, du personnel militaire et des corps des fonctionnaires de l'Etat... En France, l'indemnité parlementaire de base est égale à la moyenne du traitement le plus bas

---

<sup>223</sup> BELHAJ A., *Le Parlement marocain, 1977-1983*, édition la Porte, Rabat, 1984, p. 37.

<sup>224</sup> *Le mandat parlementaire*, publié par l'Union interparlementaire, édition 2000, p. 33.

et du traitement le plus élevé des fonctionnaires de l'Etat placés dans la catégorie « hors échelle »... Enfin, dans une série de pays, l'indemnité est déterminée par référence au traitement des membres du gouvernement. En Hongrie, elle est égale à la moitié du traitement d'un ministre, le cas échéant augmenté d'un coefficient pour certaines fonctions exercées au sein de l'assemblée (un président de commission a le même salaire qu'un ministre, un président de groupe et a fortiori le président de l'assemblée dépassent ce montant)<sup>225</sup>.

Quelle que soit la référence de l'indemnité, le principe reste le même dans la majorité des pays : garantir le bon et le libre exercice du mandat représentatif.

Généralement, l'indemnité parlementaire est un montant forfaitaire qui couvre les divers aspects de l'activité parlementaire. L'indemnité principale est souvent augmentée : 1. soit de prestations additionnelles (l'indemnité de voyage, etc.); 2. soit au gré des fonctions parlementaires exercées (les dignitaires); 3. soit par le cumul d'une autre activité représentative (les mandats locaux); 4. soit à travers le recouvrement des dépenses.

### **1. L'indemnité de base des parlementaires**

La Constitution marocaine de 2011 a réduit le nombre des parlementaires, qui est passé de 595 (270 conseillers et 325 représentants) à 515 (120 conseillers et 395 représentants<sup>226</sup>). Les 515 parlementaires perçoivent une indemnité forfaitaire mensuelle de 36 000 dirhams par mois, exonérée d'impôt. C'est une indemnité fixe.

L'indemnité parlementaire a connu une évolution graduelle. « Pendant la première législature<sup>227</sup>, l'indemnité parlementaire ne dépassait pas 3 000 dirhams, elle a connu une légère augmentation lors de la deuxième législature<sup>228</sup>, elle a atteint 4 000 dirhams et a été augmentée à deux reprises pendant la troisième législature<sup>229</sup>, elle est passée de 10 000 à

---

<sup>225</sup> *Le mandat parlementaire, op. cit.*, p. 33 et 34.

<sup>226</sup> Les dispositions constitutionnelles qui fixent le nombre des parlementaires sont :

– Art. 62, alinéa 2 : « Le nombre des représentants, le régime électoral, les principes du découpage électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique. »

– Art. 63, alinéa 1 : « La Chambre des conseillers comprend au minimum 90 membres et au maximum 120, élus au suffrage universel indirect pour six ans, selon la répartition suivante... »

Les dispositions des lois organiques qui fixent le nombre des parlementaires sont :

– Art. 1, alinéa 1 de la loi organique n° 28.11 relative à la Chambre des conseillers qui prévoit que le nombre des conseillers est de 120 (texte en arabe, *B.O.* n° 5997 bis du 22 novembre 2011, 25 dou elhijja 1432).

– Art. 1, alinéa 1 de la loi organique n° 27.11 relative à la Chambre des représentants qui prévoit que le nombre des représentants est de 395 (texte en arabe, *B.O.* n° 5987 du 17 octobre 2011, 19 dou kiaada 1432).

<sup>227</sup> 1963-1965, première législature.

<sup>228</sup> 1970-1971, deuxième législature.

<sup>229</sup> 1977-1983, troisième législature.

16 000 dirhams<sup>230</sup>. » Ce montant a été doublé le 26 décembre 1997<sup>231</sup>, pour atteindre 30 000 dirhams. Il a été déterminé par le décret fixant les indemnités représentatives de frais et les avantages alloués aux membres du parlement ; notamment, dans l'alinéa 2 de l'article premier il est dit : « Les parlementaires perçoivent une indemnité forfaitaire annuelle de 360 000 dirhams. Ces indemnités forfaitaires sont destinées à couvrir certains frais spéciaux et toutes charges inhérentes aux fonctions spéciales et toutes charges inhérentes aux fonctions de président et de parlementaire<sup>232</sup>. » Cela veut dire que l'indemnité mensuelle est de 30 000 dirhams.

En 2005-2006, le montant de l'indemnité a été augmenté de 6 000 dirhams. Mais cette augmentation a suscité une grande controverse<sup>233</sup> auprès de l'opinion publique, déclenchée lors de la discussion du budget de 2004 présenté au parlement par Fathallah Oualalou, ministre des Finances. Pour ce dernier, « cette revalorisation est censée remplacer la franchise accordée à chacun des représentants de la nation pour importer pendant chaque législature une voiture de luxe sans payer les droits de douane, un privilège dont ils bénéficient en dehors de la loi<sup>234</sup> ». Pour Nourddine Mediane, « le gouvernement veut octroyer aux députés une augmentation de 6 000 dirhams après leur avoir ôté des avantages sur le transport ferroviaire et aérien ainsi que dans le domaine douanier<sup>235</sup> ». Ce qui caractérise la situation financière du parlementaire au Maroc, c'est le manque d'information et de transparence. C'est un sujet tabou. Si nous avons eu un accès facile aux informations relatives aux indemnités des parlementaires français, il n'en est pas de même pour celles relatives aux parlementaires marocains. En France, par exemple, l'accès à la situation matérielle des parlementaires est facile. Il y a d'abord l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du parlement. Il y a aussi le site officiel de l'Assemblée

---

<sup>230</sup> عبدالحى بنيس " البرلمان. الحكومة القضاء » منذ استقلال المغرب الدستور 2011 « منشورات المعارف الرباط المغرب 2011 ص 146-147

<sup>231</sup> Date de l'entrée en vigueur du décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités représentatives de frais et les avantages alloués aux membres du parlement (ce décret n'est pas publié au *Bulletin officiel*).

<sup>232</sup> Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités représentatives de frais et les avantages alloués aux membres du parlement (ce décret n'est pas publié au *Bulletin officiel*).

<sup>233</sup> ملف من إعداد أحمد البوز جريدة الصحيفة ملف " عودة الجدل حول أجور البرلمانين وتعويضاتهم " العدد 184 تاريخ 10-16 نونبر 2004 ص 10

<sup>234</sup> CHANKOU A., *Aujourd'hui le Maroc*, n° 511, 10 novembre 2003, p. 4.

<sup>235</sup> MEDIANE N. était le 1<sup>er</sup> vice-président de la Chambre des représentants et député istiqlalien d'Al-Hoceima, il a interviewé au sujet de l'augmentation des indemnités des parlementaires. Propos recueillis par Abdelmohsin El Hassani, *Aujourd'hui le Maroc*, op. cit., p. 5.

nationale qui présente de façon détaillée les différentes composantes de l'indemnité parlementaire : l'indemnité de base, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction.

« Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, les indemnités mensuelles brutes sont les suivantes : l'indemnité de base est de 5 547,77 € ; l'indemnité de résidence (3 %) est de 166,43 € ; l'indemnité de fonction (25 % du total) est de 1 428,55 €, soit un brut mensuel de 7 142,75 €. »

Par ailleurs, des indemnités spéciales, destinées à compenser les sujétions attachées à l'exercice de certaines fonctions, sont attribuées aux titulaires de différents postes. Elles sont plafonnées à 1,5 fois le montant cumulé de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction. Leur montant brut mensuel est le suivant : le président : 7 199,89 € ; les questeurs : 4 957,07 € ; les vices-présidents : 1 028,56 € ; les présidents de commission et le rapporteur général de la commission des finances : 871,42 € ; le président de la commission spéciale chargée d'apurer les comptes : 871,42 € ; le président de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : 871,42 € ; enfin, les secrétaires du bureau : 685,70 €<sup>236</sup>.

En Algérie, les membres du parlement bénéficient, aux termes des articles 18 à 21 de la loi n° 01-01 du 31 janvier 2001 relative aux membres du parlement, modifiée par l'ordonnance n° 08-03 du 1<sup>er</sup> septembre 2008, d'une indemnité de base et d'une indemnité complémentaire : « L'indemnité de base mensuelle est calculée sur la base de la plus haute valeur du point indiciaire en vigueur dans la fonction publique, au bénéfice des cadres supérieurs de l'Etat. Le président de l'Assemblée populaire nationale et le président du conseil de la nation perçoivent chacun une indemnité égale à la rémunération prévue pour le chef du gouvernement<sup>237</sup>. »

Il n'est pas question ici de faire une comparaison entre les montants des indemnités des parlementaires d'autres pays, notamment les parlementaires français, mais tout simplement de présenter d'autres exemples à titre indicatif seulement.

#### **a. Les parlementaires dignitaires**

Le traitement n'est pas le même pour tous les parlementaires, il diffère selon que l'on détient une responsabilité au sein du parlement ou pas. En effet, les dignitaires (président, vice-président, questeur, secrétaire, président de la Commission permanente, président de groupe) bénéficient d'indemnités de fonction et de frais spécifiques, qui viennent majorer le régime indemnitaire visé plus haut.

---

<sup>236</sup> Fiche de synthèse n° 17 : La situation matérielle du député [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

<sup>237</sup> Ordonnance n° 08-03 du 1<sup>er</sup> ramadan 1429 correspondant au 1<sup>er</sup> septembre 2008 modifiant la loi n° 01-01 du 6 dou El Kaada 1421 correspondant au 31 janvier 2001 relative aux membres du parlement, *Journal officiel* de la République algérienne, n° 49, 3 ramadan 1429 (3 septembre 2008).

### ▪ Les fonctions autres que la présidence du parlement

Dans toute une série de pays, il y a une indemnité complémentaire considérée comme une récompense pour l'exercice de fonctions déterminées au sein du parlement et/ou comme une indemnité de représentation liée à ces fonctions. Naturellement, en valeur absolue, le montant de la rémunération du président peut varier considérablement d'un pays à un autre, ne serait-ce que parce qu'elle est tributaire de sa situation socio-économique.

Au Maroc, comme nous l'avons déjà mentionné, les parlementaires ont une indemnité forfaitaire de 30 000 dirhams par mois exonérée d'impôt. A cela s'ajoute une indemnité mensuelle de 6 000 dirhams, ce qui porte le revenu à 36 000 dirhams. Depuis 1998, les parlementaires dignitaires ont droit à une indemnité supplémentaire<sup>238</sup> fixée à 7 000 dirhams par mois. Cette somme est accordée au président des deux chambres, à 5 questeurs, à 13 vices-présidents, à 6 secrétaires, à 13 présidents de groupe<sup>239</sup>, à 12 présidents de commission. Ce qui porte leurs gains à 43 000 dirhams par mois.

En France, à côté des indemnités de base, quelques membres du parlement reçoivent des indemnités spéciales. Ces dernières sont destinées à compenser les tâches liées à certaines fonctions. Elles sont attribuées aux titulaires de différents postes. « Elles sont plafonnées à 1,5 fois le montant cumulé de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction. Leur montant brut mensuel est le suivant : pour les questeurs : 4 957,07 €, les vices-présidents : 1 028,56 €, les présidents de commission et le rapporteur général de la commission des finances : 871,42 € ; le président de la commission spéciale chargée d'apurer les comptes : 871,42 €, le président de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : 871,42 €, enfin, le secrétaire du bureau : 685,70 €<sup>240</sup>. »

Dans d'autres pays, en Belgique par exemple, les membres du bureau du Sénat reçoivent une indemnité supplémentaire pour frais de représentation dont le montant varie selon la fonction exercée et, pour les présidents de groupe, selon l'importance numérique du groupe. Les dignitaires du parlement algérien<sup>241</sup> bénéficient eux aussi d'une indemnité de

---

<sup>238</sup>Décision du bureau de la Chambre des représentants et de celui de la Chambre des conseillers.

<sup>239</sup>Dans la huitième législature il y avait 7 groupes parlementaires à la Chambre des représentants contre 8 à la Chambre des conseillers. Sachant que le nombre des groupes parlementaires pouvait changer d'une année à l'autre suite à la transhumance. Actuellement, la transhumance est interdite par l'article 61 de la Constitution de 2011.

<sup>240</sup> Fiche de synthèse n° 17, La situation matérielle du député : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

<sup>241</sup> Article 33 : « Les indemnités et avantages accordés aux différents membres du bureau de l'Assemblée nationale, aux présidents, vices-présidents, rapporteur général et rapporteurs des commissions sont fixés par la loi. » Ordonnance n° 08-03 du 1<sup>er</sup> ramadan 1429 (1<sup>er</sup> septembre 2008) modifiant la loi n° 01-01 du 6 dou el kaada 1421 (31 janvier 2001) relative au membre du parlement, *J.O.* de la République algérienne, n° 49, p. 3, septembre 2008.

responsabilité soumise aux retenues légales et fixée comme suit : 20 % de l'indemnité de base pour le vice-président de commission, le président de groupe parlementaire et le président du groupe algérien au sein du Conseil consultatif maghrébin ; 15 % de l'indemnité de base pour le vice-président et le rapporteur de commission<sup>242</sup>.

▪ **La majoration pour l'exercice de la fonction de président**

Le salaire le plus important est celui servi aux présidents des deux chambres. Il dépasse de loin celui des autres parlementaires. Ils disposent d'une majoration pour l'exercice de la fonction de président. Les présidents jouissent d'une situation matérielle privilégiée, de manière à leur permettre d'assurer pleinement leur rôle et de le dégager des contingences matérielles. Tous les parlements offrent à leur président un ensemble de facilités, supérieures à celles dont bénéficient les simples membres de l'Assemblée. Néanmoins, l'importance de ces facilités peut varier d'un Etat à l'autre, comme varient d'ailleurs très sensiblement les montants de l'indemnité parlementaire.

L'article premier, alinéa premier, du décret fixant les indemnités représentatives des frais et les avantages alloués aux membres du parlement attribue au président des deux chambres une indemnité forfaitaire annuelle de 512 000 dirhams<sup>243</sup>.

C'est le quatrième alinéa de l'article premier du décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997, fixant les indemnités représentatives de frais et les avantages alloués aux membres du parlement, qui détermine les indemnités des présidents des deux chambres. Il stipule : « les présidents des deux chambres bénéficient de toutes les indemnités prévues en faveur du Premier ministre par le dahir n° 1.74.331 du rabia II 1395 (23 avril 1975) relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet, tel qu'il a été modifié ou complété, à l'exception des deux indemnités allouées à l'occasion de chaque investiture ou de cessation de fonctions<sup>244</sup> ». L'indemnité forfaitaire mensuelle des deux présidents est donc identique à celle du Premier ministre (actuellement chef du gouvernement), soit 42 666 dirhams. A cela il faut ajouter tout un package d'avantages : une indemnité de représentation de l'ordre de 18 000 dirhams. « Les présidents des deux Chambres bénéficient pendant l'exercice de leurs fonctions de la gratuité du logement ou de l'indemnité de logement allouée au Premier ministre. » Cette indemnité est de 15 000 dirhams, en plus d'une autre indemnité relative à l'ameublement de 5 000 dirhams. De plus,

---

<sup>242</sup> Site officiel de l'Assemblée populaire nationale algérienne : [www.apn-dz.org](http://www.apn-dz.org) (le statut du député).

<sup>243</sup> Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités de représentation et les avantages alloués aux membres du parlement, n'est pas publié au *Bulletin officiel*.

<sup>244</sup> Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités de représentation et les avantages alloués aux membres du parlement, n'est pas publié au *Bulletin officiel*.

les frais d'eau, d'électricité et de chauffage sont pris en charge<sup>245</sup>. Les présidents des deux chambres disposent en outre d'une voiture de service et de personnel de maison : 1 maître d'hôtel, 1 chef cuisinier, 1 aide cuisinier, 1 jardinier, 1 chauffeur. Ainsi, au « traitement de base » se greffent toutes sortes d'indemnités portant le salaire à plus de 80 000 dirhams par mois.

L'importance des indemnités allouées aux présidents des deux chambres au Maroc ne fait pas exception. C'est une situation que nous trouvons presque dans tous les parlements. Dans certains pays, la rémunération du président est calculée par rapport à celle des plus hautes autorités de l'Etat : elle est identique « à celle d'un ministre au Danemark, en Islande, au Koweït, à Malte, au Royaume-Uni ; à celle du chef du gouvernement au Conseil de la Fédération de Russie, en Algérie, en Italie, au Japon, en Suède ou au Togo ; à celle du vice-président de la République en Egypte ; à celle du chef de l'Etat lui-même en ex-République yougoslave de Macédoine<sup>246</sup>. » La rémunération du président peut être aussi calculée en pourcentage de l'indemnité initiale, dont l'importance est très variable d'un pays à l'autre. « Tandis qu'elle atteint au Portugal 80 % du traitement de ce dernier et 40 % de ses frais de représentation, en Pologne, c'est à l'inverse par référence au salaire moyen qu'est calculée la rémunération du président de la Diète : elle est égale à 4,6 fois le salaire moyen et est assortie d'une indemnité spéciale s'élevant à 1,8 fois ce salaire moyen. Rares sont en tout état de cause les parlements comme la Chambre des députés d'Argentine ou les deux chambres du Chili où les présidents ne perçoivent que l'indemnité parlementaire<sup>247</sup>. » Nous pouvons noter également qu'au sein d'un même parlement bicaméral, les présidents de chaque assemblée peuvent être différemment indemnisés. « En Irlande, le président de la Chambre dispose d'une indemnité de fonction représentant 118 % de l'indemnité de représentant, alors que celle du président du Sénat n'atteint que 64 % de l'indemnité de sénateur, laquelle est d'ailleurs d'un montant plus faible que celle de représentant<sup>248</sup>. »

---

<sup>245</sup> *Idem.*

<sup>246</sup> BERGOUGNOUS G., « La présidence des assemblées parlementaire nationales », étude comparative mondiale », Union interparlementaire, Genève, 1997, p. 41.

<sup>247</sup> *Idem.*

<sup>248</sup> *Idem.*

## b. Les indemnités des parlementaires marocains en chiffres

En théorie, l'indemnité des parlementaires est de 36 000 dirhams par mois.

En pratique, un certain nombre de députés, présidents, vices-présidents, questeurs, présidents de groupe, présidents de commissions, bénéficient du fait de leurs statuts particuliers d'indemnités spéciales, ce sont les dignitaires.

- L'inventaire de la situation financière des parlementaires

Le fait d'avoir une responsabilité ou pas dans les instances du parlement est un facteur déterminant du montant de l'indemnité. Il est question ici de montrer la différence entre les indemnités d'un parlementaire sans responsabilité au sein du parlement et celles des parlementaires dignitaires.

**Tableau n° 4 : La comparaison entre les indemnités des parlementaires sans responsabilité et celles des parlementaires dignitaires**

### Les indemnités des présidents des deux chambres

Qualité	Indemnité forfaitaire mensuelle	Indemnité sur la responsabilité	Indemnité de représentation	Indemnité de logement	Indemnité relative à l'ameublement	Total en dirhams
Président de la Chambre des représentants	42 666 Dh	7 000 Dh	18 000 Dh	15 000 Dh	5 000 Dh	87 666 Dh
Président de la Chambres des conseillers	42 666 Dh	7 000 Dh	18 000 Dh	15 000 Dh	5 000 Dh	87 666 Dh

Tableau confectionné par nos soins sur la base des éléments que nous avons déjà mentionnés.

### Les indemnités des parlementaires sans responsabilité et celles des parlementaires dignitaires

Total en dirhams	Indemnité sur la responsabilité en dirhams	Mensualité en dirhams	Qualité
36 000	-	36 000	Représentant (sans responsabilité)
36 000	-	36 000	Conseiller (sans responsabilité)
43 000	7 000	36 000	Président d'une commission
43 000	7 000	36 000	Président de groupe parlementaire
43 000	7 000	36 000	Membre du bureau

Tableau confectionné par nos soins sur la base des éléments que nous avons déjà mentionnés

Comme il est affiché dans ce tableau, il y a une nette différence entre les indemnités des parlementaires sans responsabilité au sein du parlement, qui reste fixée à 36 000 dirhams, et celles des parlementaires dignitaires qui atteignent entre 43 000 et 10 666 dirhams.

- Le nombre des parlementaires dignitaires

Le nombre des parlementaires dignitaires, c'est-à-dire ceux qui ont une mission au sein du parlement, se répercute sur le montant des indemnités, comme il est indiqué dans le tableau suivant :

**Tableau n° 5 : Les répercussions du nombre des parlementaires dignitaires sur le montant des indemnités (année législative 2015-2016 de la 9<sup>e</sup> législature)**

Qualité	Effectif	Total des indemnités mensuelles pour chaque catégorie
Président	Chambre des représentants : 1 Chambre des conseillers : 1	87 666 Dh x 2 = 175 332 Dh
Membres de bureau <sup>249</sup>	Chambre des représentants : 14 Chambre des conseillers : 12	43 000 x 26 = 1 118 000 Dh
Présidents de commission	Chambre des représentants : 9 Chambre des conseillers : 6	43 000 x 15 = 645 000 Dh
Présidents de groupe	Chambre des représentants : 8 Chambre des conseillers : 9	43 000 x 17 = 731 000 Dh
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>2 669 332 Dh</b>

Tableau confectionné par nos soins

Le tableau ci-dessus montre le nombre et la somme des indemnités des membres des bureaux des deux chambres du parlement pour l'année législative 2015-2016 de la 9<sup>e</sup> législature, 60 parlementaires avaient une responsabilité au sein du parlement, dont 26 membres de bureau (14 CR et 12 CC) ; 14 présidents de commissions (9 CR et 6 CC) et 17 président de groupe (8 CR et 9CC). Cela veut dire que la somme des indemnités mensuelle de cette catégorie est de 2 669 332 dirhams. (La Chambre des représentants cumule donc 1 420 666 dirhams et la Chambre des conseillers 1 248 666 dirhams d'indemnités<sup>250</sup>).

- Le rapport entre le montant des indemnités des parlementaires et la structure des deux chambres

La Constitution marocaine de 2011 a réaffirmé le bicaméralisme déjà adopté par la Constitution de 1996. Néanmoins, les lois organiques qui ont été adoptées en application des nouvelles dispositions constitutionnelle du parlement ont modifié le nombre des membres des deux chambres. Le nombre des représentants est passé de 325 à 395, et celui des conseillers a été ramené de 270 à 120. En principe, le nombre des parlementaires composant chaque chambre du parlement ne change qu'après une révision constitutionnelle. Quant au nombre

<sup>249</sup>Les membres du bureau de la Chambre des représentants sont au nombre de 14 (1 président, 8 vices-présidents, 2 questeurs, 3 secrétaires).

Les membres du bureau de la Chambre des conseillers sont au nombre de 12 (1 président, 5 vices-présidents, 3 questeurs, 3 secrétaires).

<sup>250</sup>Nous n'avons pas soustrait les cotisations mensuelles de 2 900 dirhams pour la retraite.

des commissions, il est fixé par les règlements intérieurs de chaque chambre selon les besoins. Par contre, le nombre des groupes parlementaires est variable et peut changer d'une année législative à l'autre, selon les coalitions de partis et de gouvernement. Bien évidemment, le nombre des parlementaires, des membres des bureaux de commission et des présidents de groupe se répercute sur les montants mensuels des indemnités, comme il est illustré dans les deux tableaux suivants :

**Tableau 6 : Les montants des indemnités avant 2011 (en dirhams par mois)**

Indemnités mensuelles	Nombre de parlementaires	Président	Membres de bureaux	Présidents de groupe parlementaire	Présidents de commission
<b>Chambre des représentants</b>	$325 \times 36\,000 = \mathbf{11\,700\,000}$	87 666	$13 \times 7\,000 = \mathbf{91\,000}$	$7 \times 7\,000 = \mathbf{49\,000}$	$6 \times 7\,000 = \mathbf{42\,000}$
	$11\,700\,000 + 87\,666 + 91\,000 + 49\,000 + 42\,000 = \mathbf{11\,969\,666}$				
<b>Chambre des conseillers</b>	$270 \times 36\,000 = \mathbf{9\,720\,000}$	87 666	$11 \times 7\,000 = \mathbf{77\,000}$	$8 \times 7\,000 = \mathbf{56\,000}$	$6 \times 7\,000 = \mathbf{42\,000}$
	$9\,720\,000 + 87\,666 + 77\,000 + 56\,000 + 42\,000 = \mathbf{9\,982\,666}$				

Tableau confectionné par nos soins.

Les indemnités mensuelles des 595 parlementaires atteignaient 21 952 332 dirhams par mois, dont 11 969 666 pour les 325 membres de la Chambre des représentants et 9 982 666 pour les 270 membres de la Chambre des conseillers.

**Tableau 7 : Les montants après la réforme constitutionnelle (en dirhams par mois)**

Indemnités mensuelles	Nombre de parlementaires	Président	Membres des bureaux	Présidents de groupe parlementaire	Présidents de commission
<b>Chambre des représentants</b>	$395 \times 36\,000 = \mathbf{14\,220\,000}$	87 666	$14 \times 7\,000 = \mathbf{98\,000}$	$8 \times 7\,000 = \mathbf{56\,000}$	$8 \times 7\,000 = \mathbf{56\,000}$
	$\mathbf{14\,517\,666}$				
<b>Chambre des conseillers</b>	$120 \times 36\,000 = \mathbf{4\,320\,000}$	87 666	$11 \times 7\,000 = \mathbf{77\,000}$	$7 \times 7\,000 = \mathbf{49\,000}$	$6 \times 7\,000 = \mathbf{42\,000}$
	$\mathbf{4\,575\,666}$				

Tableau confectionné par nos soins.

Le nombre des parlementaires est ramené de 595 à 515, ce qui fait que le montant global mensuel est actuellement de 19 093 332 dirhams, dont 14 517 666 pour les 395 membres de la Chambre des représentants et 4 575 666 pour les 120 membres de la Chambre des conseillers.

## 2. Les indemnités parlementaires et le cumul des mandats

Les parlementaires peuvent aussi exercer un mandat local<sup>251</sup>. Dans une telle situation, un parlementaire devenu, à titre d'exemple, président de commune peut-il cumuler les indemnités parlementaires et les indemnités locales ? Un parlementaire exerçant une fonction publique peut-il cumuler son salaire et l'indemnité parlementaire ?

Le législateur a réglé cette situation : l'indemnité est exclusive de toute rémunération publique. Cependant, en pratique, l'interdiction du cumul des indemnités ne peut se faire qu'à l'égard des fonctionnaires. Ils représentaient 10 % de la composition socioprofessionnelle de la législature 2011-2016<sup>252</sup>. Le fonctionnaire élu parlementaire se trouve ainsi pénalisé par rapport au commerçant (18 %), à l'agriculteur (6 %), à l'homme d'affaires (19 %) ou au membre d'une profession libérale (médecin, avocat...) investis d'un mandat parlementaire. Il devient difficile de contrôler ce genre de situation. En France, à titre de comparaison, c'est l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958<sup>253</sup> qui édicte que l'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique. Toutefois, elle fait exception pour les professeurs titulaires de chaire, les chargés de direction de recherche et les ministres des cultes dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle<sup>254</sup>.

Le législateur marocain a autorisé dans certains cas le cumul de l'indemnité parlementaire avec les indemnités d'autres fonctions : membre du bureau d'un conseil régional (a), ou d'un conseil de préfecture ou de province (b) ou membre du bureau d'une commune (c). Ces situations sont réglementées par des lois organiques relatives à ces collectivités et par décret.

---

<sup>251</sup> Dans la deuxième partie nous traiterons les incompatibilités parlementaires de façon plus détaillée.

<sup>252</sup> « La répartition socioprofessionnelle de la législature 2011-2016 », *Guide des membres de la Chambre des représentants*, publié par la Chambre des représentants, n° 41, mars 2014, p. 23.

<sup>253</sup> Le cumul des rémunérations obéit aux règles de l'article 4 de l'ordonnance 58-1210 du 13 décembre 1958. Article 4 : « L'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique, réserve faite de l'application des dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, qui doit se faire conformément aux règles du cumul des rémunérations publiques. Ce qui implique que le fonctionnaire continuant d'exercer une activité compatible avec le mandat parlementaire ne peut percevoir son traitement que dans la limite où n'est pas dépassé le double du traitement principal (décret-loi du 29 octobre 1936 modifié par le décret du 11 juillet 1955 et la loi du 23 février 1963). »

<sup>254</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/indemnite.asp>.

Il est question donc de traiter à ce niveau la possibilité de cumuler l'indemnité parlementaire avec l'indemnité d'une autre activité locale.

**a. Le cumul des indemnités parlementaires et des indemnités liées à une responsabilité régionale**

Avant de présenter le contenu des indemnités actuelles allouées aux membres du bureau du conseil régional (2016), nous allons présenter la situation de ces indemnités à la lumière du décret de 2005.

- Les indemnités de membre du bureau d'un conseil régional à la lumière du décret de 2005

Un parlementaire qui était membre du bureau du conseil régional pouvait en 2015 cumuler l'indemnité parlementaire et les indemnités de fonction et de représentation liées à cette activité. L'article premier du décret relatif aux conditions de nomination et de rémunération du chef de cabinet et des chargés de mission auprès du président du conseil préfectoral ou provincial de 2005<sup>255</sup> prévoyait que le président du conseil régional, les vices-présidents, le rapporteur général du budget, le secrétaire du conseil et leurs adjoints percevaient des indemnités de fonction et de représentation. Les montants variaient selon les responsabilités.

**Tableau 8 : Les indemnités liées aux membres du bureau de la région dans le cadre du décret de 2005**

<b>Fonction</b>	<b>Indemnité (en dirhams)</b>
Président de conseil régional	7 000
1 <sup>er</sup> vice-président de conseil régional	5 000
2 <sup>e</sup> vice-président de conseil régional	4 000
Autres vices-présidents	3 000
Rapporteur général du budget	2 000
Rapporteur-adjoint	1 000
Secrétaire du conseil	2 000
Secrétaire-adjoint	1 000

*Source* : Décret relatif aux conditions de nomination et de rémunération du chef de cabinet et des chargés de mission auprès du président du conseil préfectoral ou provincial.

<sup>255</sup> *Bulletin officiel* n° 5292-8 moharrem 1426 (17 février 2005), décret relatif aux conditions de nomination et de rémunération du chef de cabinet et des chargés de mission auprès du président du conseil préfectoral ou provincial.

Dans la pratique marocaine, cette situation était très courante. Ainsi, sur 16 régions<sup>256</sup>, 15 présidents avaient une appartenance politique, dont 7 cumulaient le mandat de député et de président de région : 5 présidents de région étaient des Istiqlaliens dont 3 parlementaires<sup>257</sup>. 4 étaient du Rassemblement national des indépendants, dont 2 parlementaires<sup>258</sup> ; 3 étaient de l'Union socialiste des forces populaires, dont 2 parlementaires.

**Tableau 9 : Les parlementaires cumulant aussi la présidence d'une région**

Appartenance politique	Nom et prénom	Chambre d'appartenance	Région
Istiqlal	Sidi Hamdi Ould Rachid	C.R.	Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra
	Abdelkbir Bourkia	C. depuis 2000	Rabat-Salé-Zemour-Zaër
RNI	Mohamed Chafik Ben Kiran	C. depuis 2006	Grand Casablanca
	Omar Buida	R. depuis 2007	Guelmim-Smara
USFP	Abdelalli Doumou	R. 2007	Marrakech-Tensift-Al Haouz
	Said Chbaatou	R. 2007	Meknès-Tafilalt

Tableau confectionné par nos soins

- Les indemnités de membre du bureau d'un conseil régional à la lumière du décret de 2016

L'article 55 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions attribue aux membres du bureau d'un conseil régional des indemnités de responsabilité. Il stipule : « Le président du conseil de la région et ses vices-présidents, le secrétaire du conseil et son adjoint, les présidents des commissions permanentes et leurs vices-présidents et les présidents de groupe perçoivent des indemnités de représentation et de déplacement...<sup>259</sup>. » Dans le cadre de la mise en œuvre de cet article, un décret<sup>260</sup> a été adopté en 2016. Il accorde aux membres du conseil régional des indemnités plus importantes qu'en 2005.

<sup>256</sup> Il y avait 16 régions avant l'adoption de la loi 14.111 relative aux régions qui les a ramenées à 12, dahir n° 1-15-83 du ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, *B.O.* n° 6440.

<sup>257</sup> Sidi Hamid Ould Rachid : membre de la Chambre des Représentants, région de Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra ; Abdelkbir Bourkiya région Rabat-Salé Zemour-Zaër, conseiller depuis 2000.

<sup>258</sup> Mohamed Chafik Ben Kiran : conseiller depuis 2006 pour le Grand Casablanca ; Omar Bouida : représentant en 2007 à Guelmims-Semara ; Abdelalli Doumou : 2007 à Marrakech-Tanssift-Al Haouz ; Said Chbaitou : représentant en 2002-2007-2012 à Mekhnès-Tafilalt.

<sup>259</sup> Loi organique relative aux régions, *B.O.* n° 6440 du 9 jourmada I 1437 (18 février 2016).

<sup>260</sup> Le décret n° 2-16-495 définit les conditions d'attribution des indemnités et leurs montants au président du conseil de la région et ses vices-présidents, au secrétaire du conseil et son adjoint, aux présidents de groupe approuvé au conseil de gouvernement du mercredi 3 août 2016.

Rappelons à ce niveau que le mandat de parlementaire est incompatible avec la présidence de région ; par conséquent, la question du cumul des deux indemnités liées à ces deux fonctions ne se pose plus. Cela en application des deux lois organiques respectivement de la Chambre des représentants, article 13261, et de la Chambre des conseillers article 14262. Ces deux articles interdisent le cumul des mandats d'un parlementaire avec la présidence de région. Par contre, les autres membres du bureau peuvent cumuler leurs indemnités avec celles de parlementaire.

Selon le décret n° 2-16-495, les indemnités de membre du bureau d'un conseil régional se ventilent ainsi :

**Tableau 10 : Les indemnités des membres du bureau d'un conseil régional dans le cadre du décret de 2016**

<b>Fonction</b>	<b>Montant de l'indemnité mensuelle (en dirhams)</b>
Vice-président	15 000
Secrétaire du conseil	4 000
Adjoint du secrétaire du conseil	2 000
Président d'une commission permanente	4 000
Adjoint du Président d'une commission permanente	2 000
Président d'un groupe	2 000

*Source* : décret n° 2-16-495 sur la répartition des indemnités des membres du bureau du conseil régional.

Dans la pratique, en examinant la composition de la Chambre des conseillers (2015-2021) ainsi que la composition des bureaux des 12 régions, nous avons trouvé 5 conseillers qui cumulent deux ou trois indemnités. Nabil Cheikh (PJD) et Mohamed Alami (USFP) reçoivent 36 000 dirhams d'indemnité en tant que conseillers, 15 000 dirhams en tant que membres du bureau de la région et 7 000 dirhams en tant que président de groupe, ce qui porte leurs indemnités mensuelles à 58 000 dirhams. Ahmed Touizi reçoit le même montant car il est à la fois conseiller, membre du bureau de la Chambre des conseillers et de la région Marrakech-Safi. Enfin, les conseillers Abdelali Hamidine (PJD) et Fouad Kadiri (PI) cumulent la somme de 51 000 dirhams chacun, car ils sont conseillers et membres d'une région. Le tableau suivant présente en détail la situation des 5 conseillers qui cumulent deux ou trois indemnités.

<sup>261</sup> Loi organique de la Chambre des représentants.

<sup>262</sup> Loi organique de la Chambre des conseillers.

**Tableau 11 : Les parlementaires cumulant les indemnités de membres du bureau d'une région dans le cadre du décret de 2016**

Nom et prénom	Appartenance politique	Région	Membre de la Chambre des conseillers	Indemnités (en dirhams)
Nabil Chikh نبيل شيخي	PJD	4 <sup>e</sup> vice-président Rabat-Salé Kénitra	OUI Président du groupe	15 000 + 36 000 + 7 000 = <b>58 000</b>
Abdelali Hamidine عبد العلي حامي الدين	PJD	9 <sup>e</sup> vice-président Rabat-Salé Kénitra	OUI	15 000 + 36 000 = <b>51 000</b>
Fouad Kadiri فؤاد قديري	PI	2 <sup>e</sup> vice-président Casablanca-Settat	OUI	15 000 + 36 000 = <b>51 000</b>
Ahmed Touizi احمد تويزي	PAM	3 <sup>e</sup> vice-président Marrakech-Safi	OUI Membre du bureau de la Chambre	15.000 + 36 000 + 7 000 = <b>58 000</b>
Mohamed Alami محمد علمي	USFP	3 <sup>e</sup> vice-président region Tanger-Tetouan-Al Houceima	OUI Président du groupe	15 000 + 36 000 + 7 000 = <b>58 000</b>

Tableau confectionné par nos soins

Certes, le législateur a tenté de rationaliser le cumul des mandats, en l'occurrence les indemnités, en interdisant à un parlementaire d'être aussi président de région, mais dans la pratique, les parlementaires membres du bureau d'une région arrivent à arrondir en toute légalité leurs mensualités, comme il est indiqué dans le tableau ci-dessus.

**b. Le cumul des indemnités de parlementaire et des indemnités liées à une responsabilité dans un conseil préfectoral ou provincial**

Un parlementaire peut aussi cumuler les indemnités allouées à l'une des fonctions suivantes : président de conseil préfectoral ou provincial, vice-président, rapporteur du budget ou secrétaire du conseil.

- Les indemnités allouées aux membres du bureau du conseil de la préfecture ou de la province à la lumière du décret de 2005.

Les parlementaires peuvent occuper un poste au sein du bureau d'un conseil préfectoral où ils perçoivent des indemnités de fonction et de représentation dont le montant mensuel est fixé comme suit<sup>263</sup> :

<sup>263</sup> Article 2 du décret relatif aux conditions de nomination et de rémunération du chef de cabinet et des chargés de mission auprès du président du conseil préfectoral ou provincial, *Bulletin officiel* n° 5292, 8 moharrem 1426 (17 février 2005).

**Tableau 12 : Les indemnités des membres du bureau du conseil de la préfecture ou de la province à la lumière du décret de 2005**

<b>Fonction</b>	<b>Indemnité (en dirhams)</b>
Président de conseil préfectoral ou provincial	6 000
Vice-président	3 500
Rapporteur du budget	1 700
Secrétaire du conseil	1 700

*Source* : Décret relatif aux conditions de nomination et de rémunération du chef de cabinet et des chargés de mission auprès du président du conseil préfectoral ou provincial, *Bulletin officiel* n° 5292, 8 moharrem 1426 (17-2-2005).

En conséquence, un parlementaire qui bénéficiait d'une indemnité parlementaire de 36 000 dirhams pouvait la majorer de 6 000 dirhams s'il était président d'un conseil préfectoral ou provincial, etc.

- Les indemnités allouées aux membres du bureau du conseil de la préfecture ou de la province par le décret n° 2-16-494

L'article 53 de la loi organique y afférente stipule : « Le président du conseil de la préfecture ou de la province et ses vices-présidents, le secrétaire du conseil et son adjoint, les présidents des commissions permanentes et leurs vices-présidents perçoivent des indemnités de représentation et de déplacement... » Les conditions d'octroi des indemnités et leurs montants sont fixés par le décret n° 2-16-495<sup>264</sup>.

**Tableau n°13 : Les indemnités des membres du bureau du conseil de la préfecture ou de la province à la lumière du décret 2016**

<b>Président du conseil de préfecture ou de province</b>	
Nombre d'habitants	Indemnité (en dirhams par mois)
Moins de 200 000	12 000
De 300 001 à 500 000	14 000
De 500 001 à 700 000	16 000
De 700 001 à 1 million	18 000
Plus d'1 million	20 000
<b>Vice-président : forfait mensuel de 7 000 dirhams</b>	
<b>Secrétaire du conseil : 3 400 dirhams</b>	

*Source* : décret n° 2-16-495 définissant les conditions d'attribution des indemnités et leurs montants au président du conseil de la région et à ses vices-présidents, au secrétaire du conseil et son adjoint, aux présidents de groupe, approuvé au conseil de gouvernement du mercredi 3 août 2016.

<sup>264</sup> Décret n° 2-16-495, *op. cit.*

Suite à la réforme apportée par le décret qui a augmenté de plus de la moitié le montant des indemnités du membre du bureau d'un conseil de préfecture ou de province, le parlementaire qui occupe l'une de ces responsabilités peut augmenter par la même occasion son indemnité. Le montant des indemnités est calculé en fonction du nombre d'habitants.

**c. Le cumul des indemnités parlementaires et des indemnités liées à une responsabilité au sein du bureau du conseil communal et d'arrondissement**

A l'instar des autres collectivités territoriales, les membres du bureau des communes et des arrondissements reçoivent une indemnité de fonction. Ces indemnités instaurées par le décret de 2005 ont été revalorisées en 2016. Un parlementaire qui occupe l'une de ces fonctions peut en cumuler les indemnités. Nous allons développer l'évolution de ces indemnités à travers les deux points suivants :

➤ Les indemnités des communes et des arrondissements fixées par le décret de 2005<sup>265</sup>

• **Les communes urbaines**

Quelle que soit la commune, rurale ou urbaine, le fait qu'un parlementaire détienne l'une des responsabilités de son bureau lui attribue une indemnité supplémentaire.

**Tableau n° 14 : Les montants des indemnités des communes et des arrondissements fixées par le décret de 2005**

Catégorie de commune	Président	Vice-président	Rapporteur	Secrétaire
Commune rurale	1 400	700	400	400
Commune urbaine jusqu'à 25 000 hab.	2 100	1 000	500	500
Commune urbaine de 25 001 à 100 000 hab.	2 700	1 300	600	600
Commune urbaine de 100 001 à 225 000 hab.	3 500	1 500	700	700
Commune urbaine de 225 001 à 500 000 hab.	4 000	2 000	1 000	1 000
Commune urbaine de 500 001 à 1 000 000 hab.	5 500	2 750	1 200	1 200
Rabat et les communes urbaines de plus de 1 million d'habitants.	6 000	3 000	1 500	1 500

Source : *Bulletin officiel* n°5292, 8 moharrem 1426 (17-2-2005), relatif aux conditions de nomination et de rémunération du chef de cabinet et des chargés de mission auprès du président du conseil préfectoral ou provincial.

A ce niveau aussi le montant des indemnités est calculé en fonction du nombre d'habitants, comme il est mentionné dans le tableau ci-dessus.

<sup>265</sup> *Bulletin officiel* n° 5292, *op. cit.*

- **Les arrondissements**

Selon les termes de l'article 92 de la loi n°-78-00 relative à la charte communale, modifié et complété par la loi n° 17-08<sup>266</sup>, la fonction de conseiller d'arrondissement est gratuite ; sauf pour le président et les vices-présidents qui ne perçoivent aucune indemnité au titre du conseil communal, l'indemnité de fonction et de représentation est égale à la moitié de celle attribuée aux membres du bureau du conseil communal. D'un autre côté, le deuxième alinéa de l'article 3 du décret de 2005 ajoute qu'« en application de l'article 92 de la loi n° 78-00 précitée, le président et les vices-présidents du conseil d'arrondissement qui ne perçoivent aucune indemnité au titre du conseil communal bénéficient des indemnités de fonction et de représentation dont le taux mensuel est fixé comme suit :

**Tableau n° 15 : Indemnités de fonction et de représentation pour le président et les vices-présidents du conseil d'arrondissement qui ne perçoivent aucune indemnité au titre du conseil communal**

Catégorie de commune	Président de conseil d'arrondissement	Vice-président de conseil d'arrondissement
Commune urbaine de 500 001 à 1 000 000 hab.	2 750 dirhams	1 375 dirhams
Rabat et les communes urbaines de plus de 1 000 000 d'hab.	3 000 dirhams	1 500 dirhams

Source : Décret 2005.

Les indemnités allouées aux membres du bureau du conseil préfectoral et provincial, du conseil communal et du conseil d'arrondissement sont cumulables. Cela veut dire qu'un député qui bénéficie déjà d'une indemnité parlementaire peut la cumuler avec une autre s'il est membre de l'un des bureaux susmentionnés.

D'après une analyse que nous avons effectuée sur la base des données des parlementaires de la huitième législature (2007-2011), nous avons constaté que 192 parlementaires cumulaient l'indemnité parlementaire avec celle de président, soit d'une commune urbaine soit d'une commune rurale<sup>267</sup>. A la Chambre des conseillers, sur 268 membres 70 d'entre eux cumulaient le mandat parlementaire avec une présidence locale (30 d'une commune urbaine et 40 d'une commune rurale). A la Chambre des représentants, sur 325 parlementaires, 122 étaient aussi président local (65 d'une commune urbaine et 57 d'une commune rurale).

<sup>266</sup> La loi n° 78-00 relative à la Charte communale tel que modifié et complété par la loi n° 17-08, *B.O.* n° 5714 du 5 mars 2009.

<sup>267</sup> Ministère de l'Intérieur, *Répertoire des présidents des collectivités locales*. Centre de documentation des collectivités, édition 2007.

➤ Les indemnités des communes et des arrondissements modifiées en 2016

L'article 52 de la loi organique n° 113.14 relative aux communes prévoit que « le président du conseil de la commune et ses vices-présidents, le secrétaire du conseil et son adjoint, les présidents des commissions permanentes et leurs vices-présidents perçoivent des indemnités de représentation et de déplacement... ». Les conditions de l'octroi de ces indemnités et leurs montants sont fixés par décret.

En effet, le décret n° 2-16-493, qui définit les conditions d'octroi des indemnités et leurs montants aux présidents des conseils de commune et d'arrondissement, à leurs vice-présidents, aux secrétaires et à leurs adjoints, aux présidents des commissions permanentes et à leurs adjoints :

**Tableau 16 : Les indemnités des membres du bureau des mairies, des communes et des arrondissements selon le décret de 2016**

Mairies, communes, arrondissements								
Habitants	<15 000	15 001 /25 000	25 001 /100 000	100 001 /225 000	225 001 /500 000	>500 000	Grandes villes	Arrondts
Pt de commune ou d'arrondissement	<b>2800</b>	<b>4200</b>	<b>5400</b>	<b>7000</b>	<b>8 000</b>	<b>11 000</b>	<b>30 000</b>	<b>6 000</b>
Vice-président	<b>1400</b>	<b>2000</b>	<b>2600</b>	<b>3000</b>	<b>4 000</b>	<b>5 500</b>	<b>10 000</b>	<b>3 000</b>
Secrétaire du conseil	<b>800</b>	<b>1000</b>	<b>1200</b>	<b>1400</b>	<b>2 000</b>	<b>2 400</b>	<b>3 000</b>	<b>1 400</b>
Adj. du secrétaire du conseil	<b>400</b>	<b>500</b>	<b>600</b>	<b>700</b>	<b>1 000</b>	<b>1 200</b>	<b>1 500</b>	<b>700</b>
Pt de commission permanente	<b>800</b>	<b>1000</b>	<b>1200</b>	<b>1400</b>	<b>2 000</b>	<b>2 400</b>	<b>3 000</b>	<b>1 400</b>
Vice-pt de commission permanente	<b>400</b>	<b>500</b>	<b>600</b>	<b>700</b>	<b>1 000</b>	<b>1 200</b>	<b>1 500</b>	<b>700</b>
Grandes villes : Rabat, Salé, Casablanca, Tanger, Marrakech, Fès								

Source : Décret n° 2-16-493.

En France, la limitation du cumul des indemnités perçues par les élus est apparue en 1992. En fait, c'est la loi n° 92-108 du 3 février 1992<sup>268</sup> qui limite le cumul du mandat de parlementaire avec d'autres mandats locaux : conseil d'administration d'un établissement public local, du centre National de la fonction territoriale ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale. De la sorte, le parlementaire concerné ne peut à ce titre percevoir pour l'ensemble de ses fonctions un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie (1,5 fois) le montant de l'indemnité parlementaire. Ce plafonnement est précisé par la loi n° 95-126 de février 1995 : le montant maximal s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires. Le surplus éventuel peut, au choix du

<sup>268</sup> Loi n° 92-108 du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, disponible sur le site : [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr).

parlementaire, être réservé à d'autres élus de la collectivité concernée. Au 1<sup>er</sup> novembre 2005, le plafond retenu est de 7 981,57 euros. Ainsi, un sénateur ne peut percevoir au titre de ses mandats locaux plus de 2 663,17 euros.

La pratique française veut que l'indemnité parlementaire ne puisse être écrêtée, ce sont les indemnités locales qui le sont. Ce système permet non seulement « d'épargner » le budget des collectivités aux ressources parfois limitées (petites communes) mais aussi d'ouvrir la possibilité d'un reversement au profit des autres membres de l'exécutif local, sur délibération du conseil de la collectivité intéressée. Cependant, la loi de 1992 ne prévoit pas que le montant des indemnités qui dépasse la limite maximale soit nécessairement reversé au Trésor public. Des textes ultérieurs ont précisé que l' élu peut redistribuer ces sommes aux élus locaux de son choix, si ces élus font partie de la même assemblée et si le reversement est approuvé par cette assemblée. Ce système de « l'écrêtement » a été modifié par la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique. Désormais, la part écrêtée résultant d'un cumul d'indemnités de fonction est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller exerce le plus récemment un mandat ou une fonction. On peut par ailleurs noter que la réglementation sur le cumul des indemnités perçues par les élus semble considérer les frais effectifs de chaque mandat comme totalement indépendants les uns des autres puisqu'ils sont cumulables, tout comme les frais des ressources humaines et techniques.

L'indemnité devient considérable, surtout si les règles concernant les incompatibilités n'empêchent pas le député de poursuivre une autre activité professionnelle (médecin, pharmacien, agriculteur, industriel). Seuls les fonctionnaires sont obligés de faire un choix.

### **3. D'autres facteurs d'augmentation de l'indemnité parlementaire**

Au Maroc, les indemnités parlementaires mensuelles sont égales pour tous les parlementaires, sauf pour les dignitaires (déjà démontré auparavant). Cependant, une question s'impose à ce niveau : est-il logique qu'un parlementaire qui habite Rabat ou Kénitra reçoive les mêmes indemnités qu'un parlementaire habitant Dakhla ou Laâyoune ? En dehors des parlementaires de l'axe Casa-Rabat, ceux qui habitent loin, à Laâyoune, Agadir ou Ouarzazate par exemple, ne peuvent pas se permettre de se déplacer dans la capitale avec tout ce que le voyage suppose comme dépenses (transport, restauration, hébergement...).

Dans d'autres systèmes, nous trouvons des critères de distinction entre les parlementaires. Il y a les parlements qui remboursent les frais encourus selon la situation géographique, ou selon la distance domiciliaire.

#### a. Les indemnités complémentaires selon la situation géographique

Il a été porté à notre connaissance, d'après un membre de la Chambre des représentants, que ladite Chambre consacre des indemnités mensuelles couvrant les frais de déplacement des parlementaires depuis leur circonscription jusqu'au parlement<sup>269</sup>. On ne peut ni confirmer ni démentir cette information, car un autre représentant l'a démentie<sup>270</sup>. Son existence aurait été justifiée pour bon nombre de députés de villes loin de Rabat (siège du parlement) pour couvrir leurs frais de séjour et de voyage.

Sous d'autres cieux, où le facteur géographique est important, les indemnités parlementaires sont calculées selon la distance. C'est notamment le cas du Canada, où l'indemnité octroyée aux parlementaires canadiens est fonction de la taille de leur circonscription électorale<sup>271</sup>. Nous trouvons le même système en Australie, où l'indemnité de circonscription est fonction de la superficie de la circonscription électorale<sup>272</sup>.

#### b. Les indemnités complémentaires selon la distance domiciliaire

Les pays scandinaves présentent un modèle plus pointu, ils calculent les indemnités selon la distance, non de la région mais du domicile du parlementaire au siège du parlement.

« Un autre critère fréquemment utilisé pour le calcul de l'indemnité complémentaire, surtout dans les pays scandinaves (Danemark, Norvège...), est la distance entre le Parlement et le domicile du parlementaire. Ainsi, au Danemark, les parlementaires vivant au Groënland ou sur les îles Féroé touchent une indemnité pour frais encourus trois fois supérieure à celle de ceux vivant dans un rayon de 45 kilomètres de la capitale<sup>273</sup>. »

De l'indemnité que reçoivent les parlementaires sont déduites diverses retenues. Quelles sont ces retenues ?

### B. Les retenues sur l'indemnité

L'indemnité parlementaire fait l'objet d'un certain nombre de retenues, certaines sont obligatoires, d'autres facultatives. Quelles sont ces différentes retenues ? Sont-elles imposables ? Font-elles l'objet de retenues sociales (retraite, maladie, décès, etc.) ?

---

<sup>269</sup> Nous n'avons pas pu avoir la liste des indemnités réparties selon la situation géographique aux parlementaires.

<sup>270</sup> Les services administratifs des deux chambres ont été réticents pour répondre à cette question.

<sup>271</sup> *Le mandat parlementaire, op. cit.* p. 37.

<sup>272</sup> *Idem*, p. 38.

<sup>273</sup> *Idem*.

La réponse à ces questions fera l'objet des points suivants : 1. les retenues d'impôt ; 2. les retenues de cotisation sociale ; 3. les retenues comme sanction disciplinaire ; 4. les cotisations ou redevances aux partis.

### **1. Les retenues d'impôt**

Au Maroc, les indemnités des parlementaires sont totalement exonérées d'impôts. Il est vrai qu'elles ne sont pas les seules dans cette situation : d'autres pays comme « le Burkina Faso, l'Égypte ou la Guinée ont exonéré les indemnités de leurs parlementaires d'impôt<sup>274</sup> ». Cependant, dans la grande majorité de pays, la rémunération de base est intégralement imposable, alors que les indemnités pour frais exposés sont exonérées (ex. Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne...) « En France, c'est l'indemnité de base majorée de l'indemnité de résidence, à l'exclusion de l'indemnité de fonction (considérée comme représentative de « frais de mandat »), qui est imposable suivant les règles applicables aux traitements et salaires. En revanche, lorsqu'une partie de l'indemnité correspond à des frais professionnels, celle-ci est non imposable. C'est le cas au Luxembourg, au Sénégal et pour la fraction de l'indemnité assimilée à une indemnité de fonction<sup>275</sup>. »

Décidément, seul le traitement de base est soumis à l'impôt, alors que dans les pays où ils sont remboursés de leurs dépenses sans recevoir de traitement fixe, les parlementaires ne sont pas imposables sur ces remboursements.

### **2. Les retenues de cotisation sociale**

La cotisation à la caisse des pensions des membres des deux chambres est obligatoire. Les parlementaires perçoivent une indemnité mensuelle globale de 36 000 dirhams assujettie à des retenues de retraite mensuelles allant jusqu'à 2 900 dirhams<sup>276</sup>. Ce montant constitue aussi la contribution des deux chambres du Parlement à la caisse de retraite. Le député doit retrancher les cotisations relatives à l'assurance pour un montant de 1 500 dirhams, mais elles restent facultatives.

---

<sup>274</sup> Union interparlementaire, « le mandat parlementaire », publié par l'union interparlementaire, édition 2000, p. 38.

<sup>275</sup> *Idem.*

<sup>276</sup> Dahir n°1.05.208 du 15 moharam 1427 (14 février 2006) portant application de la loi n° 35.04 modifiant la loi n° 24.92 instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants qui a été appliqué aux membres de la Chambre des conseillers.

En France, le parlementaire est soumis à plusieurs cotisations obligatoires. La Contribution sociale généralisée (loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990<sup>277</sup>) et la contribution au remboursement de la dette sociale (ordonnance n° 96-50 du 2 janvier 1996) sont retenues sur l'indemnité parlementaire, et sur les indemnités de fonction des dignitaires. Les éléments assujettis sont pris dans leur montant brut après application d'une déduction forfaitaire de 3 % pour frais professionnels. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003<sup>278</sup>, en application de l'article 55 de la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, l'indemnité représentative de frais de mandat est également soumise à la Contribution sociale généralisée et à la Contribution au remboursement de la dette sociale à hauteur de 97 %. L'indemnité parlementaire est également soumise à la cotisation de la retraite.

### 3. Les retenues comme sanction disciplinaire

L'indemnité parlementaire des membres des deux chambres peut également être amputée au titre de sanction disciplinaire. Normalement, l'indemnité de fonction doit rester liée à la participation du parlementaire aux travaux de sa chambre, dans les conditions fixées par les règlements des deux chambres.

Le règlement de la Chambre des Représentants de 2004 avant sa réforme en 2013 prévoyait des réductions pour absence non justifiée ou pour des mesures disciplinaires. Cependant, le règlement de la Chambre des conseillers ne prévoyait aucune mesure qui pouvait affecter ou réduire les indemnités parlementaires.

Actuellement, les règlements de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers, adoptés respectivement en séance plénière en 2013 et 2014, prévoient des prélèvements sur l'indemnité en cas d'absence sans motif aux travaux des commissions et des séances plénières. Les articles 69<sup>279</sup> et 99<sup>280</sup> du règlement intérieur de la Chambre des

---

<sup>277</sup> Loi 90-1168 1990-12-29 Finances pour 1991 JORF 30 décembre 1990, disponible sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>278</sup> L'article 55 de la Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 a modifié les dispositions du Code de la sécurité sociale, art. L136-2 [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>279</sup> L'article 69 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2013 : « Il est déduit de l'indemnité mensuelle allouée à la parlementaire ou au parlementaire un montant correspondant au nombre de jours d'absence sans motif valable. Le président annonce cette mesure dans la séance plénière, et sera publiée au bulletin intérieur de la Chambre et au *Bulletin officiel*. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>280</sup> L'article 99 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2013 :

« Si un membre s'absente d'une séance plénière sans motif valable, le président lui adresse un avertissement écrit. S'il s'absente une deuxième fois sans motif d'une séance plénière de la même session, le président lui adresse un deuxième avertissement écrit et ordonne la citation de son nom à l'ouverture de la séance plénière suivante. Si un membre s'absente d'une séance plénière sans motif valable pour la troisième fois ou plus dans la même session, il sera déduit des indemnités mensuelles qui lui ont attribuées un montant correspondant au

représentants et les articles 65<sup>281</sup> et 163<sup>282</sup> du règlement de la Chambre des conseillers prévoient des prélèvements du montant de l'indemnité allouée au parlementaire pour toutes les journées d'absence sans motif valable soit aux travaux des commissions soit plénière.

Pourtant, ces dispositions n'ont jamais été appliquées, malgré l'absence répétée de représentants aux travaux des commissions.

Les règlements intérieurs des deux chambres se sont largement inspirés de celui de l'Assemblée nationale française<sup>283</sup> qui distingue absence en commission ou participation insuffisante aux scrutins publics, et non-respect de l'ordre au sein de l'assemblée nationale avec amputation en cas de rappel à l'ordre avec inscription :

**a. La réduction pour absence dans les commissions**

L'article 42 al. 3<sup>284</sup> du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que lorsqu'un commissaire a été absent à plus du tiers des séances de la commissions au cours d'une même session ordinaire et ne s'est ni excusé ni fait suppléer, le bureau de la commission en informe le président de l'Assemblée qui constate la démission de ce commissaire. Celui-ci est remplacé et ne peut faire partie d'une autre commission en cours d'année ; son indemnité de fonction est réduite d'un tiers jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante.

**b. La réduction pour participation insuffisante aux scrutins publics**

L'article 162 al. 3 précise que le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins cette retenue est doublée.

---

nombre de jours d'absence sans motif valable. Ces mesures sont publiées au bulletin officiel du Parlement, au bulletin intérieur de la Chambre et sur le site de la Chambre. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>281</sup> L'article 65 règlement intérieur de la Chambre des conseillers, version 2014 :

« Lorsqu'un commissaire s'absente sans motif valable à plus de trois séances consécutives de la commission dont il est membre, lors d'une même session, le président de cette commission informe le président de la Chambre de ces absences ainsi que le président du groupe ou du groupement dont il est membre. Le président de la Chambre et après accord du bureau adresse un avertissement en cas de récidive. Cette décision est annoncée en séance plénière par le président de la Chambre. Elle est publiée au *Bulletin officiel*. Il sera déduit des indemnités mensuelles du membre de la commission, qui lui ont attribuées, un montant correspondant au nombre de jours d'absence sans motif valable. Il sera déduit pour chaque absence, le montant équivalent d'une journée de l'indemnité mensuel du parlementaire. » Texte initial en arabe, traduction non officielle.

<sup>282</sup> L'article 163 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers est le corolaire de l'article 99 du règlement intérieur de la Chambre des représentants.

<sup>283</sup> Voir la dernière version actualisée sur le site internet de l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/>).

<sup>284</sup> Voir la dernière version actualisée sur le site internet de l'Assemblée nationale : (<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance>).

### c. L'amputation en cas de rappel à l'ordre avec inscription

Le non-respect à l'appel à l'ordre prononcé par le président de la séance publique peut engendrer une amputation de l'indemnité. L'article 71 al. 6 régit ce cas. Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal comporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire.

## 4. Les cotisations ou redevances aux partis

Les partis politiques reçoivent une aide de l'Etat, qui constitue leur principale source de financement et dépend de leurs résultats aux élections. Néanmoins, à l'instar de toute association, les partis peuvent percevoir des cotisations de leurs adhérents. En pratique, ces contributions ne représentent souvent qu'une très faible part des ressources du parti. Il reste que la cotisation, ou redevance, perçue auprès des élus locaux et des parlementaires est généralement la plus élevée. Généralement, une somme doit être versée pour le siège central et une somme pour les frais de fonctionnement du siège de la circonscription du parlementaire. Dans le cadre des cotisations aux partis, on peut distinguer trois situations dans la pratique marocaine :

D'abord, il y a les partis qui perçoivent une cotisation auprès de leurs parlementaires pour la gestion de leurs structures. Cette cotisation varie d'un parti à l'autre. A titre d'exemple, pour le P.J.D., les femmes parlementaires de la liste nationale doivent verser 9 000 dirhams par mois, ceux de la liste locale 7 500 dirhams<sup>285</sup>. Les parlementaires du Parti Authenticité et Modernité payaient 5 000 dirhams par mois avant d'être augmentés à 7 500 dirhams au début de la 10<sup>e</sup> législature (2016-2021)<sup>286</sup> sans distinction entre la liste nationale et la liste locale. Ceux appartenant au parti de l'Istiqlal versent 2 500 dirhams<sup>287</sup> par mois, toutes catégories confondues. Faut-il rappeler encore une fois que les partis politiques marocains sont très réticents sur la question de vulgarisation du pourcentage ou du montant que chaque parlementaire doit verser ?

Ensuite, il y a des parlementaires qui s'acquittent des charges des sections locales en matière de location de bureaux, de rémunération de leurs personnels, sans verser de redevance au Parti. Cette pratique est courante surtout dans les circonscriptions du sud du Maroc.

---

<sup>285</sup> Mohammed El Hachimi : [www.alyaoum24.com](http://www.alyaoum24.com) 20-12-2013 هكذا سيصير البيجيدي أغنى حزب في المغرب

<sup>286</sup> Un parlementaire du PAM.

<sup>287</sup> Un parlementaire de l'Istiqlal.

Enfin, il y a les parlementaires contrevenants, ceux qui refusent de s'aligner sur la règle de leur parti.

Les parlementaires sont sollicités pour la cotisation au parti, le financement d'un bureau dans la circonscription, des aides sociales sollicitées par les citoyens et parfois même pour de grands événements comme l'organisation de congrès. Les parlementaires peuvent donc avoir des charges non négligeables. Malgré cela, ces contributions sont vitales, elles peuvent non seulement aider à pallier les dépenses du parti, mais aussi à atteindre l'objectif constitutionnel<sup>288</sup> des partis politiques, à savoir l'encadrement du citoyen. Les cotisations étatiques ne peuvent à elles seules y arriver.

## **Paragraphe 2. Les facilités pour l'accomplissement du mandat**

Dans les démocraties modernes, la fonction parlementaire a pris de l'ampleur. Les parlementaires exercent, dans les faits, les activités de législateur, de contrôleur du gouvernement et d'élu local représentant une circonscription. De ce fait, la fonction du parlementaire est professionnalisée. C'est pourquoi, en plus de son indemnité, le parlementaire bénéficie d'avantages liés à sa fonction qui l'aident à bien remplir sa mission (secrétaires et assistants de recherche, bureaux, facilités pour l'utilisation des postes et des télécommunications).

Les facilités pour l'accomplissement du mandat sont de deux types : les aides collectives (A) et les facilités personnelles liées directement à la personne du parlementaire (B).

### **A. Les aides collectives**

Nous entendons par aides collectives celles destinées aux groupes parlementaires. Un groupe parlementaire est un organe parlementaire regroupant des candidats élus sous la même bannière politique. L'article 69 de la Constitution de 2011 confie aux règlements des deux chambres le soin d'organiser les règles de composition, de fonctionnement et d'appartenance aux groupes et les groupements parlementaires. Ainsi, l'article 32 du règlement intérieur de la Chambre des représentants fixe à 20 le nombre de parlementaires pour constituer un groupe et 4 pour constituer un groupement. Quant à la Chambre des conseillers, l'article 46 permet à seulement 6 conseillers de constituer un groupe parlementaire et à 3 conseillers de constituer

---

<sup>288</sup> Article 7, premier alinéa de la Constitution de 2011 : « Les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles. »

un groupement. A l'instar d'autres assemblées, les deux chambres du parlement marocain procurent des aides aux groupes parlementaires pour accomplir leur mandat dans de bonnes conditions.

Les aides collectives concernent l'assistance aux groupes parlementaires et peuvent prendre deux formes : les aides financières et les autres aides matérielles.

### **1. Les aides financières**

Au Maroc, les parlementaires bénéficient seulement des retombées des prestations collectives assurées par les structures politiques ou administratives auxquelles ils sont affiliés. En application de l'article 22 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, le bureau de la chambre attribue aux groupes parlementaires ou assimilés des ressources financières. La distribution de l'aide financière ne doit pas être inférieure à 30 %<sup>289</sup> du budget de la chambre. Cette enveloppe doit servir comme subvention de fonctionnement et pour la rémunération du personnel. Concernant la Chambre des conseillers, l'article 51<sup>290</sup> de son règlement intérieur stipule seulement que les groupes parlementaires et assimilés ont le droit d'avoir des ressources financières et humaines suffisantes, sans donner ni de chiffre ni de pourcentage.

### **2. Les facilités allouées aux groupes parlementaires**

L'assistance matérielle des groupes parlementaires est aussi importante que l'assistance financière. Les deux chambres du parlement marocain mettent à la disposition de leurs membres des locaux dans leur enceinte. La Chambre des représentants dédie tout un bâtiment aux groupes parlementaires. Le bureau met aussi à la disposition des groupes parlementaires ou assimilés une assistance en ressources humaines<sup>291</sup>. Le parlement, notamment la Chambre des représentants, est équipé du réseau Wifi. Les communications passées à partir des bureaux des groupes parlementaires sont prises en charge par chaque chambre. En France, les communications passées à partir du poste téléphonique installé dans le bureau des députés, au Palais Bourbon, sont prises en charge par l'Assemblée nationale.

Par la force des choses, les parlementaires peuvent être amenés, le cas échéant, à devenir des chefs d'équipe. Dans ce contexte, la question des collaborateurs personnels devient un enjeu important. En l'état actuel, les assemblées se divisent entre celles qui ont mis en place un mécanisme de prise en charge des salaires des collaborateurs, qu'ils soient en poste dans l'enceinte du parlement ou dans les bureaux de circonscription, et celles qui renvoient cette

---

<sup>289</sup> Règlement intérieur de la Chambre des représentants, version 2013.

<sup>290</sup> Règlement intérieur, *op. cit.*

<sup>291</sup> L'article 22 du règlement intérieur de la Chambre des représentants du 19 novembre 2013.

question à l'initiative individuelle des parlementaires. « En France, la création du poste de collaborateur de député remonte à l'année 1975. Actuellement, un parlementaire bénéficie d'une rémunération de collaborateurs et d'une indemnité de représentativité des frais de mandat ; chaque député dispose d'un crédit mensuel qui lui permet de rémunérer de un à cinq collaborateurs engagés par ses soins par contrat de droit privé. Le montant brut de ce crédit s'élève à 8 553 euros. La part éventuellement non utilisée de ce crédit demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut être cédée par le député pour la rémunération d'employés de son groupe politique<sup>292</sup>. »

En général, le personnel de secrétariat et les bureaux sont collectifs, ce n'est que dans de rares cas, comme au Canada, aux États-Unis d'Amérique, en France et au Japon que chaque parlementaire bénéficie d'un bureau et d'un secrétariat ou reçoit une allocation annuelle particulière destinée à couvrir de telles dépenses.

## **B. Les facilités personnelles liées directement à la personne du parlementaire**

En plus de son indemnité, le parlementaire bénéficie aussi d'avantages liés directement à sa personne, qui l'aident à bien remplir sa fonction.

### **1. Les facilités et services mis à la disposition des parlementaires**

Généralement, les présidents des assemblées, et d'autres parlementaires occupant des fonctions importantes, jouissent d'avantages plus importants que les parlementaires ordinaires. C'est tout particulièrement le cas pour le logement, qui est fréquemment fourni ou dont les frais sont remboursés. Les membres ordinaires peuvent disposer d'hôtels ou d'appartements que le parlement met à leur disposition.

#### **a. Les facilités de circulation**

En raison de la nature même de leur tâche, il est important que les parlementaires disposent de facilités de transport. Ces facilités peuvent revêtir des formes diverses, allant des tarifs réduits pour les trajets entre leur circonscription et le parlement à la gratuité du transport dans tout le pays. L'encadrement juridique du transport des parlementaires est contenu dans l'article 3 du décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités de représentation et les avantages alloués aux membres du parlement. Il prévoit que « les parlementaires ont droit pour leur déplacement à l'intérieur du Maroc à la gratuité des transports dans les conditions

---

<sup>292</sup> [www.assemblee-nationale.fr/connaissance/indemnite.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/indemnite.asp).

fixées par arrêté du ministre des Transports<sup>293</sup> ». De ces dispositions il découle deux facilités de transport accordées aux parlementaires : le transport ferroviaire et le transport aérien.

#### **b. Le transport ferroviaire**

Le parlement donne à ses membres la possibilité de voyager gratuitement sur le réseau de chemin de fer. Une carte nominative est délivrée au parlementaire lui permettant l'accès gratuit à l'ensemble du réseau de l'Office national des chemins de fer (ONCF) en première classe pendant toute la durée de leur mandat<sup>294</sup>.

Comme son homologue marocain, le parlementaire français bénéficie aussi de l'accès gratuit à l'ensemble du réseau SNCF en première classe, et son conjoint(e) ne paie que demi-tarif.

#### **c. Le transport aérien**

Des facilités de transport aérien sont accordées aux parlementaires. Une remise de 60 % sur les billets d'avion au Maroc et à l'étranger (avec Royal Air Maroc), en première classe.

Les députés ont également droit à des frais de déplacement à l'étranger de 2 500 dirhams par jour, et ils s'acquittent de toutes les charges (hôtel, taxi, etc.).

Les parlementaires français élus d'une circonscription dotée d'un aéroport ont d'office droit à quarante allers-retours en avion et six allers-retours en France métropolitaine dans cette circonscription.

### **2. Les autres facilités**

Dans d'autres pays, notamment en France, le cadre du travail est plus confortable. Nous trouvons au sein même de l'Assemblée nationale un bureau de poste destiné aux députés, un salon de coiffure et aussi un bureau de tabac. Deux restaurants sont mis à la disposition des députés : l'un leur est strictement réservé, l'autre leur permet de recevoir des invités. Les prestations sont à la charge des députés. Au Maroc, un seul restaurant est mis à la disposition des deux Chambres.

Le parlementaire français peut bénéficier d'un prêt pour l'acquisition d'un logement ou d'un local à usage de bureau ou de permanence, soit à Paris, soit dans sa circonscription. Le montant moyen des prêts consentis aux députés, d'une durée de 10 ans, s'élève à 76 225 euros.

---

<sup>293</sup> Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997, fixant les indemnités de représentation et les avantages alloués aux membres du parlement, n'est pas publié au *Bulletin officiel*.

<sup>294</sup> Au début de la législature, le parlement envoie à l'ONCF les photocopies de la carte nationale de chaque parlementaire pour les cartes, *Le Guide du parlementaire* édité par la Chambre du représentant, mandat 2011-2016, p. 40.

**Tableau n° 17 : Indemnités, facilités, services accordés à certains parlementaires étrangers**<sup>295</sup>

<b>Pays / Indemnités, facilités, services</b>	
<b>Allemagne</b>	
<b>Bundestag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passeport diplomatique</li> <li>- Indemnité de base (voir art. 48, al. 3 de la Loi fondamentale et la loi sur le statut juridique des députés) 7 668 euros par mois</li> <li>- L'indemnité de base est imposable (voir autres), mais pas l'indemnité de fonction</li> <li>- Régime de retraite</li> </ul> <p><b>Autres facilités :</b>  <b>a)</b> Secrétariat <b>-b)</b> Assistants <b>-c)</b> Pas de logement de fonction <b>-d)</b> Véhicule de fonction : les députés peuvent utiliser gratuitement un véhicule officiel dans la région de Berlin <b>-e)</b> Personnel de protection <b>-f)</b> Services postaux et téléphoniques <b>-g)</b> Voyages et transports (art. 48, al. 3 de la Loi fondamentale) <b>-h)</b> Autres</p>
<b>Bundesrat (Conseil fédéral)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passeport diplomatique</li> <li>- Pas d'indemnité de base</li> <li>- Pas de régime de retraite particulier</li> </ul> <p><b>Autres indemnités et facilités :</b>  a) un bureau par Etat (Bundesland) au siège du Bundesrat ; b) voyages et transports : laissez-passer gratuit permettant d'emprunter gratuitement le réseau ferré sur tout le territoire allemand.</p>
<b>Belgique</b>	
<b>Chambre des représentants</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passeport diplomatique pour le président, le premier vice-président et les anciens présidents de la chambre. Les autres membres de la chambre bénéficient d'un passeport avec formule de protection.</li> <li>- Indemnité de base : BEF 2.579.672 par an (au 01.01.1998)</li> <li>+ Indemnité pour frais exposés : BEF 722.308 par an</li> <li>- Exonération d'impôts pour l'indemnité de frais exposés</li> <li>- Régime de retraite</li> </ul> <p><b>Autres facilités :</b>  a) secrétariat/assistants (art. 109 du règlement de la Chambre des représentants) ; b) services postaux et téléphoniques : franchise postale dans le courrier avec les services publics ; c) voyages et transports (art. 66, al. 2 de la Constitution) ; d) autres</p>
<b>Canada</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passeport spécial (ni diplomatique ni de service)</li> <li>- Indemnité de base : \$CAN 64.400/mois (au 01.01.1991)</li> <li>+ Indemnité complémentaire : pour certaines fonctions spéciales</li> <li>+ Indemnité de fonctions : \$CAN 21.300/an à \$CAN 28.200/an (selon taille de la circonscription)</li> <li>- Exonération d'impôts pour l'indemnité de fonctions</li> <li>- Régime de retraite selon la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires de 1952, modifiée pour la dernière fois en 1995 (dispositions les plus importantes)</li> </ul> <p><b>Autres facilités :</b>  a) secrétariat/assistants : dans la cité parlementaire, bureau meublé et matériel de bureau, budget de bureau pour le secrétariat et l'assistanat etc., calculé en fonction des types de circonscriptions ; b) logement de fonction : voir e) voyages et transports ; c) véhicule de fonction pour le président de la chambre et les chefs de parti ; d) services postaux et téléphoniques : pour le bureau dans la cité parlementaire franchise postale, téléphone au Canada et presque partout aux Etats-Unis, courrier électronique. Les privilèges dont le député dispose en matière d'affranchissement postal sont maintenus pendant une période de 10 jours suivant la dissolution (anticipée) du Parlement ; e) voyages et transports principalement selon un système de points ; f) autres</p>

<sup>295</sup> Ce tableau a été confectionné sur la base des informations contenues sur le site de l'Union interparlementaire : [www.uip.org](http://www.uip.org).

Enfin, il faut dire que les moyens et les conditions de travail du parlementaire marocain sont insuffisants en comparaison à d'autres pays. Interviewé par Narjis Rharay<sup>296</sup> sur la question de savoir si le député marocain a tous les moyens de faire son travail, Layachi Messoudi, député à la Chambre des représentants répond : « Sans hésitation aucune, je dirai que le député marocain est loin de disposer des moyens nécessaires pour faire convenablement son travail. Il est communément admis qu'un travail parlementaire digne de ce nom nécessite des moyens humains et logistiques qui font cruellement défaut à notre parlement. Faute de bureaux, de téléphones, d'outils informatiques, de supports documentaires, de secrétaires et assistants particuliers, nos députés ne peuvent matériellement s'acquitter promptement de leur mission qui consiste, comme chacun sait, à étudier les projets et propositions de lois, préparer les questions écrites et orales, rédiger les diverses interventions et correspondances administratives, etc. Or, ce sont là des tâches assez délicates qui nécessitent des compétences assez variées et des assistants d'un haut niveau de formation. »

Ces dernières années, force est de constater que les bureaux des deux chambres, l'instance décisionnelle, ont fait beaucoup d'efforts pour créer des conditions plus favorables à l'exercice du mandat parlementaire et surtout pour combattre l'absentéisme.

## **Section II. Les régimes de pension de retraite et d'assurance en faveur des parlementaires**

Toujours dans le même souci d'assurer au parlementaire de bonnes conditions pour l'exercice de son mandat, les parlements fournissent à leurs membres une protection post-mandat. Cette protection se matérialise par l'adoption d'un régime d'assurance maladie et d'un régime de pension. Il s'agit d'une conséquence logique de la nature professionnelle du mandat et de l'incompatibilité de celui-ci avec la plupart des autres fonctions, qu'elles soient publiques ou privées, qui ne permet pas aux parlementaires, durant la durée de leur mandat, de cotiser à titre personnel à un régime de protection sociale.

A l'instar d'autres parlementaires, les parlementaires marocains bénéficient d'un régime d'assurance et de retraite. Quel est le contenu de cette protection post-mandat ? Pourquoi suscite-t-elle tant de polémique au cœur de la société marocaine ?

---

<sup>296</sup> « Améliorer les conditions de travail », *Le Journal* du 14 au 20 avril 2001, p. 11.

## **Paragraphe 1. La retraite des parlementaires**

Le régime de retraite est un ensemble d'avantages sociaux servis au titre de l'assurance vieillesse par un organisme légal ou conventionnel de sécurité sociale servant des pensions de vieillesse.

### **A. Le cadre juridique de la retraite des parlementaires marocains**

Dans le cadre de cet intitulé, il est question de présenter le cadre juridique régissant la retraite des parlementaires (1) et celui de la Caisse nationale de retraites et d'assurance (2).

#### **1. Le cadre substantiel**

La réglementation du régime de retraite des parlementaires marocains n'a été instaurée qu'à partir des années 90. En effet, le dahir n° 24.92 du 4 août 1992 a institué pour la première fois un régime de retraite pour les membres de la Chambre des représentants<sup>297</sup>. Ce dahir était la pierre angulaire de la réglementation du régime de retraite des membres du parlement. Puis le dahir n° 1-99-198 du 25 août 1999 portant promulgation de la loi n° 53-99 portant application des dispositions de la loi n° 24-92 instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants, des membres de la Chambre des conseillers<sup>298</sup> et enfin le dahir n° 1.05.208 du 14 février 2006 portant application de la loi n° 35.04 modifiant la loi n° 24.92 instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants qui a été appliqué aux membres de la Chambre des conseillers<sup>299</sup>.

Généralement, un certain nombre de parlements proposent les modalités suivantes :

« 1. Une affiliation aux régimes dont relève la fonction publique, moyennant, le cas échéant, quelques adaptations ponctuelles. C'est le cas, notamment, au Canada, au Luxembourg, au Sénégal et en Tunisie.

« 2. D'autres recourent plutôt à des systèmes d'assurance collective, comme au Québec et au Maroc.

---

<sup>297</sup> Dahir n° 24.92 du 4 safar 1413 (4 août 1992) instituant un régime de pension au profit des membres de la Chambre des représentants (en arabe *B.O.* n° 4234, 8 rajab 1414 (22 décembre 1993), p. 2571).

<sup>298</sup> Dahir n° 1-99-198 du jourada I 1420 (25 août 1999) portant promulgation de la loi n° 53-99 portant application des dispositions de la loi n° 24-92 instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants, aux membres de la Chambre des conseillers. *B.O.* n° 4726, 5 jourada II 1420 (16-9-99), p. 740.

<sup>299</sup> Dahir n° 1.05.208 du 15 moharam 1427 (14 février 2006) portant application de la loi n° 35.04 modifiant la loi n° 24.92, instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants et qui a été appliqué aux membres de la Chambre des conseillers.

« 3. Un certain nombre de pays n'ont pas jugé utile d'élaborer un régime de pension spécifique en faveur des parlementaires. Dans certains d'entre eux, les parlementaires ne bénéficient d'ailleurs d'aucun régime de retraite, même après avoir exercé plusieurs mandats (Fédération de Russie, Mauritanie, Tchad...).

« 4. Dans d'autres pays, les parlementaires sont assujettis au régime de droit commun de la sécurité sociale (Andorre, Hongrie...). Le législateur a parfois même expressément assimilé les parlementaires à une catégorie spécifique de bénéficiaires de la sécurité sociale : les fonctionnaires (Algérie, Bénin...), les indépendants (Chili), les travailleurs salariés (Cuba).

« 5. Dans toute une série d'autres pays (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Croatie, Danemark, Fidji, France, Inde, Israël, Royaume-Uni, Sénégal, Suède...), les parlementaires bénéficient d'un régime de pension propre. Souvent il a été jugé utile d'en fixer les principes dans la loi<sup>300</sup>. »

## **2. Le cadre institutionnel**

La retraite des parlementaires est gérée (en gestion mandatée) par la CDG et plus précisément par sa filiale CNRA (Caisse nationale de retraites et d'assurances). Créée par le dahir n° 1-59-301 du 27 octobre 1959<sup>301</sup>, la CNRA est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Géré par la Caisse de Dépôt et de Gestion, la CNRA fonctionne sous la garantie de l'État. La loi susmentionnée stipule dans son article 1 : « Il est institué sous le nom de « Caisse nationale de retraites et d'assurances » un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière qui fonctionne sous la garantie de l'Etat. » Elle a pour missions de consentir des assurances de rentes immédiates, viagères ou temporaires et de rentes différées ; recevoir les capitaux constitutifs des rentes allouées par décision judiciaire en réparation des accidents du travail ou de droit commun ; étendre ses opérations à toutes les combinaisons d'assurances garantissant un capital en cas de vie ou en cas de décès. » La gestion des retraites des parlementaires s'inscrit dans la rubrique du régime des mandatées. Partant de là, la Caisse nationale de retraites et d'assurance pour mission la gestion des fonds de retraite au service de ses partenaires : régime de retraite des membres de la

---

<sup>300</sup> « La protection sociale des parlementaires », Association des secrétaires généraux des parlements. Rapport définitif de M<sup>me</sup> Hélène Ponceau, Secrétaire générale de la questure du Sénat français (la Havane, avril 2001), revue n° 181, disponible sur [www.ipu.org/f/](http://www.ipu.org/f/).

<sup>301</sup> Dahir n° 1-59-301 du 24 rabia II 1379 (27 octobre 1959), instituant une Caisse nationale de retraites et d'assurances, *B.O.* n° 2455 du 13/11/1959, p. 1907. Décret n° 2-59-1168 du 13 jourmada I 1379 (14 novembre 1959), relatif à l'application du dahir n° 1- 59-301 du 24 rabia II 1379 (27 octobre 1959), instituant une Caisse nationale de retraites et d'assurances. *B.O.* n° 2459 du 11 décembre 1959.

Chambre des représentants, régime de retraite des membres de la Chambre des conseillers. Il existe deux régimes gérés séparément, l'un pour les députés et l'autre pour les conseillers. La retraite des députés a été instaurée, de fait, depuis 1984. Elle n'a été « légalisée » qu'en 1992 (loi 24.92) et étendue aux conseillers par la loi 53.99.

Une convention est établie entre les deux chambres du parlement et la CNRA en vertu de laquelle le virement des pensions prend effet après la cessation d'activité et s'arrête au décès du concerné.

## **B. Le contenu de la retraite parlementaire**

Au Maroc, la cotisation au régime des pensions constitue une obligation pour chaque membre du parlement. Elle est alimentée par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire et par une subvention inscrite au budget du parlement.

Il sera traité à ce niveau, d'abord, le moment de l'acquisition de la retraite parlementaire, puis les modalités du calcul des retraites, enfin, les cotisations.

### **1. L'acquisition de la retraite parlementaire**

Généralement, deux critères doivent être réunis pour que soit ouvert le droit à la pension : l'expiration du mandat et un nombre minimum d'années.

#### **a. L'expiration du mandat, condition capitale pour la jouissance de la retraite**

Le droit à jouir de la pension est acquis dès la perte de la qualité de parlementaire. Cette perte est due à l'expiration du mandat parlementaire. La fin du mandat peut être due à la fin de la législation, à la dissolution du parlement ou à une décision du juge constitutionnel. Cette jouissance est suspendue seulement en cas de réélection de l'intéressé ou lors de son décès. Ces conditions sont contenues dans l'article 6 de la loi n°24.92 relative à la création du régime de retraite au profit des membres de la Chambre des représentants<sup>302</sup>.

#### **b. Un nombre minimum d'années, critère fondamental pour la jouissance de la retraite**

Il faut ensuite pratiquement toujours avoir siégé un nombre minimum d'années au parlement. La loi relative à la retraite des parlementaires le limite à deux ans<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Dahir n° 1.92.136 du 22 décembre 1993, en application de la loi n° 24.92, relative à la création du régime de la retraite au profit des membres de la Chambre des représentants (en arabe), *B.O.* n° 4234.

<sup>303</sup> Article 6 de la loi 24.92 telle qu'elle a été complétée et modifiée en 2006.

Au Maroc comme en France, les pensions de retraite sont proportionnelles aux annuités versées et ne sont servies qu'à expiration du mandat. En général, chaque institution parlementaire choisit pour ses membres l'un des modèles de régime présentés dans le tableau suivant :

**Tableau 18 : Conditions d'ouverture du droit à la pension au titre du mandat parlementaire**

Conditions spécifiques relatives à l'âge d'ouverture du droit à la pension	Afrique du Sud, Allemagne (Bundestag), Andorre, Angola, Australie (Sénat), Belgique, Bénin, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce (Chambre des députés), Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Namibie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas (2 <sup>e</sup> Chambre des Etats généraux), Portugal, Royaume-Uni (Chambre des communes), Suède
Conditions spécifiques relatives à la durée minimum du mandat	Allemagne (Bundestag), Angola, Australie (Sénat) Bénin, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Grèce (Chambre des députés), Inde, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Russie (Conseil fédéral), Sri Lanka, Suède
Possibilité de liquidation anticipée de la pension	Allemagne (Bundestag), Belgique, Canada, Estonie, France, Finlande, Irlande, Japon, Luxembourg, Royaume-Uni (Chambre des communes), Suède
Droit à la pension apprécié dans les conditions du régime de droit commun auquel sont affiliés les parlementaires	Autriche, Belarus, Burkina Faso Assemblée nationale, Espagne, Ethiopie, Israël, Macédoine, Mongolie, Philippines, Pologne, Roumanie, République Tchèque

### c. L'attribution d'une retraite viagère aux parlementaires marocains

Au Maroc, contrairement à d'autres pays, un parlementaire peut bénéficier de sa retraite à n'importe quel âge. Dès la fin de son mandat, il touche une retraite jusqu'à la fin de sa vie. En faisant une simulation à ce niveau, un parlementaire de 23 ans – âge de l'éligibilité – bénéficiera après cinq ans de mandat de la retraite dès l'âge de 28 ans. Une fois la législature terminée, il bénéficiera d'une pension à vie. Dans certains pays, il faut atteindre un âge déterminé, en général celui qui se rapproche assez bien de l'âge auquel les autres citoyens ont droit à la pension. Le droit à la retraite sera donc différé jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne l'âge prévu de la retraite.

Le régime des pensions ne varie pas seulement d'un pays à l'autre, il peut également présenter des différences d'une assemblée à l'autre dans un même pays. « Au lieu de parler du régime de retraite des parlementaires, il convient dans certains pays – Belgique, Canada – de faire la distinction entre le régime des députés et celui des sénateurs, les caisses de pension

des diverses assemblées étant des vases « non communicants » et les modalités de cotisation et autres différant sensiblement d'une assemblée à l'autre<sup>304</sup>. » En France, avant la réforme de 2003, quand l'âge de la retraite a été fixé à 60 ans, à l'Assemblée nationale le droit à la pension était ouvert à 55 ans et au Sénat à 53 ans. La gestion des deux retraites se faisait par deux institutions différentes.

« La caisse de pension de l'Assemblée nationale a été créée en 1904<sup>305</sup> et celle du Sénat en 1905. Le fait que chaque assemblée ait sa caisse de pension propre n'empêche d'ailleurs pas que toutes les années pendant lesquelles le membre a exercé un mandat parlementaire, dans quelque assemblée que ce soit, soient prises en compte pour le calcul de la pension. »

**Tableau n° 19 : Les règles de calcul de la pension accordée au titre du mandat parlementaire**

Pension proportionnelle à la durée du mandat	Canada, France, Belgique, Danemark, Allemagne		
Prise en compte des mandats accomplis dans d'autres assemblées parlementaires (ou d'autres fonctions officielles)	Allemagne, Canada, Belgique, Italie		
Définition d'un minimum et (ou) d'un maximum de pension	Minimum Inde, Philippines, Pologne	Maximum France, Belgique (Sénat)	Minimum et maximum Allemagne, Australie (Sénat) Belgique (Chambre des représentants)
Possibilité d'achat ou de validation d'annuités	France, Royaume-Uni (Chambre des communes), Zimbabwe		
Pension liquidée dans les conditions du régime de droit commun auquel est affilié le parlementaire	Roumanie, Pologne, Espagne, Ukraine, Tchéquie		

Tableau disponible dans « La protection sociale des parlementaires », Association des secrétaires généraux des parlements. Rapport de M<sup>me</sup> Hélène Ponceau, Secrétaire générale de la Questure du Sénat français (La Havane, avril 2001). Revue n° 18, p. 12.

## 2. Les modalités du calcul de la retraite

La loi sur la retraite parlementaire adoptée en 2006 en a modifié aussi les modalités de calcul. Les parlementaires reçoivent un montant de 1 000 dirhams pour chaque année législative passé en tant que parlementaire<sup>306</sup>. En cas d'interruption du mandat pour quel que cause que se soit – sauf le décès – la pension est calculée au prorata de nombre de mois acquis.

Auparavant, les dispositions de la loi 24.92 instituant le régime des pensions au profit des membres du parlement ont circonscrit les montants comme suit :

<sup>304</sup> *Le mandat parlementaire, op. cit.*, p. 39.

<sup>305</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>306</sup> Article 1<sup>er</sup> du dahir n° 1.05.208 du 14 février 2006 en application la loi 35.04, modifiant la loi n° 24.92 relative à la création des retraites des membres de la Chambre des représentants telle qu'elle a été appliquée par la loi 53.99 aux membres de la Chambre des conseillers, promulguée en février 2006.

- 5 000 dirhams pour chaque membre élu pour une seule législature complète (cinq ans) ;
- 7 000 dirhams pour chaque membre élu pour une deuxième législature complète (10 ans) ;
- 9 000 dirhams pour chaque membre élu pour une troisième législature.

Ces retraites étaient versées par la Caisse nationale de retraites et d'assurances (CNRA) dès la fin du mandat du parlementaire, à condition que ce dernier ait rempli les conditions nécessaires.

Les modalités de calcul et de service des pensions acquises au titre du mandat parlementaire sont variées. Comme nous l'avons déjà vu, dans certains pays c'est le nombre d'années qui compte, et dans d'autres c'est l'âge fixé qui est déterminant. En France, il y a même une différence entre les membres du Sénat et ceux de l'Assemblée nationale.

### 3. Les cotisations

La loi 35.04 promulguée en février 2006<sup>307</sup> a apporté des modifications à la loi n° 24.92 relative à la création de régime de retraite des parlementaires marocains. Elle a augmenté le montant des cotisations de 2 400 à 2 900 dirhams par mois. Ce montant est le même pour les deux chambres du parlement.

**Tableau n° 20 : Une illustration des montants payés par le budget des deux chambres pour leurs membres**

		<b>Ch. des représentants</b>	<b>Ch. des conseillers</b>
	Nombre de parlementaires	395	120
Par an	Montant versé par le budget de la Chambre pour chaque parlementaire	$2\,900 \times 12 = 34\,800$	$2\,900 \times 12 = 34\,800$ Dh
Par législature	Total du montant versé par le budget de la Chambre pour l'ensemble des parlementaires	$34\,800 \times 395 = 13\,746\,000$	$34.800 \times 120 = 4\,176\,000$ Dh
	Montant versé par le budget de la Chambre pour chaque parlementaire	$2\,900 \times 60 = 174\,000$	$2\,900 \times 72 = 208\,800,00$ Dh
	Total du montant versé par le budget de la chambre pour l'ensemble des parlementaires	$174\,000 \times 395 = 68\,730\,000,00$ Dh	$208\,800 \times 120 = 25\,056\,000,00$ Dh

Tableau confectionné par nos soins.

<sup>307</sup> Dahir n° 1.05.208 du 15 moharam 1427 (14 février 2006) portant application de la loi n° 35.04 modifiant la loi n° 24.92 instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants, et qui a été appliquée aux membres de la Chambre des conseillers.

L'Etat contribue actuellement à hauteur de 2 900 dirhams pour chaque parlementaire. Ce qui revient à 34 00 dirhams par député et par an, soit 174 000 dirhams pour un mandat complet. La totalité de la chambre revient donc à 13,746 millions de dirhams par an, soit 68,73 millions pour tout le mandat de la Chambre. Pour les conseillers, le coût s'élève à 208 800 dirhams par élu pour un mandat de six ans, soit 25,056 millions de dirhams pour l'ensemble de la Chambre.

A ce jour, selon les services de la CNRA, quelque 730 anciens députés continuent à percevoir leur pension. Ainsi, en 2014, le montant des cotisations et des contributions reçues (part des députés et part de l'Etat), s'élève à 38,58 MDh contre 27,5 MDh en 2013, en hausse de 40,29 %. Les pensions payées en 2014 se chiffrent à 56,87 MDh, contre 57,96 MDh en 2013 pour 734 bénéficiaires. En d'autres termes, en 2014 la caisse a collecté 38,58 MDh de cotisations et payé 56,87 MDh de pensions, soit un déficit de 18,29 MDh. Une année plus tôt, en 2013, la caisse a engrangé 27,5 MDh de cotisations et servi 57,69 MDh, soit un déficit de plus de 30 MDh. Cette baisse conjoncturelle du déficit du régime peut être expliquée par le relèvement du nombre de sièges de la première Chambre qui est passé de 325 à 395 au lendemain de l'adoption de la nouvelle Constitution de 2011. Le nombre de nouvelles contributions a donc sensiblement augmenté alors que le nombre des bénéficiaires est resté relativement stable. Cela étant, le déficit est appelé à s'alourdir davantage dans les années à venir à mesure que le nombre des jeunes élus dans le cadre de la liste nationale partiront en « retraite ».

Le régime est d'ailleurs déjà déficitaire, et ce depuis des années. Ainsi, en 2010 le montant des cotisations et contributions collectées était de 23,23 MDh, contre 27,13 MDh en 2009, soit une baisse de 14,38 %. Les prestations payées en 2010 se chiffraient à 41,15 MDh (contre 41,26 MDh en 2009) réglées au profit de 579 bénéficiaires. Le taux de renouvellement des membres de la première Chambre à l'occasion des législatives de 2011 a également contribué à l'aggravation de ce déficit. Le nombre des bénéficiaires des pensions est ainsi passé de 572 en 2011 à 742 l'année suivante. Ce qui veut dire que quand les partis politiques se décident à renouveler leurs élites parlementaires, ce sont les finances du régime des retraites des élus qui trinquent.

Le même constat est valable pour la Chambre des conseillers, dont les membres viennent de passer de 270 à 120 élus. Ainsi, le taux de couverture des cotisations et contributions des pensions servies est passé de 296 % en 2006 à seulement 85 % au 31 décembre 2014. Pour les conseillers, les études qui ont été réalisées dernièrement suggèrent le relèvement du niveau des cotisations et des contributions à partir de 2019 pour éviter la faillite du régime.

#### 4. Statistiques

La présentation des chiffres suivants va nous permettre de connaître l'évolution du régime des retraites des membres de la Chambre des représentants (a) et des conseillers (b) depuis 2005 à 2015.

##### a. Le régime des retraites des membres de la Chambre des représentants

Les statistiques ci-dessous concernent les membres de la Chambre des représentants. Elles vont nous éclairer surtout sur le nombre des bénéficiaires, les cotisations des élus, les contributions d'Etat, les pensions payées et la commission de gestion en contrepartie des services rendus de 2005 à 2015.

**Tableau 21 : La situation du régime de retraite des membres de la Chambre des représentants de 2005 à 2015**

Evolution du régime des retraites des membres de la Chambre des représentants				
Année	Nombre des bénéficiaires	Cotisations (élus) et contributions (Etat) en MDh	Pensions payées en MDh	Commission de gestion en contrepartie des services rendus
2015	714	20,79	55,67	0,26
2014	730	38,58	56,87	0,48
2013	734	27,50	57,96	0,19
2012	742	27,95	60,23	-
2011	572	20,70	39,49	0,27
2010	579	23,23	41,15	0,33
2009	571	27,13	41,26	-
2008	596	24,72	39,99	0,31
2007	508	26,01	29,64	0,37
2006	-	22,96	-	-
2005	530	18,23	27,90	-

La lecture de ce tableau nous enseigne qu'au 31 décembre 2015<sup>308</sup> le montant des cotisations et des contributions reçues s'élève à 20,79 MDh contre 38,58 MDh en 2014, en hausse de 46,11 %. Les pensions payées en 2015 se chiffrent à 55,67 MDh, contre 56,87 MDh en 2014, réglées au profit de 714 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2015 s'élève à 0,26 MDh (HT). Pour l'exercice 2014<sup>309</sup> (au 31 décembre), le montant des cotisations et contributions reçues s'élève à 38,58 MDh contre 27,5 MDh en 2013, en hausse de 40,29 %. Les pensions payées en 2014 se chiffrent à 56,87 MDh, contre 57,96 MDh en 2013, réglées au profit de 730 bénéficiaires. En contrepartie des services

<sup>308</sup> Rapport d'activité de la Caisse nationale de retraites et d'assurances (CNRA) pour l'année 2015, p. 30 et 31.

<sup>309</sup> *Idem*, pour l'année 2014, p. 27.

rendus, la commission de gestion en 2014 s'élève à 0,48 MDh (HT). Par contre, en 2013<sup>310</sup> (au 31 décembre), le montant des cotisations et contributions reçues s'élève à 27,5 MDh contre 27,95 MDh en 2012, en baisse de 1,61 %. Les pensions payées en 2013 se chiffrent à 57,96 MDh, contre 60,23 MDh en 2012, réglées au profit de 734 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2013 s'élève à 0,19 MDh (HT). Une hausse a caractérisé l'année 2012<sup>311</sup> (au 31 décembre). Le montant des cotisations et contributions reçues s'élève à 27,95 MDh contre 20,70 MDh en 2011, en hausse de 35,02 %. Les pensions payées en 2012 se chiffrent à 60,23 MDh, contre 39,49 MDh en 2011, réglées au profit de 742 bénéficiaires. Pour l'année 2011<sup>312</sup> le régime a enregistré un montant de cotisations et contributions de 20,70 MDh à fin 2011, contre 23,23 MDh en 2010, en baisse de 10,9 %. Les pensions payées en 2011 au profit de 572 se chiffrent à 39,49 MDh, contre 41,15 MDh en 2010. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2011 s'élève à 0,27 MDh. L'année 2010<sup>313</sup> a été marquée par la collecte d'un montant des cotisations et contributions de 23,23 MDh, contre 27,13 MDh en 2009, en baisse de 14,38 %. Les prestations payées en 2010 se chiffrent à 41,15 MDh, contre 41,26 MDh en 2009, réglées au profit de 579 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2010 s'élève à 0,33 MDh. L'année 2009<sup>314</sup> a été marquée par la collecte d'un montant des cotisations et contributions de 27,13 MDh, contre 24,72 MDh en 2008, en hausse de 9,75 %. Les prestations payées en 2009 se chiffrent à 41,26 MDh, contre 39,99 MDh en 2008, réglées au profit de 571 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2009 s'élève à 0,34 MDh. L'année 2008<sup>315</sup> a été marquée par la collecte d'un montant des cotisations et contributions de 24,72 MDh, contre 26,01 MDh en 2007, soit une baisse de 5 %. Les prestations payées en 2008 se chiffrent à 39,99 MDh, contre 29,64 MDh en 2007, réglées au profit de 596 bénéficiaires. La commission de gestion en 2008 s'est élevée à 0,31 MDh. L'année 2007<sup>316</sup> a été marquée par la collecte d'un montant des cotisations et contributions de 26,01 MDh, contre 22,96 MDh en 2006, soit une hausse de 13 %. Les prestations payées en 2007 se chiffrent à 29,64 MDh, contre 28,56 MDh en 2006, réglées au profit de 508 bénéficiaires. La commission de gestion en 2007 s'est élevée à 0,37 MDh. Durant

---

<sup>310</sup> *Idem*, pour l'année 2013, p. 27.

<sup>311</sup> *Idem*, pour l'année 2012, p. 26.

<sup>312</sup> *Idem*, pour l'année 2011, p. 18.

<sup>313</sup> *Idem*, pour l'année 2010, p. 18.

<sup>314</sup> *Idem*, pour l'année 2009, p. 21.

<sup>315</sup> *Idem*, pour l'année 2008, p. 31.

<sup>316</sup> *Idem*, pour l'année 2007, p. 23.

l'exercice 2006<sup>317</sup>, le montant des cotisations et contributions reçues s'élève à 22,96 MDh contre 18,23 MDh en 2005, en progression de 25,95 %. En 2005<sup>318</sup>, le montant des recouvrements du RRMCR a atteint 18,23 MDh contre 19,86 MDh en 2004, soit un recul de 8,21 %. Au titre de la même année, les prestations payées s'élèvent à 27,90 MDh contre 30,45 MDh réglées au profit de 530 bénéficiaires.

#### b. Le régime de retraite des membres de la Chambre des conseillers (RRMCC)

Les statistiques ci-dessus concernent les parlementaires appartenant à la Chambre des conseillers. Elles vont nous éclairer surtout sur le nombre des bénéficiaires, les cotisations et les contributions d'Etat, les pensions payées et la commission de gestion en contrepartie des services rendus.

**Tableau 22 : La situation du régime de retraite des membres de la Chambre des conseillers de 2005 à 2015**

<b>Evolution du régime de retraite des membres de la Chambre des conseillers</b>				
<b>Année</b>	<b>Nombre des bénéficiaires</b>	<b>Cotisations (élus) et contributions (Etat) en MDh</b>	<b>Pensions payées en MDh</b>	<b>Commission de gestion en contrepartie des services rendus</b>
2015	276	17,63	19,98	0,26
2014	186	14,35	16,91	0,25
2013	183	18,80	17,43	0,18
2012	182	19,10	17,62	0,29
2011	189	18,96	16,59	0,24
2010	191	19,04	17,07	0,27
2009	183	21,88	11,47	0,27
2008	138	20,12	10,64	0,25
2007	136	21,17	12,23	0,26
2006	-	18,56	-	-
2005	104	15,47	5,82	-

Au 31 décembre 2015<sup>319</sup>, le montant des cotisations et contributions reçues s'élève à 17,63 MDh contre 14,35 MDh en 2014, en hausse de 22,85 %.

Les pensions payées en 2015 se chiffrent à 19,98 MDh contre 16,91 MDh en 2014, réglées au profit de 276 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2015 s'élève à 0,26 MDh (HT). Au 31 décembre 2014<sup>320</sup>, le montant des cotisations et contributions reçues s'élève à 14,35 MDh contre 18,80 MDh en 2013, en baisse de 23,67 %. Les pensions payées en 2014 se chiffrent à 16,91 MDh contre 17,43 MDh en 2013, réglées au

<sup>317</sup> *Idem*, pour l'année 2006, p. 24.

<sup>318</sup> *Idem*, pour l'année 2005, p. 19.

<sup>319</sup> *Idem*, pour l'année 2015, p. 31.

<sup>320</sup> *Idem*, pour l'année 2014, p. 27.

profit de 186 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2014 s'élève à 0,25 MDh (HT). Au 31 décembre 2013<sup>321</sup>, le montant des cotisations et contributions reçues s'élève à 18,80 MDh contre 19,10 MDh en 2012, en baisse de 1,57 %. Les pensions payées en 2013 se chiffrent à 17,43 MDh contre 17,62 MDh en 2012, réglées au profit de 183 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2013 s'élève à 0,18 MDh (HT). En 2012<sup>322</sup>, la CNRA a procédé à l'encaissement des cotisations et contributions des membres de la Chambre des conseillers pour un montant de 19,10 MDh, contre 18,96 MDh en 2011. Des pensions ont été servies en 2012 pour un montant de 17,62 MDh, contre 16,59 MDh en 2011, au profit de 182 bénéficiaires. La commission de gestion attribuée à la CNRA en 2012 en contrepartie des services rendus s'élève à 0,29 MDh. En 2011<sup>323</sup>, dans le cadre de la gestion du régime RRMCC, la CNRA a procédé à l'encaissement des cotisations et contributions pour un montant de 18,96 MDh, contre 19,04 MDh en 2010. Des pensions ont été servies en 2011 pour un montant de 16,59 MDh, contre 17,07 MDh en 2010, au profit de 189 bénéficiaires. La commission de gestion attribuée à la CNRA en 2011 en contrepartie des services rendus s'élève à 0,24 MDh. L'année 2010<sup>324</sup> a été marquée par la collecte d'un montant des cotisations et contributions de 19,04 MDh, contre 21,88 MDh en 2009, en baisse de 12,9 %. Les prestations payées en 2010 se chiffrent à 17,07 MDh, contre 11,47 MDh en 2009, réglées au profit de 191 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2010 s'élève à 0,27 MDh. Dans le cadre de la gestion du régime RRMCC, l'année 2009<sup>325</sup> a été caractérisée par l'encaissement par la CNRA des cotisations et contribution pour un montant de 21,88 MDh contre 20,12 MDh en 2008. Le paiement des pensions pour un montant 11,47 MDh contre 10,64 en 2008 au profit de 183 bénéficiaires. En contrepartie des services rendus la commission de gestion en 2009 s'est élevée à 0,27 MDh. L'année 2008<sup>326</sup>. Dans le cadre de la gestion du régime RRMCC, l'année 2008 a été caractérisée par l'encaissement par la CNRA des cotisations et contributions pour un montant de 20,12 MDh, contre 21,17 MDh en 2007. Le paiement des pensions pour un montant de 10,64 MDh, contre 12,23 MDh en 2007, au profit de 138 conseillers. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2008 s'est élevée à 0,25 MDh. Dans le cadre de la gestion du régime RRMCC, l'année

---

<sup>321</sup> *Idem*, pour l'année 2013, p. 27.

<sup>322</sup> *Idem*, pour l'année 2012, p. 27.

<sup>323</sup> *Idem*, pour l'année 2011, p. 21.

<sup>324</sup> *Idem*, pour l'année 2010, p. 19.

<sup>325</sup> *Idem*, pour l'année 2009, p. 21.

<sup>326</sup> *Idem*, pour l'année 2008, p. 31.

2007<sup>327</sup> a été caractérisée par l'encaissement par la CNRA des cotisations et contributions pour un montant de 21,17 MDh, contre 18,56 MDh en 2006. Le paiement des pensions pour un montant de 12,23 MDh, contre 6,26 MDh en 2006, au profit de 136 conseillers. En contrepartie des services rendus, la commission de gestion en 2007 s'est élevée à 0,26 MDh. En 2006<sup>328</sup>, le montant des cotisations et contributions du RRMCR a atteint 18,56 MDh contre 15,47 MDh en 2005. L'année 2005<sup>329</sup> a été marquée, dans le cadre de la gestion du RRMCC, par la collecte d'un montant de cotisations et contributions de 15,47 MDh contre 18,27 MDh en 2004. S'agissant des prestations payées, le montant des pensions réglées au profit de 104 bénéficiaires a atteint 5,82 MDh contre 6,41 MDh en 2004. Au terme de cette année et dans le cadre de la gestion du RRMCC, la CNRA a procédé à l'encaissement des cotisations et contributions pour un montant de 18,27 MDh contre 16,43 MDh en 2003.

### **C. Les problèmes soulevés par la retraite parlementaire**

La polémique<sup>330</sup> autour des retraites prend de plus en plus d'ampleur au Maroc. Du point de vue du citoyen, c'est l'incompréhension : comment des parlementaires exerçant un mandat de cinq ans peuvent-ils par la suite bénéficier d'une retraite à vie ? Alors que certains fonctionnaires et employés doivent cotiser entre vingt et trente ans pour avoir une pension de 5 000 dirhams, par exemple. Il suffit qu'un parlementaire cotise 2 900 dirhams, par mois pendant cinq ans pour qu'il perçoive une retraite de 5 000 dirhams à vie, et ce dès la fin de la législature !

Pourquoi l'Etat, en l'occurrence le contribuable, participe-t-il à cette retraite viagère ?

D'un côté les citoyens – à travers la société civile –, veulent l'abrogation de la contribution de l'Etat, parce qu'ils considèrent la retraite parlementaire une rente politique. Les parlementaires, quant à eux, tentent ces dernières années d'étendre leur retraite à leurs ayants droit.

C'est autour de ces questions que va se faire la présentation des problèmes que soulève la retraite parlementaire.

---

<sup>327</sup> *Idem*, pour l'année 2007, p. 23.

<sup>328</sup> *Idem*, pour l'année 2006, p. 24.

<sup>329</sup> *Idem*, pour l'année 2005, p. 19.

<sup>330</sup> Invitée de l'émission « Daif Al Aoula » le 5 décembre 2015, Charafat Afilal avait déclaré que « le parlementaire ne touche que deux francs » après la fin de son mandat. Une indignation générale des internautes s'est ensuivie. La ministre a même été plusieurs fois « trollée » sur le web. Une pétition demandant l'annulation des retraites pour les parlementaires et les ministres, lancée par la chroniqueuse Mayssa Salama Naji, a récolté plus de 54 000 signatures en moins de deux semaines.

## **1. L'âge de la retraite**

Le parlement marocain s'est caractérisé ces dernières législatures par le rajeunissement des parlementaires. Il compte 4 % de parlementaires de moins de 30 ans ; 19 % ayant entre 30 et 39 ans ; 31 % entre 40 et 49 ans ; 38 % entre 50 et 59 ans ; 1 % de plus de 70 ans<sup>331</sup>.

Le système actuel des retraites des parlementaires fait que dès son jeune âge, un parlementaire peut toucher une pension de retraite jusqu'à la fin de sa vie. Pour rappel, dans les systèmes parlementaires étrangers, la retraite est servie aux anciens parlementaires à l'âge du départ légal à la retraite, 60 ou 65 ans selon les pays. De plus, le parlementaire marocain, peut facilement cumuler sa retraite et les revenus d'autres activités qu'il exercera à la fin de son mandat. Le droit à la jouissance de la pension est acquis après l'expiration du mandat parlementaire, ce qui remet en cause le principe de la retraite qui vient financer les besoins de quelqu'un d'inactif. La retraite des parlementaires constitue une charge financière pour l'Etat après leur départ à la retraite. Dès lors, la retraite devient un revenu indu, une rente en quelque sorte.

## **2. La cotisation du contribuable**

Le système des retraites des parlementaires est un régime obligatoire, non facultatif, pour tout élu de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers. Si les pensions de retraite des parlementaires sont généralement constituées par des retenues sur leurs indemnités, celles-ci en général ne suffisent pas à couvrir les dépenses. L'une ou l'autre subvention ou dotation sont donc souvent inscrites au budget du parlement.

Rappelons que le régime de retraite des parlementaires est un système par répartition, à prestations définies, ce qui signifie que la pension forfaitaire et viagère versée aux parlementaires retraités est financée en principe pour moitié par les cotisations des parlementaires actuels, et l'autre moitié étant financée par l'Etat.

Les retenues sur leurs indemnités commencent avec le début de leur mandat. Leur montant est fixé actuellement à 2 900 dirhams par mois pour chaque parlementaire, à charge pour l'Etat, à travers le budget des deux chambres, de contribuer à ce régime également à hauteur de 2 900 dirhams par mois pour chaque élu. Dès la fin de son mandat, l'élu perçoit une pension nette d'impôt et non soumise à déclaration, équivalente à 1 000 dirhams pour chaque année de mandat.

---

<sup>331</sup> Statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur ; résultat des élections législatives du 7 octobre 2016.

En prenant le cas d'un seul mandat, un parlementaire cotisera 174 000 dirhams sur l'ensemble de la législature. Une mise qu'il pourra récupérer rapidement au bout de trois ans après la fin de son mandat puisqu'il percevra 5 000 dirhams de pension par mois. Cela signifie une seule chose : le parlementaire retraité continuera à être entretenu par le contribuable pour le restant de sa vie.

Autrement dit, il bénéficiera d'une rente, car la période de cotisation est infime devant celle du versement de la pension. Cela donnera lieu à des situations cocasses, à l'image d'un jeune qui réussira à décrocher un siège à 25 ans : il aura sa retraite de 5 000 dirhams à 30 ans (1 000 dirhams par année passée au parlement<sup>332</sup>). Au-delà de l'iniquité de la durée de cotisation rapportée à celle d'autres fonctionnaires ou d'autres employés du privé, le déblocage de la pension dès la fin de législature pose un sérieux problème pour le citoyen.

La contribution de l'Etat, les élus n'étant pas des fonctionnaires et donc légalement ne percevant pas un salaire mais des indemnités pendant la durée de leur mission représentative, est comme l'ont soutenu plusieurs élus, une rente politique.

### **3. Tentatives d'élargir la retraite aux ayants droit**

Au Maroc, seul le parlementaire bénéficie de la pension de sa retraite ; après son décès ses héritiers c'est-à-dire ses ayants droit, ne peuvent la toucher.

Les ayants droit sont les personnes qui bénéficient des prestations versées par un régime non à titre personnel mais du fait de leurs liens avec l'assuré. Mais au Maroc, la pension d'un ex-parlementaire s'arrête avec son décès. C'est une situation qui ne plaît pas aux parlementaires, c'est pourquoi plusieurs propositions de loi sont déposées dans ce sens. Nous citons à titre indicatif une proposition de loi déposée en 2003<sup>333</sup> à la Chambre des représentants par le groupe constitutionnel démocratique et l'autre en 2009<sup>334</sup> à la Chambre des conseillers par

---

<sup>332</sup> ABOU EL FARAH T, « Ce que coûte réellement la retraite parlementaire à l'Etat », article publié le 18 janvier 2016, [www.lavieco.com](http://www.lavieco.com). « L'image a vite fait le tour des réseaux sociaux, celle de cette jeune députée PJD, la trentaine à peine entamée, qui sera amenée dans les semaines à venir discuter et voter le projet de loi sur la réforme de la retraite CMR. Lequel projet, présenté par le gouvernement dirigé par son parti, porte l'âge légal de départ à la retraite à 63 ans. Pourtant, cette même députée part, elle, dans quelques mois avec une retraite d'au moins 5 000 dirhams qu'elle va toucher dès qu'elle quittera l'hémicycle et jusqu'à la fin de ses jours. Soit pendant plus de 45 ans (l'espérance de vie dans le milieu urbain étant de 77 ans, selon le HCP). Cela alors qu'à 60 ans et après de longues années de labeur pour la fonction publique, une fois cette réforme en vigueur, les fonctionnaires devront encore pousser trois ans de plus pour prétendre, pour des dizaines de milliers d'entre eux, à bien moins que le montant de la pension de la députée (près de 10 % des fonctionnaires). »

<sup>333</sup> Proposition de loi du Groupe constitutionnel démocratique enregistré à la Chambre des représentants sous le numéro 8, le 23 janvier 2003. Proposition de loi modifiant et complétant les dispositions de la loi n° 24.92 relative à la création du régime de retraites publié en application du dahir charif n° 1.92.136 du 8 rajab 1414 (22 décembre 1993). Elle propose dans l'article 2 que les ayants droit bénéficient de la retraite du député après sa mort.

<sup>334</sup> Proposition de loi présentée par plusieurs membre de la Chambre des conseillers, toutes appartenances politiques confondues, enregistrée sous le numéro 121 le 25 juin 2009. Proposition de loi modifiant et

11 conseillers représentant les groupes de la majorité et de l'opposition. Les deux propositions de loi proposent que les épouses ou l'époux et les enfants bénéficient de la pension de retraite après le décès du parlementaire.

Dans certains pays, la retraite ne s'étend pas aux membres de la famille du parlementaire. En cas de décès, le conjoint survivant ou les enfants à charge bénéficient seulement d'une pension de réversion<sup>335</sup>.

#### **4. La polémique sur la question de la retraite parlementaire**

Suite à la polémique et au mécontentement de la société civile qui s'est exprimée en signant une pétition lancée sur internet<sup>336</sup>, certains parlementaires ont annoncé vouloir renoncer à leur retraite. Juridiquement un parlementaire ne peut à lui seul prendre la décision de renoncer à sa retraite. C'est une démarche qui nécessite la réforme de la loi 2006 organisant la retraite des parlementaires et qui stipule que la cotisation à la retraite est obligatoire.

Dans la plupart des pays, la cotisation est obligatoire, alors que dans d'autres (par exemple le Royaume-Uni), il appartient au membre de choisir s'il veut entrer dans le système ou non. Il n'est guère étonnant que le régime de pension de retraite pour les parlementaires reflète en ce cas en quelque sorte la conception de la sécurité sociale dans son ensemble. Ainsi, aux Etats-Unis d'Amérique, les membres de la Chambre des représentants comme ceux du Sénat ont le choix parmi quatre régimes de pension, offrant des degrés de protection divers ; ils peuvent en outre participer à des formules d'épargne pension.

---

complétant les dispositions de la loi n° 24.92 relative à la création du régime de retraites publié en application du dahir charif n° 1.92.136 du 8 rajab 1414 (22 décembre 1993). Elle propose dans l'article 6 que les ayants droit de bénéficient de la retraite du conseiller après sa mort.

<sup>335</sup> C'est le cas par exemple en Afrique du Sud, Allemagne (Bundestag), Andorre, Angola, Australie Sénat, Belarus, Belgique, Bénin, Burkina Faso (Assemblée nationale), Canada, Chypre, Danemark, Estonie, Ethiopie, Finlande, France, Grèce (Chambre des députés), Inde, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Macédoine, Mongolie, Namibie, Norvège, Pays-Bas (2<sup>e</sup> chambre des Etats Généraux), Philippines, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni (Chambre des communes), Russie (Conseil fédéral), Sri Lanka, Suède, République tchèque, Ukraine, Zimbabwe. « La protection sociale des parlementaires », Association des secrétaires généraux des parlements, rapport de M<sup>me</sup> Hélène Ponceau, Secrétaire générale de la Questure du Sénat français, *Revue* n° 18, La Havane, avril 2001, p. 14.

<sup>336</sup> ABOU EL FARAH T, *op. cit.* « Une pétition en ligne a même été lancée et a accueilli quelques dizaines de milliers de signatures. Cette fois la donne est différente... C'est sans doute pour cela que la question a pris de l'ampleur et la pétition lancée également en ligne a pu collecter plus de 50 000 signatures en quelques jours. Bien plus, le débat ne se limite plus aux réseaux sociaux et a débordé sur la place publique et a pris une dimension institutionnelle. Et les partis politiques ont commencé à se l'approprier. »

## Paragraphe 2 : La protection sociale des parlementaires

A la différence du droit à la retraite, la spécificité parlementaire apparaît nettement moins marquée en matière de sécurité sociale (assurances maladie, maternité, invalidité, décès et accident du travail). En effet, si la grande majorité des parlementaires bénéficie aujourd'hui d'une couverture sociale pendant la durée de leur mandat, celle-ci est organisée, pour l'essentiel, dans le cadre de la législation de droit commun.

Il importe de rappeler à ce niveau que la reconnaissance de la protection sociale est universelle. D'après le Bureau international du travail, la sécurité sociale se définit comme « la protection que la société accorde à ses membres, grâce à une série des mesures publiques contre le dénuement économique et social où pourraient les plonger, en raison de la disparition ou de la réduction sensible de leur gain, la maladie, la maternité, les accidents du travail et les maladies professionnelles, le chômage, l'invalidité, la vieillesse et le décès<sup>337</sup> ». L'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme suggère une orientation large lorsqu'il énonce : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité<sup>338</sup>... » Il résulte de cette reconnaissance universelle l'existence, dans la plupart des Etats, d'un ensemble de normes juridiques qualifié de « système de sécurité sociale<sup>339</sup> ». Les formules de protection peuvent prendre plusieurs formes : entraide familiale, épargne, assistance, responsabilité civile, assurance privée, mutualité, solidarité, assurance sociale, assistance sociale et sécurité sociale<sup>340</sup>.

Les assemblées parlementaires, dont celle du Maroc, adoptent généralement la formule d'assurance comme technique de couverture des risques de leurs membres. Le cadre juridique de la protection sociale des parlementaires est contenu dans l'article 1<sup>er</sup> alinéas 5 et 6, du

---

<sup>337</sup> Bureau international du travail.

<sup>338</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>339</sup> La convention n° 102 de l'Organisation Internationale du travail et le Code européen de la sécurité sociale, à savoir : la vieillesse, le décès, l'accident du travail et la maladie professionnelle, le chômage et les charges familiales.

<sup>340</sup> Dahir portant loi n° 1-72-184 du 15 jourmada II 1392 (27 juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale, tel qu'il a été modifié et complété.

Historique de sécurité sociale : 1959 : Institution du régime de sécurité sociale au profit des salariés des secteurs de l'industrie, du commerce et des professions libérales. Ce régime est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1961, et a été étendu aux secteurs de l'agriculture et de l'artisanat ; 2004 : Réforme du régime de sécurité sociale (loi 17-02 modifiant et complétant la loi 1.184.72 du 27 juillet 1972) ; 2011 : Extension du régime de sécurité sociale aux professionnels de transport routier (loi n°84.11 modifiant et complétant la loi 1.184.72 du 27 juillet 1972 du régime de sécurité sociale).

décret fixant les indemnités représentatives de frais et les avantages alloués aux membres du parlement. Il dit : « Les présidents des deux Chambres ainsi que les parlementaires perçoivent en outre, s'il y échet, les prestations familiales au titre d'enfants à charge au taux et dans les conditions prévues pour les fonctionnaires par la réglementation en vigueur. L'indemnité forfaitaire et les prestations familiales sont payables mensuellement et à terme échu pendant la durée de leur mandat, aux présidents des deux Chambres et aux parlementaires<sup>341</sup>. »

Historiquement, ce n'est qu'en mars 1987 que les parlementaires commencent à bénéficier d'un régime de sécurité sociale dans le cadre d'une convention collective. Dans ce cadre, la Chambre des représentants a conclu un premier contrat avec la société d'assurance SAHAM<sup>342</sup>. Les articles de ce contrat concernent dans sa globalité les prestations offertes, les allocations familiales, le capital assuré, les pourcentages des cotisations. Ce contrat a été modifié en 1991, 1996, 2004 et 2010.

Alors, en comparant avec les modèles étrangers, en quoi consiste la protection sociale des parlementaires marocains ? Quelle est la part de la cotisation du budget de l'Etat – à travers le budget du parlement – à l'assurance des parlementaires ?

### **A. Le cadre général de la protection sociale des parlementaires**

Comme nous l'avons déjà souligné, nous ne pouvons pas relever une spécificité de la protection sociale des parlementaires. Elle s'inscrit dans le cadre d'un droit universellement reconnu à tout citoyen. La couverture sociale des parlementaires n'est donc pas l'un des attributs particuliers de leur mandat, mais un droit qui leur est reconnu au même titre que les autres citoyens. Cette couverture sociale est ainsi assurée, dans la majorité des cas, en l'absence de tout droit explicitement ou spécifiquement associé au mandat parlementaire.

Dans la majorité des pays, les parlementaires bénéficient, pendant leur mandat, d'une couverture sociale. Par ailleurs, les dispositions sociales spécifiques éventuellement prévues en faveur des parlementaires présentent souvent un caractère facultatif (le parlementaire disposant déjà d'une couverture sociale personnelle peut choisir de la conserver pendant la durée de son mandat), subsidiaire (les dispositions prévues ne s'appliquant alors qu'aux parlementaires dépourvus de toute couverture sociale à la date de leur élection) ou

---

<sup>341</sup> Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités de représentation et les avantages alloués aux membres du parlement, n'est pas publié au *Bulletin officiel*.

<sup>342</sup> La société anonyme Saham Assurance (ex-CNIA SAADA Assurance) a été créée en 1949 sous le nom de Compagnie Nord-africaine et Intercontinentale d'Assurance. Seize ans plus tard, elle devient une filiale de la Caisse de dépôt et de gestion. Rachetée en 2005 par le Groupe Saham, CNIA Assurance aspire à devenir un des acteurs majeurs de l'assurance au Maroc. Dans ce sens, elle rachète en 2007 l'assureur marocain SAADA.

complémentaire (les prestations servies venant compléter les prestations du régime de droit commun dont relève le parlementaire, au titre de couverture sociale de base).

## **1. Les modes d'affiliation à la sécurité sociale**

### **a. Le modèle général**

Les parlementaires sont généralement affiliés, pendant la durée de leur mandat :

- « soit à un régime de sécurité sociale de droit commun, qu'il s'agisse d'un régime réservé à une catégorie particulière d'assurés ou d'un régime « universel » de sécurité sociale, dans les pays où la sécurité sociale, financée par l'impôt, est ouverte à tout citoyen résident : Andorre, Australie, Canada, Irlande... :
- soit au régime de protection sociale des agents publics, auxquels sont alors assimilés les parlementaires : Autriche, Corée, Grèce ;
- soit au régime de sécurité sociale dont relève (ou relevait à la date de son élection) le parlementaire à titre personnel : Bundestag de la République fédérale d'Allemagne<sup>343</sup> ».

### **b. Le modèle exceptionnel : les régimes particuliers de sécurité sociale en faveur des seuls parlementaires**

L'affirmation (obligatoire ou facultative) des parlementaires à un régime spécifique de protection sociale pendant la durée de leur mandat constitue donc une exception : Afrique du Sud, France, Egypte (l'affiliation au régime spécifique étant alors optionnelle). Encore peut-on noter que, même dans ce cas, la gestion du régime spécifique est, le plus souvent, confiée à un organisme (public ou privé) extérieur.

### **c. La spécificité du modèle français<sup>344</sup>**

Il convient toutefois de souligner le cas particulier du parlement français (Assemblée nationale et Sénat), dont les membres sont obligatoirement affiliés à un régime spécifique, autonome, distinct pour chaque assemblée et géré en interne par leurs services administratifs respectifs.

## **1. Le régime appliqué au Sénat**

Le Sénat assure intégralement la protection sociale de ses élus. A l'instar de l'Etat, il supporte, sur son budget, la protection contre les accidents du travail et le service des prestations

---

<sup>343</sup> L'association des secrétaires généraux des parlements, *op. cit.*

<sup>344</sup> Document et plus d'informations disponibles sur : [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

familiales. Il a créé, en outre, une Caisse autonome de sécurité sociale pour le service des prestations de maladie, de maternité et de décès et une Caisse des retraites pour le service des pensions.

- **La Caisse de sécurité sociale des sénateurs**

Les sénateurs sont, depuis 1948, obligatoirement affiliés à une Caisse autonome de sécurité sociale. Cette caisse garantit également la protection de ceux de leurs ayants droit qui ne relèvent pas d'un autre régime de protection sociale. Elle sert ainsi aux sénateurs des prestations équivalentes à celles qui sont délivrées par le régime général de la Sécurité sociale et dont le financement est assuré, comme dans les autres régimes spéciaux, par la part de la Contribution sociale généralisée prélevée au titre de l'assurance maladie qui lui est reversée.

La Caisse sert en outre, à titre complémentaire, des prestations assurées habituellement par les mutuelles. Ces prestations sont financées par les parlementaires et par une participation financière du Sénat.

- **La Caisse de retraites des anciens sénateurs**

La Caisse de retraites des anciens sénateurs est née d'une résolution votée par le Sénat le 28 janvier 1905. Le droit à pension des membres du parlement est destiné à pallier la rupture subie dans leur carrière professionnelle du fait de leur élection et à leur garantir un revenu de retraite. Les règles applicables aux pensions d'anciens sénateurs sont analogues à celles qui sont appliquées aux fonctionnaires de l'État, telles qu'elles résultent du Code des pensions civiles et militaires de retraite. La Caisse de retraites des anciens sénateurs a réalisé trois réformes majeures : en 2003, en 2010 et en 2014. Les principales dispositions des lois n° 2003-775 du 21 août 2003, n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 et n° 2014-40 du 20 janvier 2014 ont ainsi été transposées au régime de retraites des sénateurs. La durée de cotisation a été relevée à 41 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2012, puis à 41 ans et 3 mois au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle atteindra 41 ans et 6 mois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et continuera ensuite à augmenter régulièrement jusqu'à 43 ans à l'horizon 2035.

L'âge auquel les sénateurs peuvent prétendre au versement de leur pension de retraite est passé progressivement de 60 ans pour les sénateurs nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1951 à 62 ans pour ceux nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1955. A l'instar des règles appliquées par les régimes

ARRCO<sup>345</sup> et AGIRC<sup>346</sup>, un régime de retraite complémentaire par points a été institué à la date du 1<sup>er</sup> octobre 2011, tandis que l'ancien système des cotisations doubles a été supprimé. La pension mensuelle moyenne nette de retraite d'un sénateur, hors majoration pour enfants, était en juin 2015 d'environ 4 512 euros. Le financement de la Caisse est assuré par une cotisation des sénateurs complétée par une contribution proportionnelle du budget du Sénat.

## **2. Le régime appliqué à l'Assemblée nationale**

La sécurité sociale à l'Assemblée nationale est gérée par le Fonds de sécurité sociale de l'Assemblée nationale (FSSAN). Celui-ci est composé de deux fonds : un Fonds de sécurité sociale des députés et des anciens députés et un Fonds de sécurité sociale du personnel. Ils dispensent chacun une assurance maladie de base et une couverture maladie complémentaire.

Les deux Fonds de sécurité sociale de l'Assemblée nationale (FSSAN) ont été créés et organisés par deux arrêtés du Bureau de celle-ci, en date du 11 août 1947 pour celui du personnel, en date du 8 janvier 1948 pour celui des députés et anciens députés. Les régimes de sécurité sociale gérés par ces deux Fonds sont autonomes en vertu du premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui pose le principe selon lequel « chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière ».

En effet, les Fonds n'ont pas une personnalité différente de celle de l'Assemblée nationale. Ils font l'objet d'une section comptable spécifique, mais leur trésorerie est commune à celle de l'Assemblée. L'organisation actuelle des Fonds découle de deux arrêtés du Bureau de l'Assemblée nationale du 31 mars 1999, entrés en application le 1<sup>er</sup> octobre 2001. Chacun des Fonds est constitué d'une assurance de base et d'une assurance complémentaire, l'adhésion à cette dernière étant facultative. L'assurance de base sert des prestations maladie égales à celle du régime général de sécurité sociale, ainsi que des prestations en matière de décès et d'action sanitaire et sociale. L'assurance complémentaire sert des prestations en matière de maladie et de maternité définies par les questeurs de l'Assemblée nationale, sur proposition de leur comité de gestion. Les comités de gestion des Fonds, traditionnellement présidés par le

---

<sup>345</sup> L'Arrco (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) gère le régime de retraite complémentaire de l'ensemble des salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture, cadres compris.

<sup>346</sup> L'Agirc (Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres) gère le régime de retraite complémentaire des cadres du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture.

Premier questeur, sont composés des questeurs et d'un représentant de chaque groupe politique pour le Fonds des députés, et de représentants élus du personnel pour celui du personnel. La gestion administrative des Fonds est assurée par la division des prestations sociales et des traitements relevant du Service de la gestion financière et sociale.

Que ce soit au Maroc ou à l'étranger, d'une manière générale, les prestations de sécurité sociale servies aux parlementaires reflètent la diversité des réglementations appliquées par les régimes majoritairement de droit commun, auxquels ceux-ci sont affiliés.

### **B. Les services d'assurance octroyés aux parlementaires marocains<sup>347</sup>**

Les prestations d'assurance octroyées aux parlementaires marocains concernent l'assurance sur la maladie et l'assurance sur le décès. La seule condition de souscription du parlementaire à la prestation d'assurance est d'avoir la qualité de parlementaire. Dès l'acquisition de statut de parlementaire, c'est-à-dire le deuxième vendredi d'octobre après les élections législatives, le parlementaire est invité à remplir un imprimé d'adhésion à l'assurance. Ce formulaire sera transmis par le biais du Service des affaires parlementaire de la chambre dont relève le membre à la société d'assurance. Un numéro d'adhésion lui sera délivré. Les parlementaires réélus conservent leur numéro d'adhésion.

Les services octroyés qui s'inscrivent dans ce cadre sont l'assurance sur le décès et l'assurance en cas d'hospitalisation grave. Tout en se concentrant sur l'exemple de la Chambre des représentants, la présentation de ces prestations se fera ainsi : les prestations dont la cotisation est totalement sur le budget de la Chambre des représentants (1) et les prestations dont la cotisation est partagée : budget du parlement et parlementaire (2).

#### **1. La prestation dont la cotisation est totalement imputée sur le budget de la Chambre des représentants**

Les services octroyés qui s'inscrivent dans ce cadre sont : l'assurance sur le décès et assurances en cas d'hospitalisation cas grave.

---

<sup>347</sup> Les prestations sont contenues dans la police d'assurances conclue entre la Chambre des représentants et la société d'assurances.

#### a. L'assurance sur le décès

Le capital assuré et la cotisation annuelle de la Chambre des représentants varient selon l'âge du parlementaire selon que le parlementaire est en cours de mandat ou pas et selon que le décès est naturel ou conséquence d'un accident.

##### ▪ Le décès naturel

En cas de décès naturel d'un membre de la Chambre des représentants, en exercice et ne dépassant pas 65 ans, la cotisation de la chambre est de 7 785 dirhams par an, pour un capital assuré de 750 000 dirhams. Pour un député dont l'âge est compris entre 65 ans et 70 ans, la cotisation du budget de la chambre est augmentée à 23 000 dirhams par an, pour un capital assuré de 400 000 dirhams. Pour un député dont l'âge est supérieur à 70 ans, la cotisation baisse à 11 500 dirhams par an, pour un capital assuré de 200 000 dirhams.

**Tableau n° 23 : Cotisation annuelle de la Chambre des représentants pour chaque parlementaire et capital assuré en cas de décès de l'un de ses membres en exercice**

<b>Les représentants en exercice</b>		
<b>Age</b>	<b>Capital assuré</b>	<b>Cotisation annuelle de la Chambre des représentants pour chaque parlementaire</b>
Député jusqu'à 65 ans	750 000 Dh	7 785 dirhams par an
Député dont l'âge est supérieur à 65 ans et jusqu'à 70 ans	400 000 Dh	23 000 dirhams par an
Député dont l'âge est supérieur à 70 ans	200 000 Dh	11 500 dirhams par an

Le montant du capital assuré et la cotisation de la Chambre des représentants diminuent pour les membres à la retraite.

En effet, en cas de décès naturel d'un membre de la Chambre des représentants, en retraite et ne dépassant pas 65 ans, la cotisation de la chambre est de 3 200 dirhams par an, pour un capital assuré de 400 000 dirhams. Pour un député âgé de 65 ans à 75 ans, la cotisation du budget de la chambre est augmentée à 9 928 dirhams par an, pour un capital assuré de 200 000 dirhams. Pour un député dont l'âge est supérieur à 75 ans, la cotisation est de 9 450 dirhams par an, pour un capital assuré de 100 000 dirhams.

**Tableau n° 24 : Cotisation annuelle de la Chambre des représentants pour chaque parlementaire et capital assuré en cas de décès de l'un de ses membres à la retraite**

<b>Les représentants à la retraite</b>		
Age	Capital assuré	Cotisation annuelle de la Chambre des représentants pour chaque parlementaire
Député jusqu'à 65 ans	400 000 dirhams	3 200 dirhams par an
Député dont l'âge est supérieur à 65 ans et jusqu'à 75 ans	200 000 dirhams	9 928 dirhams par an
Député dont l'âge est supérieur à 75 ans	100 000 dirhams	9 450 dirhams par an

D'après les deux tableaux précédents, la contribution de la Chambre des représentants en cas de décès de l'un de ses membres est totale. Néanmoins, elle varie selon que ses membres sont en exercice ou à la retraite. Les cotisations annuelles de la chambre sont inférieures pour les députés retraités à celles des députés en exercice. La tranche d'âge des retraités est supérieure à ceux en exercice.

▪ **Le décès accidentel**

En cas de décès d'un membre de la Chambre des représentants suite à un accident, le capital assuré verser aux ayants droit est doublé par rapport au décès naturel.

**Tableau n° 25 : Comparaison du capital assuré en cas de décès naturel et en cas d'accident**

<b>Les représentants en exercice</b>	
Capital assuré en cas de décès naturel	Capital assuré en cas de décès suite à un accident
750 000 Dh	1 500 000 Dh
400 000Dh	800 000 Dh
200 000Dh	400 000 Dh

▪ **Les conditions d'obtention du capital assuré par les ayants droit du défunt**

En cas de décès d'un parlementaire en exercice ou à la retraite, la Chambre des représentants informe la société d'assurance. Les ayants droit préparent un dossier : attestation du décès du parlementaire, attestation d'héritage, attestation de vie des enfants, acte de mariage, photocopie de la carte d'identité nationale du bénéficiaire. Une fois le dossier complété et déposé, un chèque sera délivré par la société d'assurance.

**b. L'assurance en cas d'hospitalisation pour accident corporel grave**

En cas d'accident grave d'un représentant, en exercice ou retraité, la Chambre des représentants lui verse un montant de 100 000 dirhams. Ce montant est la cotisation unique de la Chambre du représentant (100 %). Il ne peut dépasser 220 000 dirhams par an.

## **2. Les prestations octroyées dont la cotisation est partagée entre le budget de la Chambre des représentants et le parlementaire**

- La maladie de façon générale, les analyses, les frais pharmaceutiques (taux de remboursement de 90 % pour un parlementaire en exercice, de 80 % pour un retraité) : la prise en charge est de 100 % dans les hôpitaux publics.
- L'optique : la prise en charge d'une monture a un plafond de 2 000 dirhams pour une période de 24 mois (90 % pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité) ; les verres, 90 % du prix pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité.
- Les soins dentaires : 90 % pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité.
- Les prothèses dentaires : 90 % pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité. Le plafond est de 5 000 dirhams par personne et pour une période de 12 mois. L'accord préalable de la compagnie est obligatoire pour les prothèses dentaires et les ODF pour les enfants moins de 16 ans.
- La maternité : les frais d'accouchement suite à une césarienne sont couverts à 90 % pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité. L'indemnité forfaitaire en cas d'accouchement normal est de 5 000 dirhams et pour un jumeau 7 500 dirhams.
- Les cures thermales : 90 % pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité, avec un maximum de 500 dirhams par jour ; la durée maximale de remboursement est fixée à 20 jours par période de 12 mois. Avant d'entreprendre le traitement assuré, le membre de la Chambre des représentants doit obtenir l'accord préalable de la compagnie et fournir une justification médicale.
- Les frais d'invalidité, ils sont remboursés à 90 % pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité (matériaux d'invalidité).
- Vaccin pour les enfants âgés de moins de 5 ans, 90 % pour un parlementaire en exercice, 80 % pour un retraité.

Généralement, le plafond annuel de chaque parlementaire est de 1 million de dirhams, avec la possibilité de bénéficier d'un montant additionnel de 5 millions dans les cas graves, sur autorisation du président de la Chambre des représentants.

## **Conclusion du chapitre**

L'indemnité est le deuxième élément constitutif du statut de parlementaire, lui assurant une protection financière. Elle est un facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques. L'indemnité parlementaire est destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat. Elle revêt une double signification, à la fois d'égalité (elle permet à tout citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, de pouvoir prétendre entrer au parlement) et l'indépendance puisqu'elle garantit aux élus les moyens de se consacrer pleinement, sans dépendre financièrement de quiconque, aux fonctions dont ils sont investis.

L'attribution d'une indemnité aux parlementaires du Maroc ne présente aucune spécificité. Les membres du parlement, comme leurs homologues dans d'autres pays, bénéficient d'une indemnité et des facilités pour pouvoir exercer leur mandat dans de bonnes conditions. Nul ne peut ignorer la place du parlement dans le système politique d'une nation. Dans ce sens le parlementaire doit avoir une indemnité convenable pour pouvoir accomplir sa mission de législateur et de contrôleur de l'action du pouvoir exécutif. Cependant, la situation matérielle des parlementaires marocains est marquée par des inconvénients majeurs :

D'abord, par la possibilité de cumuler les indemnités sans aucune limite. Comme nous l'avons déjà démontré, un parlementaire peut cumuler les indemnités de parlementaire avec celles d'un mandat local.

Il y a aussi le problème de l'âge de la retraite, l'élite parlementaire rajeunit de plus en plus, il est inconcevable que nos parlementaires bénéficient d'une retraite dès la fin de leur mandat, payée dans sa majorité sur les deniers publics.

Ensuite, le manque de transparence dans la situation matérielle des parlementaires crée une certaine suspicion chez le citoyen, pour qui les indemnités qui leur sont versées sont exorbitantes eu égard à leur supposé manque de travail et d'assiduité.

Enfin, traiter de la situation matérielle des parlementaires relève presque d'une mission impossible. Le tabou qui entoure la question des indemnités dissuade tout chercheur voulant braquer les projecteurs sur la question. De notre côté, si nous avons pu obtenir le décret relatif aux indemnités parlementaires, nous n'avons pas pu obtenir la liste des montants alloués à chaque groupe parlementaire, la liste des indemnités allouées aux parlementaires pour leurs voyages à l'étranger, entre autres.

## **Deuxième partie :**

### **Les contraintes auxquelles est soumis le parlementaire dans l'exercice de son mandat**

Les parlementaires sont soumis à un statut commun qui répond au double objectif d'assurer l'indépendance du parlement face aux pressions de toutes sortes et de moraliser la vie politique. Ce statut est porteur des garanties dont nous avons déjà traité, et qui ne sont pas négligeables, mais auxquelles s'ajoutent certaines contraintes, comme les incompatibilités et l'obligation de déclaration de patrimoine.

Il y a incompatibilité lorsqu'un parlementaire régulièrement élu conserve après son élection (ou investit en cours de son mandat) une fonction incompatible avec sa qualité de parlementaire. L'incompatibilité est un obstacle à l'exercice de la fonction, elle exige un choix entre le mandat de parlementaire et un autre mandat ou autre activité, soit publique soit privée.

Le but des incompatibilités parlementaires est avant tout d'assurer l'indépendance de l'élu : l'indépendance vis-à-vis du gouvernement s'il est fonctionnaire, l'indépendance à l'égard des intérêts privés s'il dépend d'eux. Il s'agit aussi d'interdire le cumul de certaines fonctions publiques ou électives.

La raison d'être du régime des incompatibilités est d'empêcher que l'activité des parlementaires vienne fausser leur rôle de représentant de la nation. Les incompatibilités « classiques » visent par conséquent en premier lieu à sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs. A ces incompatibilités « classiques » sont venus s'ajouter plus récemment, dans la plupart des pays, des réglementations restrictives en matière de cumul des mandats. Celles-ci ont moins pour but de garantir l'indépendance du parlementaire que d'assurer le minimum de disponibilité dont ils ont besoin pour pouvoir exercer correctement leur mandat.

Les incompatibilités au Maroc sont marquées par la réduction progressive des possibilités légales. Depuis l'adoption du premier texte réglementant les incompatibilités parlementaires, le législateur s'est efforcé de limiter graduellement le cumul des mandats, ce qui reste à notre avis insuffisant. La loi organique de 1963<sup>348</sup>, texte qui en a prescrit le principe (interdiction de cumuler un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale), n'a été modifiée qu'en 1997. La réforme apportée n'a pas été audacieuse (la limitation à deux présidences). Faut-il rappeler à ce niveau qu'en 1997 le législateur a fait une autre tentative.

---

<sup>348</sup> Dahir n° 1-63-118 du 22 kaada 1382 (17 avril 1963), portant loi organique relative à l'élection des représentants, *B.O.* n° 2633bis du 18/04/1963

En effet, l'article 142 de la loi n° 15-97 formant Code du recouvrement des créances publiques a prévu : « Est réputée se trouver en état d'incompatibilité pour l'exercice d'une fonction officielle ou élective toute personne qui ne s'acquitte pas des créances publiques à sa charge devenues exigibles en vertu d'un titre exécutoire et qui ne font pas l'objet de contentieux. Cette incompatibilité est levée après acquittement des sommes dues. » Même si cette disposition n'a pas été approuvée par le Conseil constitutionnel, elle reste une tentative positive du législateur. Par la suite, le législateur a modifié timidement ce régime des incompatibilités (le cumul des mandats entre les deux chambres relève des inéligibilités et non des incompatibilités). La dernière limitation en date du cumul est celle apportée par les deux lois organiques des deux chambres en 2011 et 2012 : l'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre du gouvernement et la présidence d'une région.

Le souci de transparence et celui de mettre les parlementaires à l'abri de la corruption sont également à la base des déclarations de patrimoine et/ou d'intérêt qui ont connu un grand essor ces dix dernières années. Dans certains pays, ces déclarations sont directement liées au régime des incompatibilités, la déclaration de patrimoine étant accompagnée de la liste des mandats exercés.

La question des incompatibilités (**chapitre 1**) et la soumission aux règles de la déclaration de patrimoine (**chapitre 2**) feront l'objet des deux chapitres qui vont suivre.

## Chapitre 1. La soumission au régime des incompatibilités

Le régime des incompatibilités est l'un des mécanismes érigés pour assurer l'indépendance du parlementaire de toute influence, publique ou privée. Souvent confondue avec l'inéligibilité, l'incompatibilité est l'obligation pour l'élu d'opter entre sa fonction électorale et une activité dont l'exercice est interdit durant la détention du mandat. Il est vrai que les incompatibilités et les inéligibilités forment des éléments indispensables du système protecteur du statut de député. Pourtant ces deux notions sont bien distinctes. L'inéligibilité et l'incompatibilité s'apprécient à des moments différents du déroulement des opérations électorales et ne partagent pas du tout le même objectif. Alors que la première constitue un obstacle à l'élection, la seconde ne s'oppose qu'à la conservation simultanée d'un mandat et d'une fonction, c'est-à-dire qu'elle a pour effet d'obliger l'élu à opter entre son mandat et la fonction incompatible. L'incompatibilité tend à sauvegarder la liberté de l'élu et à garantir son indépendance ; l'inéligibilité, quant à elle, cherche à protéger la liberté de vote de l'électeur en faisant obstacle à certaines candidatures. L'incompatibilité tend à assurer la séparation des pouvoirs, à dégager les parlementaires d'une éventuelle dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics ou d'intérêts privés, enfin, à les empêcher de tirer un avantage professionnel de leur mandat. Cependant, les règles de l'incompatibilité sont moins astreignantes que celle de l'inéligibilité : elles n'empêchent pas d'être candidat et ne mettent pas en cause la validité de l'élection. L'incompatibilité exige de l'élu qu'il choisisse dans un délai déterminé, mais généralement bref, entre son mandat et l'occupation jugée incompatible. Si le parlementaire choisit d'exercer son mandat, il doit renoncer à son occupation et vice versa.

Il convient toutefois de remarquer que si l'incompatibilité est une institution essentiellement adaptée à la protection de l'indépendance du parlementaire initialement à l'égard de l'exécutif puis envers les intérêts privés, sa signification n'est pas univoque.

En clair, l'incompatibilité oblige le parlementaire à choisir sa fonction après son élection. Cette transparence s'inscrit dans le principe de séparation des pouvoirs, censé protéger l'élu du pouvoir exécutif. Toutefois, les évolutions politiques, économiques et sociales ont multiplié les cas d'incompatibilité. À l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions dans le domaine public se sont ajoutés certaines occupations privées et certains mandats électoraux locaux.

La consécration juridique du régime des incompatibilités varie d'un pays à l'autre. Le législateur marocain s'est contenté de citer uniquement le principe des incompatibilités au niveau de la Constitution, mais en même temps il a préféré confier à la loi organique le soin

de fixer les règles applicables en la matière. Dès lors, seule la loi organique a le pouvoir de déterminer les cas d'incompatibilité, ainsi que l'autorité chargée de les contrôler.

Quels sont les cas d'incompatibilité imposés par le législateur aux parlementaires ? Sont-ils suffisants pour rendre un système capable d'assurer la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et assurer l'indépendance du parlementaire vis-à-vis de toute pression ? Les méthodes de contrôle des incompatibilités sont-elles fiables et efficaces ? Les instances de contrôle ont-elles suffisamment de pouvoir pour assumer leurs fonctions ?

Pour répondre à ces questions, nous allons tout d'abord présenter les différentes catégories d'incompatibilité parlementaire (**section 1**) puis les modalités de contrôle (**section 2**), pour terminer avec une analyse critique du régime des incompatibilités, en général, et son application au Maroc, en particulier (**section 3**).

## **Section 1. Définition de différentes catégories d'incompatibilité parlementaire**

Les incompatibilités tendent à protéger le parlement contre l'influence que le gouvernement ou les intérêts privés pourraient exercer sur lui à travers certains de ses membres. Le fondement des incompatibilités ne concernait au départ que les activités professionnelles relevant du secteur public (paragraphe 1) ; elles furent par la suite étendues à certaines activités exercées dans le secteur privé (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1. Les règles d'incompatibilité relatives aux fonctions publiques**

Les parlementaires doivent être indépendants des autorités publiques. L'idée qui inspire les règles applicables est que le parlementaire ne peut exercer simultanément la fonction parlementaire et une fonction publique. Soit parce qu'il ne pourrait pas consacrer, de ce fait, tout son temps à la première, soit parce qu'il pourrait tirer profit de celle-ci pour la seconde. C'est pour cette raison que les pays démocratiquement avancés ont consacré des règles des fonctions incompatibles avec la députation, que le Maroc va adopter par la suite dans ses législations. Ces incompatibilités sont à la fois les plus anciennes et les plus répandues dans l'ensemble des systèmes représentatifs<sup>349</sup>.

---

<sup>349</sup> En France, par exemple, « dès 1789, l'Assemblée constituante a essayé d'assurer son indépendance face à l'autorité royale. Par deux décrets du 7 novembre 1789 et du 10 janvier 1790, elle a interdit à ses membres d'accepter des pouvoirs publics « aucune place, même celle de ministre, aucun don, pension traitement ou emploi, même en donnant une démission. » CEOARA.M., « Les incompatibilités parlementaires en France et à l'étranger », *la Documentation française*, n° 4 106-4107, Paris, 1974, p. 68.

La notion de fonction publique étant utilisée dans son acception la plus large, il convient d'envisager successivement les règles visant l'appartenance des parlementaires aux organes de l'administration, d'une part, et aux organes constitutionnels, d'autre part. Pour cela, nous allons présenter dans un premier point les incompatibilités avec les fonctions publiques électives (A), pour traiter dans un second point les incompatibilités avec les fonctions publiques non électives (B).

### **A. Les incompatibilités avec les fonctions publiques électives**

Il s'agit d'un problème classique du droit constitutionnel des démocraties libérales. Il faut que le parlementaire soit libre de toute contrainte pour exercer valablement son mandat et exprimer la volonté nationale. Le désir de protéger l'indépendance du parlementaire dans l'exercice de son mandat s'est manifesté par deux séries de règles : les fonctions électives nationales (1) et les fonctions électives locales (2).

#### **1. Les fonctions électives nationales : de l'incompatibilité à l'inéligibilité**

Les fonctions électives nationales désignent le mandat des membres des chambres composant le parlement. Contrairement au règlement d'autres pays, au Maroc les règles relatives au non-cumul de mandats des deux Chambres relèvent du régime des inéligibilités et non des incompatibilités. Avant d'arriver à cette situation, la réglementation du non-cumul des deux mandats était assujettie au régime des incompatibilités.

**Première étape :** La soumission de la réglementation du non-cumul de mandats des deux chambres au régime des incompatibilités

Au Maroc les lois organiques 29-02<sup>350</sup> et 30-02<sup>351</sup> modifiant et complétant les lois organiques 31-97 et 32-97 relatives successivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers ont marqué un tournant important sur la question du cumul de mandats nationaux électifs. Auparavant cette question relevait du régime des incompatibilités, actuellement elle relève du régime des inéligibilités.

Pourquoi donc le législateur a-t-il voulu mettre plus de rigueur à ce niveau ?

---

<sup>350</sup> Dahir n° 1-02-213 du 21 jourmada I 1423 (1<sup>er</sup> août 2002) portant promulgation de la loi organique n° 29-02 modifiant et complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 06-02, *B.O.* 5026 du (1-8-2002).

<sup>351</sup> Dahir n° 1-02-187 du 21 rabii II 1423 (3 juillet 2002) portant promulgation de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5018 du 4-7-2002.

Il faut rappeler au départ que l'interdiction du cumul de mandats des deux chambres reste liée à la structure du parlement. Cette disposition ne peut exister que dans un régime bicaméral. Avec sa première Constitution en 1962, le Maroc a d'emblée retenu le bicamérisme avec une Chambre des représentants et une Chambre des conseillers. De ce fait, avec l'adoption de la première loi organique en 1963<sup>352</sup>, le législateur a prévu une disposition interdisant le cumul de deux mandats. Ainsi l'article 10 du 3<sup>e</sup> chapitre prévoyait : « Le cumul des mandats de représentant et de conseiller est interdit. Tout représentant élu conseiller cesse, de ce fait, d'appartenir à la première chambre dont il était membre. Toutefois, en cas de contestation, la vacance du siège n'est proclamée qu'après décision de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême confirmant l'élection. » Ces mêmes dispositions étaient applicables pour les conseillers par l'article 5 de la loi organique de la Chambre des conseillers disposant que : « les causes d'inéligibilité et d'incompatibilité, prévues aux articles 6 à 18 inclus du dahir n° 1-63-118 du kaada 1382 (17 avril 1963)<sup>353</sup> susvisé sont applicables ». Les Constitutions révisées en 1970, 1972 et 1992<sup>354</sup> ont opté pour le monocamérisme. Ce n'est qu'avec la Constitution révisée en 1996<sup>355</sup> que fut réintroduit dans le système parlementaire marocain le bicamérisme. Ainsi, en vertu de l'article 36 de la Constitution, « le parlement est composé de deux chambres, la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers ». Les deux lois organiques organisant les deux chambres du parlement ont prévu l'incompatibilité du cumul de mandats des deux chambres. Selon les articles 10 et 14 des lois organiques n° 31-97<sup>356</sup> et n° 32-97<sup>357</sup> réglementant les deux chambres, il est interdit de cumuler le mandat de membre de la Chambre des représentants et celui de membre de la Chambre des conseillers (et/ou de la Chambre des conseillers et celui de membre de la Chambre des représentants). Tout membre de la Chambre des représentants (et/ou de la Chambre des conseillers) élu à la Chambre des conseillers (et/ou à la Chambre des

---

<sup>352</sup> Dahir n° 1-63-118 du 22 kaada 1382 (17 avril 1963), portant loi organique relative à l'élection des représentants, *B.O.* n° 2633bis du 18/04/1963.

<sup>353</sup> Dahir n° 1-63-118 du 22 kaada 1382 (17 avril 1963), portant loi organique relative à l'élection des représentants, *B.O.* n° 2633bis du 18/04/1963.

<sup>354</sup> Constitution de 1970 (promulguée par dahir n° 1-70-177 du 27 jourmada I 1390 (31 juillet 1970), *B.O.* n° 3013 bis, du 1<sup>er</sup> août 1970, p. 1106 ; Constitution de 1972 promulguée par dahir n° 1-72-061 du 23 moharrem 1312 (10 mars 1972), *B.O.* n° 3098 du 15 mars 1972, p. 456 ; Constitution de 1992.

<sup>355</sup> Dahir n° 1-96-157 du jourmada I 1417 (7 octobre 1996), portant promulgation du texte de la Constitution révisée, *B.O.* n° 4420 bis.

<sup>356</sup> Dahir n° 1-97-185 du 1<sup>er</sup> jourmada I 1418 (4 septembre 1997) portant promulgation de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 4518 du 18 septembre 1997, p. 847.

<sup>357</sup> Dahir n° 1-97-186 du 1<sup>er</sup> jourmada I 1418 (4 septembre 1997), portant promulgation de la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 4518 du 18/9/1997, p. 856.

représentants) cesse, de ce fait même, d'appartenir à la Chambre des représentants (et/ou à la Chambre des conseillers). Toutefois, en cas de contestation, la vacance du siège n'est proclamée qu'avec décision du Conseil constitutionnel confirmant l'élection. Le membre en cause ne peut en aucun cas participer aux travaux des deux chambres. Cette interdiction est logique car un parlementaire ne peut être à la fois membre de la Chambre des représentants et membre de la Chambre des conseillers.

**Seconde étape :** La soumission de la réglementation du non-cumul de mandats des deux chambres au régime des inéligibilités

En 2002, le législateur marocain va apporter une première modification aux articles 10 et 14 des lois organiques n°31-97 et n°32-97 réglementant les deux chambres : le dahir n° 1-02-187 du 21 rabii II 1423 (3 juillet 2002)<sup>358</sup> promulgue la loi organique n° 06-02 modifiant et complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants. La modification abroge le deuxième paragraphe de l'article 10 : « Il est interdit de cumuler le mandat de membre de la Chambre des représentants et celui de membre de la Chambre des conseillers. » D'après ce qui précède, il apparaît que le législateur marocain, à l'instar d'autres pays, a établi une règle d'incompatibilité de cumul des mandats de représentant et de conseiller. Néanmoins, dans la pratique parlementaire marocaine, un phénomène de transhumance s'installe dès l'approche des élections. C'est pourquoi le législateur s'est trouvé dans l'obligation, au cours de la même année 2002, de reformuler les dispositions des deux lois organiques. Il a soumis la réglementation du non-cumul des mandats au régime des inéligibilités.

En effet, l'article premier de la loi organique n° 29-02 prévoyait que « la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, promulguée par le dahir n° 1-97-185 du 1<sup>er</sup> jourmada I 1418 (4 septembre 1997), telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 06-02 promulguée par le dahir n° 1-02-187 du 21 rabii II 1423 (3 juillet 2002), est complétée par l'article 4bis suivant : « sont inéligibles les membres de la Chambre des conseillers ». La réforme a rendu les membres de la Chambre des conseillers inéligibles à la Chambre des représentants (article 4 bis). Par la même occasion, l'article 3 du même texte a abrogé l'article 10 de la loi organique précitée n° 31-97. Aussi l'article premier de la loi n° 30-

---

<sup>358</sup> Dahir n° 1-02-187 du 21 rabii II 1423 (3 juillet 2002) portant promulgation de la loi organique n° 06-02 modifiant et complétant la loi organique n° 31-97.

02 prévoyait que « la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, promulguée par le dahir n° 1-97-186 du 1<sup>er</sup> jourmada I 1418 (4 septembre 1997) est complétée par l'article 8 bis : « Sont inéligibles les membres de la Chambre des représentants ». L'article 2 de la même loi affirmait que « l'article 14 de la loi organique précitée n°32-97 est abrogé ». Les lois organiques de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers successivement 27.11<sup>359</sup> et 28.11<sup>360</sup> ont repris les mêmes dispositions dans les articles 05<sup>361</sup> et 06<sup>362</sup>, ils stipulent que les membres de la Chambre des représentants et/ou de la Chambre des conseillers sont inéligibles à la Chambre des conseillers et/ou à la Chambre des représentants.

Il faut dire qu'« une règle d'inéligibilité implique une inaptitude à être élu, l'incompatibilité est une simple interdiction de cumuler le mandat parlementaire avec des fonctions ou activités<sup>363</sup> ». Les effets de l'inéligibilité sont la déchéance. Sera déchu de plein droit de la qualité de représentant ou de conseiller celui dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation de l'élection et l'expiration du délai pendant lequel cette dernière peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par la loi organique. La déchéance<sup>364</sup> est constatée par la Cour constitutionnelle à la requête du bureau de la Chambre des représentants et /ou de la Chambre des conseillers, ou du ministre de la Justice ou, en cas de condamnation postérieure à l'élection, à la requête du Ministère public près la juridiction qui a prononcé la décision, ou à la demande de toute personne intéressée.

Cette nouvelle situation oblige le candidat à choisir dès le départ sa Chambre d'appartenance. Il ne sera pas dans une situation d'incompatibilité qui lui permettra de choisir un des deux mandats après son élection, mais dans une situation d'inéligibilité ne lui permettra d'enregistrer sa candidature qu'après sa démission de l'autre mandat.

---

<sup>359</sup> Dahir n° 1-11-165 du 16 kaada (14 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants *B.O.* n° 5992, 6 hija 1432 (3 novembre 2011).

<sup>360</sup> Dahir n° 1-11-172 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011), portant promulgation de la loi organique n° 28- relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 19 juillet 2012.

<sup>361</sup> L'article 5 stipule : « Sont éligibles à la Chambre des représentants les membres de la Chambre des conseillers. Est inéligible à la Chambre des représentants, dans le cadre de la circonscription électorale nationale, toute personne ayant été élue à la Chambre précitée au titre de ladite circonscription électorale. » Loi organique n° 5992 (3 novembre 2011).

<sup>362</sup> « Les membres de la Chambre des représentants sont inéligibles à la Chambre des conseillers ». Loi organique de la Chambre des conseillers n° 28-11, *B.O.* n° 6066.

<sup>363</sup> GENEVOIS B., *La Jurisprudence du Conseil constitutionnel : principes directeurs*, STH, Paris, 1988, p. 336.

<sup>364</sup> Article 12, loi organique n° 6066 relative à la Chambre des conseillers et article 5, loi organique n° 5992.

Généralement, il faut dire que les tentatives du législateur d'introduire plus d'éthique et de bonne gouvernance dans la vie politique n'ont pas empêché le panachage entre les deux chambres. Dès l'approche des élections, la quête d'un nouveau mandat commence. Ainsi, quelques parlementaires, notamment les représentants, n'hésitent pas à démissionner de leur chambre pour pouvoir décrocher un mandat de neuf ans au lieu de cinq. A titre d'exemple, les élections du 8 septembre 2006 pour le renouvellement du tiers de la Chambre des conseillers ont été précédées par la démission de neuf députés. Ils appartenaient à diverses formations politiques, lesquelles ont décidé de troquer un an de députation contre un mandat de neuf ans chez les conseillers. C'est un acte qui n'est pas interdit par la loi, cette dernière ne punissant pas de telles pratiques, mais il reste que la démission des députés est éthiquement inacceptable. Les élections sont une sorte de contrat entre l'élu et les électeurs encadré par un programme, un temps et un espace. Une situation similaire, mais dans le sens inverse, s'est produite pour les élections du 27 septembre 2002 : des conseillers avaient présenté leur démission pour se porter candidats à la Chambre des représentants.

**Tableau n°26 : Liste des députés qui ont démissionné de la Chambre des représentants pour avoir un mandat à la Chambre des conseillers, à l'occasion du renouvellement du tiers de septembre 2006<sup>365</sup>.**

Nom prénom	Appartenance politique	Observations
1. El arbi Harami	G.C.D.	Elu au nom du RNI
2. Abdelaziz Chraibi	G.U.M.P.	Elu au nom de l'UD
3. Abdellah El Makaoui	G.U.M.P.	Elu au nom de l'UD
4. Ali Kayouh	G.I.P.U.	Elu au nom du P.N.D
5. Ahmed Tahiri	G.S.	Elu au nom du PPS
6. Abderahim Ouaamer	G.C.D.	Elu au nom du FFD
7. Mohamed Kouskousse	G.U.M.P.	Elu au nom du M.P.
8. Mohamed Mohadab	G.U.M.P.	Elu au nom MNP
9. Mohamed Belkaddi	G.S.	Elu au nom du FFD

Tableau confectionné par nos soins sur la base des données de la composition de la Chambre des représentants du 28-06-2007. Ministère Chargé des Relations avec le Parlement

<sup>365</sup> Le 1<sup>er</sup> renouvellement du tiers s'est fait le 5 décembre 1997, le 2<sup>e</sup> tiers le 15 septembre 2000 et le 3<sup>e</sup> tiers en 2003-2006.

A titre de comparaison, En France, c'est le code électoral qui rend incompatible le cumul des mandats de député et de sénateur<sup>366</sup>. Tout député élu sénateur et tout sénateur élu député cesse, de ce fait même, d'appartenir à la première assemblée dont il est membre. La cessation d'appartenance a lieu d'office à partir du jour où commence le mandat que le parlementaire vient d'acquérir, sans qu'il ait à remettre sa démission. La vacance du siège n'est cependant proclamée que lorsque l'élection est devenue définitive, c'est-à-dire si elle n'a fait l'objet d'aucune requête, à l'expiration du délai du recours contentieux (10 jours à compter de l'élection) ou, en cas de contestation, lorsque le Conseil constitutionnel, libre de tout délai, a confirmé l'élection. L'article L.O. 137 précise, s'agissant de cette période pendant laquelle l'élection n'est pas définitive, que le parlementaire « ne peut en aucun cas participer aux travaux des deux assemblées ». En cas d'annulation de l'élection, le premier mandat reprend la plénitude de ses effets. Cette dernière disposition a trouvé application en 1978 après l'annulation de l'élection de M<sup>me</sup> Marie-Thérèse Goutman, sénateur, comme député de la neuvième circonscription de la Seine-Saint-Denis<sup>367</sup>.

Actuellement, en soumettant le cumul des mandats nationaux au régime des inéligibilités, le législateur a mis fin au panachage entre les deux chambres du parlement. Un cas de jurisprudence a été enregistré dans ce sens<sup>368</sup>.

## **2. Les fonctions électives locales : une limitation timide du cumul des mandats locaux**

Les fonctions électives locales sont les mandats les plus convoités par les parlementaires. La limitation des cumuls entre les mandats nationaux et locaux est en perpétuelle évolution (a). Tout au long de l'histoire parlementaire marocaine, une grande majorité des parlementaires ont été en situation de cumul de mandats locaux (b).

### **a. La limitation du cumul des mandats nationaux et locaux**

Le cumul des fonctions publiques électives, et spécialement le mandat parlementaire avec les mandats exécutifs locaux, est la pratique la plus courante non seulement au Maroc mais aussi dans certains Etats même les plus démocratiques. Un élu local parlementaire reste la plupart du temps lié à sa circonscription. Par conséquent, des rapports étroits lient le député à celle-ci.

---

<sup>366</sup> Article L.O. 137 du code électoral tel qu'il a été modifié en 2016 : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>367</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 64.

<sup>368</sup> Décision n° 359/99 datée du 28 décembre 1999, que nous allons traiter ultérieurement.

Le poids de cette dépendance locale s'est notablement accru avec la pratique, au point de mettre en cause la nature du mandat représentatif et rejeter au second plan l'aspect national de la fonction parlementaire. La filière traditionnelle de la carrière politique passe par les mandats locaux pour conduire à celui de représentant ou de conseiller. L'interrogation est dirigée vers la détention de mandats locaux avant l'élection comme facteur d'un éventuel succès et comme étape d'une promotion à des responsabilités plus importantes. Une fois élu à un mandat national, le titulaire ne s'estime pas dégagé de son mandat local et des obligations qu'il implique. Ce qui nous intéresse ici est moins le rapport entre mandat local et mandat représentatif. L'accentuation du phénomène de cumul ne prend en effet tout son sens que si nous considérons la nature et le poids des responsabilités assumées au titre des mandats locaux. Ceux-ci correspondent-ils à une charge honorifique, les conséquences sur le travail du député et sur son rôle national peuvent alors être négligeables. Absorbent-ils au contraire une grande partie de son temps et de son énergie, exigent-ils un engagement sans réserve, réalisent-ils une association intime du député au développement, aux intérêts de sa ville, de sa circonscription, de sa région, alors ils ne manqueront pas de concurrencer de manière directe sa participation aux travaux parlementaires.

Ce n'est qu'en 1997 que le législateur marocain a essayé d'organiser le cumul des mandats locaux avec un mandat parlementaire. Les lois organiques qui ont devancé celles de 97 ne contenaient aucune disposition en la matière.

L'interdiction du cumul entre un mandat parlementaire et l'exercice de plus de deux présidences d'une collectivité locale, d'une communauté urbaine ou d'une chambre professionnelle ne s'est faite qu'avec les termes des lois organiques relatives aux deux chambres en 1997. Les dispositions de l'article 11, alinéa 2 et de l'article 15, alinéa 2 respectivement de la loi organique de la Chambre des représentants 31-97 et de la Chambre des conseillers 32-97 interdisaient le cumul entre un mandat parlementaire et l'exercice de plus de deux présidences d'une collectivité locale<sup>369</sup>. Cela veut dire qu'un parlementaire pouvait cumuler les présidences de deux collectivités locales.

---

<sup>369</sup> Sur la question, Mohamed Bouhdoud Boudlal a saisi le Conseil constitutionnel le 21 novembre 1997. Dans sa requête, il demande au Conseil constitutionnel d'enregistrer sa démission de la présidence de la commune rurale de Sebt el Kfifat, suite à son élection en tant que membre de la Chambre des représentants et ceci parce qu'il réunissait, outre son mandat de parlementaire, trois présidences : celle de la commune rurale Sebt El Kfitate, celle de la Chambre agricole de la province de Taroudant et celle de la région Sous-Massa-Drâa. Il précisait qu'après son élection en tant que membre de Chambre des représentants, il a démissionné de la présidence de la commune rurale de Sebt El Kfitate. Il sollicitait du Conseil constitutionnel pour enregistrer cette démission. Le Conseil constitutionnel a déclaré qu'il ne relevait pas de ses attributions d'enregistrer sa démission et par conséquent qu'il était incompétent. Le conseil a fondé sa décision, d'une part, sur la Constitution de 1996,

Le législateur a limité les ambitions des parlementaires à deux mandats. Selon les articles 11 (2<sup>e</sup> alinéa) et 15 (2<sup>e</sup> alinéa), le mandat de membre de la Chambre des représentants et/ou de la Chambre des conseillers est également incompatible avec l'exercice de plus d'une présidence d'une collectivité locale, d'une communauté urbaine ou d'une chambre professionnelle. Ce qui implique que nul ne peut détenir plus d'une fonction exécutive locale. C'est une avancée timide vers la limitation des cumuls. Le législateur marocain n'a pas fait preuve de rigueur, il s'est contenté d'interdire le cumul entre le mandat de parlementaire et l'exercice de plus de deux présidences d'une collectivité locale. Selon les lois organiques relatives aux deux chambres, les mandats de membre de la Chambre des représentants et celui de membre de la Chambre des conseillers sont incompatibles avec l'exercice de plus de deux présidences d'une collectivité locale, d'une communauté urbaine ou d'une chambre professionnelle.

En 2011, le législateur a élargi la liste des fonctions électives incompatibles avec le mandat de parlementaire. En application des articles 13<sup>370</sup> et 14<sup>371</sup> des lois organiques relatives respectivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers, est prohibé le cumul du mandat de parlementaire avec la présidence d'un conseil de région, avec plus d'une présidence d'une chambre professionnelle, d'un conseil communal, d'un conseil préfectoral ou provincial, d'un conseil d'arrondissement communal ou d'un groupement constitué par des collectivités territoriales<sup>372</sup>. Nous assistons à un alourdissement considérable et continu des responsabilités assumées par les élus locaux, sensible en particulier au niveau de la commune. Cependant, il faut remarquer que même dans les Etats démocratiques le cumul de mandats parlementaires avec des mandats locaux n'est pas interdit mais limité. En France, le cumul du mandat parlementaire avec d'autres mandats électoraux ou fonctions électives est limité. La loi organique du 30 décembre 1985<sup>373</sup> a en effet prévu que le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions<sup>374</sup>.

---

notamment ses articles 81 et 108, et, d'autre part, sur deux lois organiques, l'une relative au Conseil constitutionnel n° 31-97. Décision n° 129.97 du chaabane 1418 (12 décembre 1997).

<sup>370</sup> Dans le même sens, voir le deuxième alinéa de l'article 13 du dahir n° 1-11-165 du 16 kaada (14 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants.

<sup>371</sup> Dahir n° 1-11-172 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012), p. 2411.

<sup>372</sup> Voir les articles 13 et 14 déjà mentionnés.

<sup>373</sup> Voir l'article L.O. 141 du code électoral.

<sup>374</sup> La loi organique n° 85-142-05 du 30 décembre 1985 a introduit dans le code électoral un article 141 aux termes duquel le mandat de député ou de sénateur est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux : « Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-après : représentant à l'assemblée des communautés européennes, conseiller

## **b. Une situation controversée dans la pratique**

Dans la Chambre des représentants de la huitième législature (2007-2011)<sup>375</sup>, 122 députés étaient présidents d'une collectivité locale, soit 37 %, et 80 % des représentants cumulaient mandat parlementaire et mandat du conseiller local, ou conseiller provincial ou régional. Par exemple, Bouchta El Jamii est parlementaire au nom du groupe de l'Istiqlal, président de l'arrondissement Hay Hassani, membre du conseil de la ville, membre du conseil régional de Casablanca. S'ajoutent à cela les fonctions qu'un parlementaire peut assurer dans l'enceinte parlementaire (membre ou président d'une commission parlementaire, ou bien membre du bureau de la Chambre des représentants). M. Bouchta El Jamii ne fait pas exception, il y a d'autres cumulards. Ceci dit, faut-il croire que la détention d'un mandat local favorise l'obtention d'un mandat parlementaire ?

Pour l'ensemble, il faut observer que presque la moitié des députés détiennent la présidence d'une collectivité locale. Les deux tiers des députés sont également des élus locaux. Si l'on s'intéresse à la nature des mandats locaux, nous obtenons la situation suivante :

---

régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris. Pour l'application du présent article, la population prise en compte est celle résultant du dernier recensement national connu au moment du renouvellement du conseil municipal.» Le code électoral français est sur le site :

[www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr)

<sup>375</sup> Source : ministère chargé des Relations avec le parlement.

**Tableau 27 : Liste des cumulards du mandat parlementaire (les membres de la Chambre des représentants lors de la huitième législature (2007-2011) et d'un mandat local**

Appartenance politique	Nombre de sièges	Députation et présidence de région	Députation et présidence de commune urbaine	Députation et présidence de commune rurale
P.I	52	03	17	09
PJD	46	-	03	01
RNI	39		09	08
MP	39	-	11	06
USFP	38	02	05	07
UC	27	-	04	05
PPS	17	-	04	06
FFD	09	-	04	01
P.D	14	-	05	03
MDS	09	-	01	03
P.Tr	05	-	-	03
P.T	06	-	-	01
S.A.P	05	-	02	00
P.S	02	-	-	01
U.M.D	02	-	-	01
P. E.D	05	-	-	01
P.R.E	04	-	-	01
A.D.L	01	-	-	-
F.C	01	-	-	-
P.E	01	-	-	-
P.I.C	01	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>325</b>	-	<b>65</b>	<b>57</b>

Tableau confectionné par nos soins en se basant sur les documents du Ministère chargé des relations avec le parlement, sur les résultats des urnes du 7 septembre 2007 et sur les informations fournies par la Direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

Il y a donc une forte présence des parlementaires dans les instances locales. C'est pourquoi la limitation du cumul des mandats nationaux et locaux devrait être soumise à une réglementation rigoureuse et en perpétuelle adaptation.

#### ▪ Le député président de région

La réforme des lois organiques des deux chambres en 2011 a introduit une série de dispositions portant entre autres sur le cumul des mandats de député et d'élu local. Désormais le mandat de parlementaire n'est pas cumulable avec la présidence d'une région. L'article 13 (deuxième alinéa) de la loi organique n°27-11 relative à la Chambre des représentants et l'article 14 relative à la loi organique de la Chambre des conseillers n° 28-11 prévoient que le mandat parlementaire est incompatible avec la présidence d'une région.

Dans l'ancienne configuration, sur les seize (16) régions, quinze (15) présidents de région avaient une appartenance politique dont sept (7) cumulaient le mandat de député et la

présidence d'une région. En effet, cinq (5) présidents étaient des Istiqlaliens dont trois (3) étaient parlementaires<sup>376</sup> ; sur les 4 parlementaires du Rassemblement national des indépendants trois (3) cumulaient la députation avec la présidence d'une région<sup>377</sup> ; trois (3) parlementaires appartenaient à l'Union socialise forces populaires<sup>378</sup>.

---

<sup>376</sup> 1 représentant Sidi Hamdi Ouldachid, 1 conseiller depuis 2000, Abdelkbir Bourkiya, région Rabat-Salé-Zemour-Zaër, 1 représentant mandat 2002, Doukkala-Abda.

<sup>377</sup> Mohamed Chafik Ben Kirane conseiller depuis 2006 du Grand Casablanca ; Omar Bouida 2007, Guelmim-Es Semara ; représentant Aziz Akhannouch, président du Conseil régional de Sous-Massa-Drâa.

<sup>378</sup> Abdelalli Doumou, 2007, Marakech-Tanssift-Al Haouz ; Said Chbaitou, représentant, 2002-2007-2012, Meknès-Tafilalet.

**Tableau n°28 : Les parlementaires détenant en parallèle un mandat de président de région.**  
(Notons que l'élection des présidents de région coïncide avec le renouvellement du tiers de la Chambre des conseillers)

Région	1 <sup>er</sup> composition 1997 <sup>379</sup>	2 <sup>e</sup> composition 2003 <sup>380</sup>	3 <sup>e</sup> composition 2006 <sup>381</sup>	4 <sup>e</sup> composition 2009 <sup>382</sup>
Oued-Ed-Dahab-Lagouira	Cheikh Amar RNI	El Mami Boussif USFP	El Mami Boussif USFP	El Mami Boussif USFP
Laayoune-Boujdour-Sakia-El Hamra	Brika Zerouali UC conseiller	Hamma Baida	Sidi-Hamdi-Ould Rachid IS représentant 2007	Sidi-Hamdi-Ould Rachid
Guelmim-Es-Semara	Omar Bouaida RNI représentant	Omar Bouaida RNI représentant	Omar Bouaida RNI Représentant	Omar Bouaida RNI
Souss-Massa-Drâa	Mohamed Bouhdoud RNI-Représentant	Mohamed Bouhdoud RNI-représentant	Aziz Akhannouch Depuis 2007 RNI	Ibrahim Hafidi RNI
Gharb-Chrarda-Bni-Hssen	Abdelouahed Radi USFP-Représentant	Abdelouahed Radi USFP-Représentant	El Makki Zizi IS	El Makki Zizi PAM
Chaouia-Ourdigha	Mohamed-Jalal Essaid UC-conseiller	Abdellah El kadiri PND	Abderrahim Atmoun PND	El Mehdi Ben Kadour RNI conseiller
Marrakech-Tensift-Al Haouz	Abdelaziz Lemsioui UC-représentant	Abdelalli Doumou USFP-représentant	Abdelalli Doumou USFP-représentant	Hamid Nargis PAM représentant
L'Oriental	Mustafa Mansouri RNI représentant	Tayeb Rhafes RNI	Tayeb Rhafes RNI	Ali Belhaj PAM
Grand-Casablanca	Mohamed Labsir UC-représentant	Mohamed Labsir UC-représentant	Mohamed Chafik BENKIRANE RNI-conseiller	Mohamed Chafik BENKIRANE RNI-conseiller
Rabat-Salé-Zemour-Zaër	Abdelkbir Berkia SAP	Abdelkbir Berkia IS-Conseiller	Abdelkbir Berkia IS-Conseiller	Bouamar Taroual IS- représentant
Doukkala-Abda	Abdellatif Semlali UC-représentant	Abderrahim Dandoun conseiller	Mohamed Karime IS représentant	Amar mohamed
Tadla-Azilal	Salah hamzaoui SAP	Khalla Essaidi MP représentant	Salah Hamzaoui	Salah Hamzaoui
Meknès-Tafilalet	Driss Toulali SAP	Said Chebaatou USFP	Said Chebaatou USFP	Said Chebaatou USFP
Fès-Boulemane	M'hand El Anser M.P	M'hand El Anser M.P	M'hammed DOUIRI M.P	M'hammed DOUIRIM.P
Taza-Al Hoceima-Taounate	Abdeslam Beroual MP-conseiller	Hamid Kouskous FFD-conseiller	Hamid Kouskous FFD- Conseiller	Mohamed Boudraa PAM
Tanger-Tétouan	Mohamed-Saad Alami IS-conseiller	Mohamed BOUHRIZ conseiller	Abdelhadi Benallal SAP	Talbi Alami Rachidi RNI

Tableau confectionné par nos soins sur la base des résultats des élections des présidents de région pour les années 1997, 2003, 2006 et 2009.

<sup>379</sup> Ziani Amaria, « Les incompatibilités en droit parlementaire marocain », mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondies en droit public, Université Mohammed V de Rabat, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Agdal ; U.F.R., Systèmes constitutionnels et politiques, année universitaire 2001-2002, p. 16.

<sup>380</sup> « La région au Maroc : l'édification d'une collectivité locale », *REMALD*, coll. Thèmes actuels, n° 16, 1998, p. 13.

<sup>381</sup> Document du ministère de l'Intérieur.

<sup>382</sup> www.adrare.net.

La lecture de ce tableau délivre un grand nombre d'enseignements :

– La forte présence de personnalités éminentes à la tête des régions depuis les premières élections des conseils régionaux : présidents des deux Chambres parlementaires (Abdelouahed Radi, Mohamed Jalal Essaid), membre du gouvernement (Aziz Akhannouch), anciens ministres (M'hand El Ansar). La plupart de ces personnalités avait un point commun : la qualité de parlementaire.

– La persistance du phénomène du cumul des mandats, que la timide interdiction instituée par la loi régionale n'a pas fondamentalement résorbé. La plupart des présidents régionaux avaient d'ailleurs interprété à leur avantage cette disposition législative ; en ce sens que ce n'est qu'une fois élus à la présidence de la région qu'ils se sont démis de leur mandat de président de l'assemblée préfectorale ou provinciale, dont le cumul est formellement proscrit.

Le législateur marocain, en prohibant en 2011 le cumul de mandat de parlementaire avec la présidence d'une région, a essayé de rationaliser le travail parlementaire et par conséquent celui des régions. L'article 17, alinéa 3 de la loi organique relative aux régions stipule : « Les fonctions de président du conseil de la région ne peuvent être cumulées avec la qualité de membre du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers, du Conseil économique, social et environnemental, de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, du Conseil de la concurrence ou de la l'Instance nationale de la probité de la prévention et de la lutte contre la corruption<sup>383</sup>. » L'article 13 (2<sup>e</sup> alinéa)<sup>384</sup> et l'article 14 (2<sup>e</sup> alinéa)<sup>385</sup> des lois organiques relatives respectivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers prévoient les mêmes dispositions.

---

<sup>383</sup> Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, *B.O.* n° 6440 (18-2-2016).

<sup>384</sup> L'articles 13 (2<sup>e</sup> alinéa) du dahir n° 1-11-165 du 16 kaada (14 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5992, 6 hija 1432 (3 novembre 2011) : « Le mandat de membre de la Chambre des représentants est incompatible avec la présidence d'un Conseil de la région, il est incompatible avec plus d'une présidence d'une chambre professionnelle, d'un conseil communal, d'un conseil préfectoral ou provincial, d'un conseil d'arrondissement communal ou d'un groupement constitué par des collectivités territoriales. »

<sup>385</sup> L'article 14 (2<sup>e</sup> alinéa) du dahir n°1-11-172 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19-7-2012), p. 2411 : « Le mandat de membre de la Chambre des conseillers est incompatible avec la présidence d'un Conseil de la région, il est incompatible avec plus d'une présidence d'une chambre professionnelle, d'un conseil communal, d'un conseil préfectoral ou provincial, d'un conseil d'arrondissement communal ou d'un groupement constitué par des collectivités territoriales. »

En application de ces textes, le Conseil constitutionnel a émis le 6 octobre 2015 une décision sur la question<sup>386</sup>.

▪ **Le député président d'une commune locale**

Lors des élections législatives du 7 septembre 2007<sup>387</sup>, le Parti de l'Istiqlal a obtenu 52 sièges, dont 26 députés étaient déjà présidents d'une commune locale, soit 50 %. Le Mouvement populaire a obtenu 41 sièges, dont 17 étaient présidents soit 43 %. Ce même pourcentage était enregistré par le Rassemblement national des indépendants : sur 39 députés, 17 étaient présidents d'une commune locale. L'Union socialiste des forces populaires : 38 députés dont 12 présidents, soit 31 % (5 communes urbaines et 7 communes rurales). Ces formations ont plus ou moins bénéficié de la présence de leurs élus locaux pour décrocher un mandat national. Nous ne pouvons pas en dire autant du Parti de la justice et du développement : sur 46 sièges seulement 4 étaient présidents d'une commune locale (3 urbaines et 1 rurale).

---

<sup>386</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 973/15 que nous allons traiter ultérieurement.

<sup>387</sup> *Le Matin*, rubrique Nation, « Résultats définitifs des élections législatives du 7 septembre 2007 », publié le 10 septembre 2007. Répartition définitive des sièges après les élections législatives du 7 septembre 2007 pour l'élection des membres de la Chambre des représentants, au titre des listes électorales locales : Parti de l'Istiqlal : 52 sièges ; Parti de la Justice et du Développement : 46 sièges ; Mouvement populaire : 41 sièges ; Rassemblement national des indépendants : 39 sièges ; Union nationale des forces populaires : 38 sièges. Union constitutionnelle : 27 sièges ; Parti du Progrès et du Socialisme : 17 sièges ; Front des Forces Démocratiques : 9 sièges ; Mouvement Démocratique et national : 9 sièges ; Union PND-Al Ahd et les partis formant l'union : 14 sièges, se répartissant comme suit : Union PND-Al Ahd : 8 sièges ; Parti Al Ahd : 3 sièges. PND : 3 sièges ; Union PADS-CNI-PSU et les partis formant l'union : 6 sièges se répartissant comme suit : Union PADS-CNI PSU : 5 sièges. CNI : 1 siège ; Parti Travailleiste : 5 sièges ; Parti de l'Environnement et du Développement : 5 sièges ; Parti du Renouveau et de l'Equité : 4 sièges ; Parti socialiste : 2 sièges ; Union Marocaine pour la Démocratie : 2 sièges ; Forces Citoyennes : 1 siège ; Alliance des Libertés : 1 siège ; Initiative Citoyenneté et Développement : 1 siège. Parti de la Renaissance et de la Vertu : 1 siège ; SAP : 5 sièges.

[http://lematin.ma/journal/2006/Elections\\_Resultats-definitifs-des-elections-legislatives--du-7-septembre-2007/](http://lematin.ma/journal/2006/Elections_Resultats-definitifs-des-elections-legislatives--du-7-septembre-2007/)

**Tableau n° 29 : Les membres de la Chambre des représentants cumulant avec un mandat de commune urbaine ou rurale**

Formation politique	Nombre des représentants	Commune urbaine	Commune rurale	Total
P.I	52	17	09	26
P.J.D	46	03	01	4
R.N.I	39	09	08	17
M.P	41	11	06	17
U.S.F.P	38	05	07	12
U.C	27	04	05	09
P.P.S	17	04	06	10
F.F.D	09	04	01	05
UD et AHD	14	05	03	08
M.D.S	09	01	03	04
P. T	05	00	03	03
U. T.C.N.I	06	00	01	01
S.A.P	05	02	00	02
P.S	02	01	00	01
U.M.D	02	00	01	01
P. E.D	05	00	01	01
P.R.E.	04	00	01	01
F.C.	01	00	00	00
P.E	01	00	00	00
A.D.L	01	00	00	00
I.C.D	01	00	00	00
Total	<b>325</b>	<b>65</b>	<b>57</b>	<b>122</b>

Tableau confectionné par nos soins. On a confronté la liste des noms des 325 élus à la Chambre des représentants lors des élections de 2007 avec celle des présidents de collectivité locale issus des élections communales de 2006.

- Parmi les 270 membres de la Chambre des conseillers, 70 étaient présidents d'une commune (30 conseillers de commune urbaine et 40 de commune rurale). De façon plus détaillée, sur 84 conseillers du Parti Authenticité et Modernité, 35 % étaient président d'une commune. Pour le groupe de l'Istiqlal, sur 53 conseillers, 37 % étaient président d'une commune. Il est clair que la présence des conseillers au niveau local a favorisé leur élection au niveau national. Pourtant, malgré le nombre des conseillers du Mouvement populaire (43), du Groupe socialiste (23) et du groupe de l'Union constitutionnelle (21), le pourcentage des élus locaux était très modeste.

**Tableau n° 30: Les membres de la Chambre des conseillers cumulant avec un mandat de commune urbaine ou rurale <sup>388</sup>**

Formation politique	Nombre des conseillers	Commune urbaine	Commune rurale	Total
G. R.A	84	04	20	24
G. I	53	09	05	14
G. M.P	43	02	04	06
G. S	23	04	04	08
G. U.C	21	07	02	09
G. S.U	11	01	02	03
G. M.D.S	10	01	02	03
U. N.T.M	02	01	00	01
C.D.T	10	00	00	00
U.M.T	07	00	00	00
S.A.P	04	01	01	02
<b>Total</b>	<b>268</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>70</b>

Tableau confectionné par nos soins. On a confronté la liste des noms des 268 élus à la Chambre des conseillers lors des élections de 2006 avec celle des présidents de collectivité locale issus des élections communales de 2003<sup>389</sup>.

Beaucoup d'analyses font remarquer la confusion qui règne chez les électeurs entre l'élu local et le parlementaire. Certes, la différence est grande, mais il n'en reste pas moins que les deux sont liés. Les parlementaires, quant à eux, considèrent que l'accès à l'hémicycle n'aurait pu se faire s'ils n'avaient pas été élus au niveau local.

#### ▪ Les présidents des conseils des communes urbaines

Au Maroc, depuis 2002, les communes urbaines de plus de 500 000 habitants jouissent d'un régime qui s'inscrit dans le cadre de l'unité de la ville. L'article 84 de la charte communale<sup>390</sup> stipule : « Les affaires des communes urbaines de plus de 500 000 habitants sont gérées par un conseil communal. Les communes urbaines concernées sont Rabat, Salé, Casablanca, Marrakech, Fès et Tanger. » Les affaires des communes urbaines citées à l'article 84 sont gérées par un conseil communal. Ce dernier élit parmi ses membres un président et des vice-présidents, qui forment le bureau dudit conseil. Depuis l'instauration de ce régime, la plupart des présidents élus sont des parlementaires, comme il est illustré dans le tableau suivant :

<sup>388</sup> Ce tableau a été effectué selon la composition de la Chambre des conseillers du 2 décembre 2008, la source des listes des groupes parlementaire provenait du ministère chargé des Relations avec le parlement. Des changements dans la composition des listes des conseillers pouvait se faire à n'importe quelle moment, car la transhumance n'était pas interdite par la législation en cours.

<sup>389</sup> Répertoire des présidents des collectivités locales, centre de documentation des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales, 2004.

<sup>390</sup> Dahir n° 1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003), portant promulgation de la loi n° 01-03 modifiant la loi n° 78600 portant Charte communale, *B.O.* 5096 du 3 avril 2003.

**Tableau n° 31 : Le cumul du mandat parlementaire avec la présidence d'une commune urbaine de 2006 à 2015**

Ville	Président/Appartenance politique 2006	2009	2015
Rabat	Omar Bahraoui (représentant, M.P.)	Fathallah Oualalou l'USFP	Mohamed Sadiki (PJD)
Salé	Driss Sentissi (représentant, M.P.)	Noureddine Lazrak	Jamaâ El Moâtassim (PJD)
Casablanca	Mohammed Sajid (représentant, U.C.)	Mohammed Sajid	Abdelaziz El Omari (PJD)
Marrakech	Omar El Jazouli (conseiller, U.C.)	Fatima Zohra Mansouri	Mohammed Belarbi Bel Kaid (PJD)
Tanger	Dahmane Darham (conseiller, l'USFP)	Fouad El Omari <sup>391</sup>	El Bachir Al Abdalaoui (PJD)
Fès	Hamid Chabat (représentant, PI)	Hamid Chabat	Driss El Azami (PJD)

Tableau confectionné par nos soins.

D'après ce qui précède, le cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local est très répandu chez les parlementaires. Ils peuvent avoir un mandat national tout en maintenant un mandat local, pour maintenir les liens locaux. Ces deux niveaux favorisent une communication directe sans devoir recourir à des intermédiaires politiques ou administratifs. Cette réalité est encouragée par le choix des électeurs qui perçoivent souvent l'intérêt qu'il y a à disposer d'élus titulaires des responsabilités complémentaires. Nous constatons aussi que les cumulards sont plus souvent avantagés dans les scrutins que les autres, ce qui peut porter atteinte à leur rendement.

Cette situation est la conséquence de l'absence de mesure juridique interdisant le cumul. D'autant plus que le manque de déontologie dans la pratique politique marocaine accentue la quête de mandats nationaux et locaux.

### **B. Les incompatibilités avec les fonctions publiques non électives**

Les incompatibilités avec les fonctions publiques non électives puisent leurs raisons d'être dans le souci de dégager les parlementaires des liens de dépendance qu'ils pourraient avoir avec un autre pouvoir ou une autre autorité. De manière plus générale, l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire. Au Maroc, la liste des fonctions publiques non électives qu'un parlementaire ne peut cumuler avec son mandat a été élargie en 2011. Les lois organiques relatives respectivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers ont interdit le cumul du mandat parlementaire et l'appartenance au gouvernement.

<sup>391</sup> Il a été élu maire le 31 octobre 2010, député de Tanger le 25 novembre 2011 au nom du PAM.

Dans le développement qui va suivre, nous allons traiter toutes les fonctions non électives qu'un parlementaire ne peut cumuler. D'abord l'incompatibilité avec l'appartenance au gouvernement (1), au Conseil constitutionnel, désormais la Cour constitutionnelle, et au Conseil économique et social et environnemental (2) ; ensuite l'incompatibilité avec les fonctions administratives (3) et enfin avec les missions temporaires confiées par le gouvernement et excédant une durée de six mois (4).

### **1. L'incompatibilité avec la qualité de membre du gouvernement**

Théoriquement, la séparation des pouvoirs est une interprétation spécifique dont découle l'idée d'incompatibilité. D'un point de vue conceptuel, la notion de séparation des pouvoirs, telle qu'exprimée par Montesquieu, signifie simplement ceci : les différentes fonctions de l'Etat, ayant été intellectuellement distinguées, vont être confiées à des organes différents afin que le pouvoir arrête le pouvoir. Il est parfaitement possible que les organes ainsi séparés à l'origine collaborent ensuite de façon étroite. La séparation des pouvoirs est le moyen de justifier certains éléments de cloisonnement entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. L'incompatibilité entre la fonction de ministre et le mandat de parlementaire constitue l'un de ces éléments. Mais ce constat ne fait pas l'unanimité dans tous les pays. Si la question du cumul du mandat parlementaire avec la qualité de membre du gouvernement est prohibée dans certains régimes, il n'en est pas de même dans d'autres. Dans la pratique marocaine, le cumul du mandat parlementaire avec la fonction de ministre a connu deux étapes :

- Avant la réforme de 2011, le cumul d'un mandat parlementaire et de l'appartenance au gouvernement était tout à fait légal. Au contraire, à l'exception de la loi organique de 1963 qui n'avait fait aucune allusion à la question, les autres lois organiques qui ont suivi ont légalisé ce cumul. En effet, l'article 13 de la loi organique n° 1-77-177 du 9 mai 1977 relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants prévoyait que : « l'exercice de toutes fonctions publiques non électives, à l'exception des fonctions gouvernementales, dans les services de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics ou de la capitale appartenant pour plus de 50 % à l'Etat est incompatible avec le mandat de représentant ». Par la suite, les dispositions de l'article 11 de loi organique n° 31-97 du 4 septembre 1997 et l'article 16 de la loi organique n° 32-97 du 4 septembre 1997 ont repris les mêmes termes que ceux de la loi de 1977. Ces articles autorisent les ministres à cumuler leur mandat avec la qualité de membre du gouvernement.

Au niveau des règlements des deux chambres, les dispositions de l'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa et de l'article 30 respectivement de la Chambre des représentants et de la chambre des conseillers ont interdit aux membres de leur bureau de cumuler leur fonction avec celle de membre du gouvernement ou de président d'une commission permanente de la chambre ou de président d'un groupe parlementaire.

Il y a un autre niveau de réglementation des situations de cumul. En novembre 1999, Abderrahmane El Youssoufi, alors Premier ministre, a adressé une circulaire aux membres du gouvernement les appelant à suspendre, durant l'exercice de leur mission, toute activité professionnelle ou commerciale dans le secteur privé. Le document tentait d'instaurer une première limitation au cumul des fonctions par les ministres, même s'il ne concernait pas les postes d'élus. Deux ans plus tard, il était resté lettre morte. Du coup, le seul texte qui renvoie à une incompatibilité au niveau du gouvernement est la loi organique du Conseil constitutionnel. Dans cette dernière, il est stipulé qu'un membre du conseil ne peut pas être en même temps membre du gouvernement. Le vide juridique des textes s'est concrétisé dans la réalité par des cas de cumul de ministres avec d'autres fonctions. Le tableau suivant illustre cette réalité :

**Tableau n° 32 : Liste des parlementaires cumulant la qualité de membre du gouvernement nommé le 8 juin 2004<sup>392</sup> et d'une commission parlementaire**

Nom prénom	Ministère	Appartenance politique	Membre d'une commission
Mohamed El Yazri	Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement	G.S.	Commission de l'intérieur
Mustapha El Manssouri	Emploi et Formation professionnelle Education national de l'Enseignement	G.R.N.I.	Commission de la justice
Mohamed El Achari	Culture	G.S.	Commission de la justice
Nouzha Chekrouni	Déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération chargée des Marocains résidant à l'étranger	G.S.	Commission des finances et du développement

Tableau confectionné par nos soins

Finalement, un ministre pouvait cumuler plusieurs tâches à la fois il pouvait être président de conseil municipal, dirigeant ou membre du bureau politique de son parti. Parfois, il pouvait être aussi à la tête de journaux ou d'associations. Certains remplissaient toutes ces fonctions à la fois, ou presque. Certains ministres cumulaient trois types de fonction :

<sup>392</sup> Suite aux élections de septembre 2002, Driss Jettou a été désigné Premier ministre, reconduit le 8 juin 2004.

1. Membres du gouvernement et membres d'une commission parlementaire : à titre d'exemple, parmi les 35 membres du 28<sup>e</sup> gouvernement nommé le 8 juin 2004, 10 étaient parlementaires dont 5 appartenaient au groupe socialiste, 4 au groupe istiqlalien, et 1 au groupe du Rassemblement national des indépendants. La plupart appartenaient à une commission permanente parlementaire.

2. Membres du gouvernement et directeur d'un journal ou président d'un parti politique. Par exemple : Mohamed El Yazghi, ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement dans le gouvernement de 2004, Premier secrétaire de l'USFP et directeur du quotidien *Libération* ; Mohand Laensar, ministre de l'Agriculture et du Développement rural, secrétaire général du Mouvement populaire, parlementaire, président de la région de Fès-Boulemane et de la commune d'Imouzzer Marmoucha. A ses côtés, au gouvernement comme au parlement, Mohamed Saâd El Alami, ministre des Relations avec le parlement, membre de la Chambre des conseillers et président du conseil municipal de la province de Chefchaouen, ou encore Karim Ghellab, ministre de l'Équipement et du Transport et président de la commune de Sbata (Casablanca). Tous ces postes, légitimes puisque souvent obtenus via des élections, constituent autant de responsabilités pour les concernés.

Au Maroc, l'absence de régulation faisait que ce cumul intervenait souvent comme par défaut, lorsque des personnages déjà élus accédaient au gouvernement, alors qu'en France, par exemple, le système de suppléance oblige les parlementaires devenus ministres à céder leur place au parlement au suppléant élu en même temps qu'eux. D'ailleurs, il semble que le législateur marocain se soit inspiré de son homologue français en prohibant le cumul du mandat parlementaire et de la fonction de ministre.

▪ L'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la qualité de membre du gouvernement est récente. Cela constitue l'une des apports majeurs de la Constitution de 2011<sup>393</sup> et de la loi organique n° 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres<sup>394</sup>. Cette interdiction est contenue aussi dans

---

<sup>393</sup> Article 87 de la Constitution de 2011 : « Le gouvernement se compose du chef du gouvernement et des ministres et peut comprendre aussi des Secrétaires d'Etat. Une loi organique définit, notamment, les règles relatives à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement, et au statut de ses membres. Elle détermine également les cas d'incompatibilité avec la fonction gouvernementale, les règles relatives à la limitation du cumul des fonctions, ainsi que celles régissant l'expédition, par le gouvernement sortant, des affaires courantes. »

<sup>394</sup> Dahir n° 1-15-33 du jourmada I 1436 (19 mars 2015) portant promulgation de la loi organique n° 065-13, relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, *B.O.* n° 6348

l'article 14 de la loi organique n° 27.11<sup>395</sup> de la Chambre des représentants, qui dit que « le mandat à la Chambre des représentants est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement ». Les mêmes dispositions font l'objet de l'article 15 de la loi organique n° 28.11<sup>396</sup> de la Chambre des conseillers. Depuis l'interdiction du cumul du mandat du parlementaire avec celui de ministre, le Conseil constitutionnel a émis trois décisions dans ce sens<sup>397</sup>.

## **2. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre de la Cour constitutionnelle**

La présentation de l'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre de la Cour constitutionnelle se fera par l'analyse de deux situations. La première, un parlementaire devient en cours de mandat membre de la Cour constitutionnelle ; la seconde, un membre de la Cour constitutionnelle se présente à un mandat électif.

**Première situation** : un parlementaire devient membre de la Cour constitutionnelle.

On peut être membre du Conseil constitutionnel (Cour constitutionnelle) soit sur désignation du Roi soit sur proposition des présidents des deux chambres. L'article 77 de la Constitution de 1992, qui constitue la première consécration juridique du Conseil constitutionnel, a limité ses membres à neuf. Le Roi désignait quatre membres pour une durée de six ans, et quatre autres étaient désignés pour la même durée par le président de la Chambre des représentants après consultation des groupes. Outre les membres ci-dessus mentionnés, le Roi nommait aussi le président du Conseil constitutionnel pour la même durée. Chaque catégorie de membre n'était renouvelable que par moitié tous les trois ans. Par la suite, la Constitution de 1996 dans son article 79 a augmenté le nombre des membres de neuf à douze. Le Conseil constitutionnel comprenait six membres désignés par le Roi pour une durée de neuf ans, et six membres étaient désignés pour la même durée moitié par le président de la Chambre des représentants, moitié par le président de la Chambre des conseillers, après consultation des groupes. Chaque catégorie de membres est renouvelable par tiers tous les trois ans. Le

---

<sup>395</sup> Article 13, dahir n° 1-11-165 du 16 kaada (14 octobre 2011), portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5992, 6 hija 1432 (3 novembre 2011) : « ... Le mandat de membre de la Chambre des représentants est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques non électives dans les services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des autres personnes morales de droit public ou des sociétés dont le capital appartient pour plus de 30 % à l'Etat, à l'exception d'une mission temporaire dont le représentant concerné peut être chargé par le gouvernement conformément aux dispositions de l'article 19 de la présente loi... ».

<sup>396</sup> Dahir n°1-11-172 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011), portant promulgation de la loi organique n° 28-11, relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19-7-2012), p. 2411.

<sup>397</sup> Nous allons traiter ultérieurement de façon détaillée ces décisions, paragraphe 3 de la section 2 du premier chapitre de la deuxième partie.

président du Conseil constitutionnel est choisi par le Roi parmi les membres nommés par lui. Le mandat du président et des membres du Conseil constitutionnel n'est pas renouvelable. Enfin, la Constitution de 2011 dans son article 130 a maintenu le même nombre de membres de la Cour constitutionnelle.

La compatibilité entre le mandat parlementaire et la qualité de membre de la Chambre constitutionnelle et/ou du Conseil constitutionnel (Cour constitutionnelle) est interdite par les lois organiques de ces institutions. A ces textes s'ajoutent les lois organiques relatives aux deux chambres du parlement : l'article 13 de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants et l'article 14 de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers. Elles disposent que le mandat de membre de la Chambre des représentants ou des conseillers est incompatible avec la qualité de membre de Cour constitutionnelle. Enfin, la loi organique n° 066-13 relative à la Cour constitutionnelle<sup>398</sup> stipule dans son article 5<sup>399</sup> l'incompatibilité de la qualité de ses membres avec celle de membre du parlement.

Lorsqu'un parlementaire est désigné membre de la Cour constitutionnelle, il dispose d'un délai pour pouvoir s'exprimer sur son choix.

L'article 13 de la loi organique de 1963 constitue la disposition de base juridique de ce délai. Il prévoit que « le représentant qui lors de son élection se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité est tenu d'établir, dans les huit jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation, la décision de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, qu'il s'est démis de ses fonctions incompatibles avec son mandat ou, s'il est titulaire d'un emploi public, qu'il a demandé à être placé dans la position spéciale par son statut. A défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat.<sup>400</sup> ».

Sera déchu de plein droit le parlementaire qui aura accepté en cours de mandat une fonction incompatible. La démission d'office et la déchéance sont prononcées dans tous les cas par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême à la requête du bureau de la chambre dont le parlementaire est membre ou du ministre de la Justice. Elle n'entraîne pas d'inéligibilité.

---

<sup>398</sup> *Bulletin officiel* n° 6288 du 8 kaada 1435 (4 septembre 2014), dahir n° 1-14-139 du 16 chaoual 1435 (13 août 2014), portant promulgation de la loi organique n° 066-13 relative à la Cour constitutionnelle.

<sup>399</sup> La loi organique de la Cour constitutionnelle, article 5 : « Les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec celles de membre du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers, du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, du Conseil économique, social et environnemental ou de toute instance et institution prévues au titre XII de la Constitution... »

<sup>400</sup> Dahir n° 1-63-118 du 17 avril 1963 portant loi organique relative à l'élection des représentants.

La loi organique qui a suivi, relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants du 31 juillet 1970, n'a pas apporté de modification majeure.

L'article 3, alinéa 2 de la loi organique relative à la Chambre constitutionnelle du 31 juillet 1970<sup>401</sup> et l'article 4, alinéa 2 de la loi organique relative à la même Chambre constitutionnelle en date du 9 mai 1977<sup>402</sup> le parlementaire nommé à la Chambre constitutionnelle est réputé avoir opté pour cette fonction s'il n'a pas exprimé de volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de sa nomination. A cette époque, le législateur marocain partageait cette disposition avec son homologue français. Le parlementaire nommé au Conseil constitutionnel est réputé avoir opté pour cette fonction s'il n'a pas exprimé de volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de sa démission (art. LO 152 du code électoral).

En revanche, et depuis l'adoption de la loi organique n° 8-98 relative au Conseil constitutionnel<sup>403</sup>, le délai est passé de huit à quinze jours. Un parlementaire nommé membre de la Cour constitutionnelle est réputé avoir opté pour cette dernière fonction s'il n'exprime pas une volonté contraire dans les quinze jours suivant la publication de sa nomination (article 5 alinéa 1 de ladite loi<sup>404</sup>) ; les membres de la Cour élus au parlement sont remplacés dans leur fonction.

**Seconde situation :** un membre de la Cour constitutionnelle se présente à un mandat électif, notamment parlementaire. Le législateur a réglementé cette hypothèse par les dispositions de l'article 11 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle n° 066-13 : « Tout membre de la Cour constitutionnelle qui veut se présenter à une élection ayant pour but de lui conférer une mission publique élective doit présenter sa démission de la Cour constitutionnelle avant le dépôt de sa candidature<sup>405</sup>. » En d'autres termes, un membre de la Cour constitutionnelle élu à la Chambre des représentants ou à la Chambre des conseillers est réputé avoir démissionné de la Cour constitutionnelle.

---

<sup>401</sup> Dahir n° 1-70-194 du 31 juillet 1970, portant loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants, *B.O.* 3013 bis du 1-08-1970.

<sup>402</sup> Dahir n° 1-77-177 du 20 jourmada I 1397 (9 mai 1977), portant loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres, *B.O.* n° 3366 bis du 10 mai 1977.

<sup>403</sup> *Op. cit.*

<sup>404</sup> L'article 5 stipule : « Les membres du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers et du Conseil économique et social et les personnes chargées d'une mission publique élective, de manière générale, nommés au Conseil constitutionnel sont prévus avoir opté pour ces dernières fonctions s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire dans les quinze jours suivant la publication de leur nomination... »

<sup>405</sup> Dahir n° 1-14-139 du 13 août 2014, portant promulgation de la loi organique n° 066-13 relative à la Cour constitutionnelle, *B.O.* 6288 du 4-9-2014.

La législation marocaine sur ce point est similaire à celle de la France. Les parlementaires nommés membres du Conseil constitutionnel sont réputés avoir opté pour cette dernière fonction s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de leur nomination (article L.O. 152 du code électoral). Ils sont alors remplacés par leur suppléant jusqu'au renouvellement de l'assemblée (article L.O. 176-1 du code électoral). Le Conseil constitutionnel a émis une décision dans ce sens<sup>406</sup>.

### **3. La qualité du membre du Conseil économique, social et environnemental<sup>407</sup>**

Le Conseil économique, social et environnemental, en tant qu'organisme ainsi dénommé, ne figurait pas dans la Constitution de 1962, ni dans celles de 1970 et de 1972. Il a fallu attendre la Constitution de 1992 (articles 91 à 93), pour enregistrer l'institutionnalisation du Conseil économique et social (CES). La Constitution 1996 a repris les mêmes dispositions que la Constitution précédente (articles 93, 94 et 95). La Constitution de 2011, quant à elle, a consacré le titre XI au Conseil économique et social (de l'article 151-152-153). Conformément aux dispositions de l'article 152 de cette Constitution, le Conseil assure une mission consultative auprès du gouvernement, de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers<sup>408</sup>. Les mêmes dispositions sont reprises dans l'alinéa premier de l'article 2 de la loi organique n°128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental<sup>409</sup>.

Dans le but de préserver une certaine indépendance entre les institutions de l'Etat, le législateur a prévu l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et l'appartenance à ce conseil. Par conséquent, les membres dudit conseil ne peuvent cumuler leur fonction avec celle de membre de la Chambre des représentants ni celle de membre de la Chambre des conseillers. Cette interdiction est traduite dans la loi organique n° 5992 (6 hija 1432, 3-11-2011) relative à la Chambre des représentants dans son article 13, celle relative à la Chambre

---

<sup>406</sup> Décision n° 710/08 du 22 juin 2008, concernant Rachid Lamdaouar, que nous allons traiter ultérieurement.

<sup>407</sup> Dahir n° 1-14-124 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014), portant promulgation de la loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental, *B.O.* n° 6284, 24 chaoual 1435 (21 août 2014).

<sup>408</sup> Article 152 de la Constitution de 2011 : « Le conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le gouvernement, par la Chambre des représentants et par la Chambre des conseillers sur toutes les questions à caractère économique et social ou environnemental. Il donne son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et du développement durable. »

<sup>409</sup> Dahir n° 1-14-124 du 13 chaoual 1435 (14 août 2014), portant loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental, *B.O.* n° 6284 du 21 août 2014.

des conseillers n° 6066 dans son article 14, et dans l'article 13 de la loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental. Ce dernier stipule : « les fonctions de membre du Conseil sont incompatibles avec celles de membre du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers ou de la Cour constitutionnelle, de président de conseil régional, de responsable diplomatique, de juge. Est considéré comme démissionnaire le membre qui se trouve en situation d'incompatibilité. »

En France, c'est l'article 139 du code électoral qui dispose que le mandat de député est incompatible avec la qualité de membre<sup>410</sup>. Il est également incompatible avec le mandat de représentant au parlement européen.

### **C. Les autres fonctions incompatibles**

Pour toutes les autres fonctions publiques non électives, la solution repose sur l'idée que le mandat électif doit être préféré, parce que celles-ci étaient exercées antérieurement à son acquisition (1). Elles sont aussi incompatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire, avec les fonctions conférées par un Etat étranger et celles exercées dans une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds (2) avec l'exercice d'une mission temporaire conférée par le parlement (3).

#### **1. Les fonctionnaires : les fonctions concernées**

Dès l'institution des incompatibilités, les législateurs des pays démocratiques se sont souciés de concilier le relâchement des liens avec l'administration du fonctionnaire élu, nécessaire à l'indépendance du parlementaire à l'égard de l'exécutif, et la protection de l'activité professionnelle, indispensable au plein exercice des droits civils et politiques du citoyen. Le principe est que l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député. Que recouvre alors la notion de fonction publique non élective ?

▪ « A la qualité de fonctionnaire toute personne nommée à un emploi permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie<sup>411</sup>. » Cependant, cette définition ne cerne pas toutes les fonctions publiques à caractère non électif. Il faut une règle de portée générale qui s'applique à toutes les personnes exerçant une fonction au sein de la fonction publique et ce quel que soit leur statut. Avant de délimiter les catégories qui constituent les fonctions publiques non électives, nous allons faire la distinction entre les fonctions jugées inéligibles par le législateur et les fonctions incompatibles.

<sup>410</sup> Loi organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 relative au conseil économique et social de la France.

<sup>411</sup> D'après l'article 2 du 1<sup>er</sup> chapitre du dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 137 (24 février 1958), portant statut général de la fonction publique des cadres de l'Etat.

a. Sont inéligibles<sup>412</sup> sur toute l'étendue du royaume les personnes exerçant effectivement les fonctions ci-après ou ayant cessé de les exercer depuis moins d'un an à la date du scrutin : les magistrats, les magistrats de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes ; les directeurs centraux du ministère de l'Intérieur, les walis et les gouverneurs ainsi que les secrétaires généraux de préfecture, de province ou de préfecture d'arrondissement, les pachas, les chefs de cabinet de wali et de gouverneur, les chefs de district, les chef de cercle, les caïds, les khalifats, les chioukh et moquademine ; les membres des Forces armées royales et les agents de la force publique ; les inspecteurs des Finances et de l'Intérieur ; le Trésorier général du Royaume et les trésoreries régionales.

b. Sont inéligibles<sup>413</sup> dans toute circonscription comprise dans le ressort de laquelle ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de deux ans à la date du scrutin : les magistrats, les magistrats de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes ; les walis et les gouverneurs ainsi que les secrétaires généraux de préfecture, de province ou de préfecture d'arrondissement, les pachas, les chefs de cabinet de wali et de gouverneur, les chefs de district, les chef de cercle, les caïds, les khalifats les chioukh et moquademine ; les membres des Forces armées royales et les agents de la force publique ; les chefs de région militaire ; les chefs des services déconcentrés de la Direction générale de la sûreté nationale et les commissaires de police.

De la sorte, par la force du droit, les fonctionnaires soumis à ces statuts ne peuvent pas se présenter aux élections législatives dont l'interdiction est préalablement établie par le législateur, ils obéissent à des conditions pour être éligibles. Par contre, est soumis au régime des incompatibilités l'exercice de toutes fonctions publiques non électives dans les services de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

▪ Les parlementaires ne peuvent être simultanément fonctionnaires et titulaires de fonctions publiques proprement dites. Cette incompatibilité a été inscrite par le législateur marocain<sup>414</sup> dans les premières lois organiques. Celle de 1963 relative à la Chambre des

---

<sup>412</sup> Article 7 de la loi organique de la Chambre des représentants, 2011, n° 5992 et l'article 8 de la loi organique de la Chambre des conseillers 2011, n° 6066.

<sup>413</sup> Article 8 de la loi organique de la Chambre des représentants, 2011, n° 5992 et article 9 de la loi organique de la Chambre des conseillers, 2011, n° 6066.

<sup>414</sup> En France, le principe de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et toute fonction publique non élective est posé par l'article 12 de la loi organique du 24 octobre 1958. Le mandat parlementaire est incompatible avec toute fonction publique non élective qu'il s'agisse d'une fonction dans le cadre de l'Etat national, d'une fonction confiée par un Etat membre de la communauté, par un Etat étranger ou par une organisation internationale. Toute personne titulaire d'une de ces fonctions qui est élue au Parlement doit, si elle veut exercer son mandat, renoncer dans les huit jours à l'exercice de ses fonctions antérieures. Les fonctionnaires sont mis en position de détachement. Il n'y a d'exception que pour les fonctions suivantes : – les professeurs

représentants stipulait dans son article 11 : « L'exercice de toutes fonctions dans l'administration, un établissement public ou une société dont le capital appartient pour plus de 25 % à l'Etat ou subventionnée par l'Etat est incompatible avec le mandat de représentant. En conséquence, toute personne visée à l'alinéa précédent, élue à la Chambre des représentants, est placée dans la position prévue à cet effet par le statut la régissant dans les huit jours qui suivent son élection ou la décision de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême en cas de contestation. » Cette dernière disposition a été modifiée et complétée par la loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants de 1977. L'article 13 prévoyait : « ... Toute personne appartenant en qualité de titulaire ou stagiaire à un cadre du personnel de l'un des organismes visés à l'alinéa précédent et élue à la Chambre des représentants est placée de droit pendant la durée de son mandat dans la position de détachement telle que celle-ci est définie à l'article 47 du dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique<sup>415</sup>. »

Les articles 14 et 15 des lois organiques de 2011 relatives respectivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers réglementent actuellement la situation du fonctionnaire qui devient parlementaire. Un fonctionnaire élu membre du parlement est de droit placé à sa demande pendant la durée de son mandat dans la position de détachement. Le détachement est prononcé par arrêté du chef du gouvernement pris sur proposition du ministre intéressé, après visa du ministre chargé des Finances et du ministre chargé de la Fonction publique. Cet arrêté est pris dans les trente jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin. Toutefois, dans le cas où l'élection est contestée, le délai ne court qu'à compter de la décision de la Cour constitutionnelle confirmant l'élection. À la cessation de son mandat, l'intéressé est réintégré d'office dans son administration d'origine.

Ainsi, lorsqu'un fonctionnaire se trouve en situation d'incompatibilité, il peut fort bien conserver le mandat qu'il vient d'acquérir sans pour autant démissionner de la fonction publique. Il a la possibilité d'être en détachement, prévue dans l'article 47 organisant le statut de la fonction publique : « Le fonctionnaire est en position de détachement lorsqu'il est placé hors de son cadre d'origine mais continue à appartenir à ce cadre et à bénéficier de ses droits à

---

titulaires de l'enseignement supérieur et les personnes chargées d'une direction de recherche ; – les ministres du culte et les délégués du gouvernement dans l'administration des cultes dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, les ministres des Cultes et les délégués du gouvernement dans l'Administration des cultes. Le principe de cette incompatibilité connaît trois exceptions : les professeurs titulaires de l'enseignement supérieur, les ministres du Culte et les parlementaires qui acceptent une mission de moins de six mois confiée par le gouvernement.

<sup>415</sup> Dahir n° 1-77-177 du 20 jomada I 1397 (9 mai 1977) portant loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres, *B.O.* n° 3366 bis du 10 mai 1977.

l'avancement et à la retraite. » Donc le parlementaire fonctionnaire peut être placé hors de son corps d'origine tout en continuant à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire détaché est soumis à l'ensemble des règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement. Il lui suffit de demander à être placé dans la position prévue par son statut, ce qui ne pourra lui être refusé, le détachement est accordé de plein droit<sup>416</sup>. A l'expiration de son détachement, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps d'origine, dans les conditions fixées par le règlement de l'administration publique. Il faut souligner que si le détachement d'un fonctionnaire est soumis, dans le régime de droit commun, au pouvoir discrétionnaire de l'administration, le détachement pour l'exercice des fonctions de membre du parlement s'effectue de plein droit, c'est-à-dire que dans cette hypothèse l'administration a une compétence liée. L'administration ne pourra donc pas refuser de placer ses agents nouvellement élus au parlement en position de détachement.

De la sorte, le fonctionnaire dispose d'une situation plus confortable, pouvant bénéficier du régime du détachement pendant la durée de son mandat. Elle lui donne la possibilité de cumuler le mandat parlementaire, qui nécessite une totale indépendance à l'égard du gouvernement, et une carrière de fonctionnaire qui implique l'obéissance à ce même gouvernement<sup>417</sup>.

Il est donc clair que le fonctionnaire détenant un mandat est privilégié par rapport à d'autres parlementaires exerçant une autre activité. Ce qui explique d'ailleurs la forte présence des fonctionnaires dans la composition sociologique du parlement.

Dans la pratique parlementaire marocaine, la situation est illustrée par le tableau suivant :

---

<sup>416</sup> C'est l'article 48 de la même loi : « Le détachement est prononcé sur la demande du fonctionnaire et présente un caractère essentiellement révocable. Dans les cas prévus au paragraphe 4 du présent article, le détachement est accordé de plein droit. La procédure de détachement sera fixée par décret. Les fonctionnaires peuvent être détachés : 1°... , 2°... , 3°... 4° pour exercer un mandat public ou un mandat syndical lorsque le mandat public ou syndical comporte des obligations empêchant d'assurer normalement l'exercice de la fonction. ». Dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 137 (24 février 1958), portant statut général de la fonction publique des cadres de l'Etat.

<sup>417</sup> L'article 89 de la Constitution : « Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics ».

**Tableau n°33 : La représentation des fonctionnaires dans la composition socioprofessionnelle de 1963 à 2016**

Année législative	Pourcentage des fonctionnaires
1963	22,0 % <sup>418</sup>
1977	28 % <sup>419</sup>
1984	17,32 % <sup>420</sup>
1993	12,31 % <sup>421</sup>
1997	<sup>422</sup> 836
2002	17,5 % <sup>423</sup>
2007	15,7 % <sup>424</sup>
2011	10 % <sup>425</sup>
2016	14 % <sup>426</sup>

Tableau confectionné par nos soins

Enfin, l'incompatibilité existe bien, mais le parlementaire fonctionnaire pourra la contourner sans difficultés, tout simplement en demandant à être placé en position de détachement.

En conséquence, le législateur n'a pas interdit aux fonctionnaires des services de l'Etat et des collectivités locales d'être parlementaire, il leur a donné la possibilité d'être un député tout en préservant leur poste de fonctionnaire. Pour les institutions Constitutionnelles, c'est-à-dire la Cour constitutionnelle et le Conseil économique, social et environnemental, le parlementaire doit choisir entre les deux situations.

## 2. Les parlementaires en mission temporaire

L'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions publiques non électives ne fait pas obstacle à ce qu'un député soit investi par le gouvernement d'une mission. Les missions confiées par le gouvernement sont compatibles avec le mandat parlementaire, à condition de ne pas excéder une durée de six mois.

<sup>418</sup> عزيزة حاجي النخب البرلمانية في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 23، 2000 ص 22

<sup>419</sup> عزيزة حاجي النخب البرلمانية في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 23، 2000 ص 23

<sup>420</sup> عزيزة حاجي النخب البرلمانية في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 23، 2000 ص 23

<sup>421</sup> عزيزة حاجي النخب البرلمانية في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 23، 2000 ص 26

<sup>422</sup> عزيزة حاجي النخب البرلمانية في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 23، 2000 ص 25

<sup>423</sup> [www.électionslegislatives2002.ma](http://www.électionslegislatives2002.ma)

<sup>424</sup> [www.électionslegislatives2007.ma](http://www.électionslegislatives2007.ma)

<sup>425</sup> *Guide des membres de la Chambre des représentants, op. cit., n° 41, mars 2014, p. 23 (document en arabe).*

<sup>426</sup> *La Nouvelle tribune*, « Législatives 2016 : la composition détaillée de la Chambre des représentants... », la MAP, le 12 octobre 2016.

Au Maroc, depuis la loi organique de 1963, les parlementaires chargés par le gouvernement d'une mission temporaire ne peuvent l'exercer avec leur mandat que pendant une durée n'excédant pas six mois. C'est une disposition qui a été reprise et maintenue par les lois organiques des deux chambres qui ont suivi<sup>427</sup>. Les articles 19 et 20 respectivement de la loi organique de la Chambre des représentants et de la chambre des conseillers en vigueur actuellement permettent au parlementaire de cumuler son mandat avec une mission temporaire du gouvernement. Néanmoins, ce cumul ne doit pas dépasser six mois ; passé ce délai et en cas de maintien de la mission, le parlementaire intéressé est déclaré démis de son mandat par la Cour constitutionnelle à la requête du bureau de la Chambre dont il est membre.

L'application de cette disposition d'apparence facile ne doit pas en général entraîner de difficultés. Cette exception se justifie par le caractère étroitement limité dans le temps de l'emploi confié. Elle a cependant donné lieu à de nombreux abus où des parlementaires cumulaient leur mandat avec une mission qui dépassait largement les six mois. On cite à titre d'exemple les cas d'El Mansouri Ben Ali (élu en 1993 à Nador au nom de l'Union constitutionnelle) et de Mohammed Kabbaj (élu en 1997 à Moulay Yakoub) qui ont cumulé leur mandat avec une mission au cabinet royal. D'un autre côté, Hassan Abou Ayoub (élu en 1993) et Abdallah Azmani (élu en 1997 à Chtouka Ait Baha) ont cumulé leur mandat avec la mission d'ambassadeur respectivement en Arabie saoudite et aux Emirats Arabes Unis.

Normalement, le cumul du mandat parlementaire avec une mission ne doit pas excéder le délai autorisé ; en cas de maintien de la mission, le parlementaire intéressé est déclaré démis de son mandat par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de la chambre dont il est membre. L'application de ces dispositions n'est pas aussi évidente, le Conseil reste lié à la requête du bureau qui ne fait pas preuve de rigueur dans la plupart des cas.

En France, la mission confiée par le gouvernement est de la compétence du Premier ministre. La nomination se fait par décret du Premier ministre. Elle peut consister en la rédaction d'un rapport sur un problème spécifique, lié souvent à l'actualité, ou la désignation à un emploi déterminé. Nous avons l'exemple de Pierre Guidoni qui a été ambassadeur en 1983, mais nous allons nous attarder sur le cas Edgar Faure, alors sénateur, qui s'est vu confier la présidence de la mission de commémoration du bicentenaire de la Révolution française entre mars 1987 et mars 1988. Mais une telle présidence constitue-t-elle une mission confiée par le gouvernement, auquel cas, après six mois, le titulaire est-il en situation d'incompatibilité ?

---

<sup>427</sup> Loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants et loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers.

Les dispositions de l'article L.O. 144<sup>428</sup> étaient-elles applicables à Edgard Faure<sup>429</sup> ?

Le Conseil constitutionnel français n'a pas pu se prononcer sur cette difficulté en raison de l'irrecevabilité du recours dont il a été saisi. Il a rejeté la requête de M. Pouchol, agissant en qualité d'électeur du département du Doubs et mettant en cause la situation de M. Edgard Faure, élu sénateur dans ce département<sup>430</sup>.

En 2004, ce même conseil rappelle qu'il n'appartient qu'au bureau des assemblées, au Garde des sceaux ou à l'intéressé lui-même de saisir le conseil en question d'incompatibilité. Le Conseil constitutionnel s'est justifié ainsi : « Considérant qu'en vertu des quatrième et cinquième alinéas de l'article L.O. 151 il appartient au bureau d'examiner si les activités exercées sont compatibles avec le mandat parlementaire, qu'en cas de doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou, en cas de contestation à ce sujet, le bureau, le Garde des sceaux, ministre de la Justice ou l'intéressé lui-même saisissent le Conseil constitutionnel qui apprécie souverainement si le parlementaire se trouve dans un cas d'incompatibilité, que dans l'affirmative l'intéressé, s'il n'a pas régularisé sa situation, est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel ; considérant qu'il ressort de ces dispositions qu'en ce qui concerne les questions de compatibilité des fonctions ou activités d'un parlementaire avec l'exercice de son mandat, il appartient tout d'abord au bureau de l'assemblée dont il est membre d'examiner si ces fonctions ou activités sont compatibles avec l'exercice du mandat ; que par la suite le Conseil constitutionnel ne peut être appelé à apprécier si l'intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité qu'après cet examen et seulement si le bureau a exprimé un doute à ce sujet, ou si la décision qu'il a prise fait l'objet d'une contestation, soit par le Garde des sceaux, ministre de la Justice, soit par le parlementaire lui-même, que la faculté de saisir le Conseil constitutionnel du point de savoir si un parlementaire tombe sous le coup d'une incompatibilité n'est ouverte à aucune autre personne ou autorité ». Le Conseil constitutionnel a conclu qu'au regard des dispositions de l'article LO 144 du code électoral, la requête de M. Pouchol n'est pas recevable.

---

<sup>428</sup> Article L.O. 144 : « Les personnes chargées par le gouvernement d'une mission temporaire ne peuvent cumuler l'exercice de cette mission avec leur mandat parlementaire que pendant une durée n'excédant pas six mois. »

<sup>429</sup> Masclat J.C., *Droit électoral*, édition Presses Universitaires de France, 1989, p. 132.

<sup>430</sup> Le Conseil constitutionnel a été saisi de cette question par un électeur en septembre 1987. Après avoir rappelé qu'il résultait de la législation – laquelle est applicable pendant toute la durée du mandat des intéressés – l'obligation de déclarer au bureau de leur assemblée les activités ou fonctions qu'ils entendent accepter ou conserver, le Haut Conseil rejette le recours en se fondant sur le fait qu'il appartient d'abord au bureau du Sénat de se prononcer sur la question de l'incompatibilité avant qu'il puisse statuer sur la demande du parlementaire concerné ou du Garde des sceaux. L'électeur a alors saisi le Garde des sceaux, mais la question n'a pu être tranchée en raison du décès d'Edgar Faure.

La possibilité reconnue au gouvernement de confier une mission déterminée à des parlementaires n'a rien d'étonnant dans le cadre d'un régime parlementaire où les fonctions de ministre, auxquelles ces missions peuvent être partiellement assimilées, sont compatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Les difficultés peuvent résulter du fait, tout d'abord, de l'immobilisme des bureaux des deux chambres manquant à leur devoir de saisir le juge constitutionnel ou bien tout simplement par omission ; ensuite, du fait qu'il n'existe pas d'encadrement juridique à des missions comme la qualité de conseiller du Roi.

## **Paragraphe 2. Les règles d'incompatibilité relatives aux actions privées**

Le problème de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et certaines fonctions privées est apparu plus tardivement que dans les cas précédents. L'exercice d'une fonction publique fut très tôt jugé dangereux parce qu'on considérait le rôle du parlementaire comme consistant principalement dans le contrôle de l'action du gouvernement jugée naturellement attentatoire à la liberté. Par contre, il n'y avait pas lieu de se préoccuper des fonctions privées exercées par le parlementaire puisque le libéralisme faisait une distinction entre le domaine de la politique et celui de l'activité économique laissée à la libre initiative privée.

Au fil du temps, l'activité professionnelle peut constituer un danger pour le libre accomplissement du mandat de parlementaire, soit qu'il utilise sa qualité de membre du parlement pour en tirer profit dans sa vie professionnelle, soit que sa situation professionnelle crée des situations qui limitent son indépendance en tant que représentant ou conseiller. En outre, aujourd'hui, l'opinion publique est très sensible aux interférences entre la politique et les affaires, d'autant plus nombreuses que l'Etat intervient davantage dans la vie économique.

### **A. Le régime des incompatibilités concernant l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et de certaines fonctions privées**

Au Maroc, les parlementaires peuvent en principe cumuler leur mandat avec des activités privées ou d'une profession libérale. Toutefois, un certain nombre d'incompatibilités ont été successivement édictées en vue d'éviter que l'exercice de certaines responsabilités au sein d'entreprises privées n'amène les parlementaires à mettre leur influence politique au service de ces entreprises.

L'évolution du rôle de l'État et le poids de certains intérêts dans la vie collective ont conduit à interdire aux parlementaires l'exercice de fonctions déterminées dans des catégories d'entreprises limitativement énumérées. Ainsi est prohibé par la première loi organique de

1963 de la Chambre des représentants le cumul avec les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, d'administrateur délégué, de directeur général, de directeur général adjoint ou gérant exercées dans les sociétés et entreprises jouissant, sous forme de garantie d'intérêts, de subventions ou d'avantages assurés par l'Etat ou par une collectivité publique, sauf dans le cas où ces avantages découlent de l'application automatique d'une législation générale ou d'une réglementation générale, les sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne et au crédit et, enfin, les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une société dont le capital appartient pour plus de 25 % à l'Etat, ou dont plus de la moitié du capital social est constitué par des participations de sociétés ou entreprises ayant ces mêmes activités<sup>431</sup>.

Dans la loi organique de 1970 qui a suivi, le législateur est resté muet sur les cas d'incompatibilité du mandat parlementaire avec les activités privées<sup>432</sup>. La seule indication consistait à interdire à tout parlementaire de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

Ensuite, l'article 17 de la loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants de 1977 a repris les mêmes dispositions de l'article 14 de la loi susmentionnée. Ce n'est qu'en 1997 que le législateur a prévu des cas d'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et quelques activités privées. D'ailleurs, les deux lois n° 31-97 de la Chambre des représentants et n° 32-97 de la Chambre des conseillers ont prohibé le cumul du mandat parlementaire avec les fonctions de président de conseil d'administration, d'administrateur délégué ou celles de directeur général ou de directeur et, le cas échéant, celles de membre de directoire ou de membre de conseil de surveillance, exercées dans les sociétés anonymes dont le capital appartient directement ou indirectement pour plus de 30 % à l'Etat. Le législateur a augmenté le pourcentage du capital de la société anonyme appartenant directement ou indirectement à l'Etat de 25 % à 30 %. Comme il a maintenu l'interdiction de citer ou de faire citer le nom du parlementaire suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

---

<sup>431</sup> Article 14 de la loi organique relative à l'élection des représentants, dahir n° 1.63.118 du 17 avril 1963.

<sup>432</sup> Article 13 de la loi organique du 31 juillet 1970 portant loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants.

En 2011, le principe général de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les activités privées a été réaffirmé. Les fonctions déclarées incompatibles avec le mandat parlementaire sont « les fonctions de président de conseil d'administration ; d'administrateur délégué ainsi que celles de directeur général ou de directeur et, le cas échéant, celles de membre de directoire ou de membre de conseil de surveillance, exercées dans les sociétés anonymes dont le capital appartient directement ou indirectement pour plus de 30 % à l'Etat <sup>433</sup> ». Pour obtenir une meilleure protection, la loi a prévu que les sociétés dont le capital est constitué à plus de 30 % par des participations d'entreprises rentrant dans la catégorie précédente sont soumises à la même réglementation <sup>434</sup>.

La restriction de la compatibilité entre le mandat parlementaire et les activités privées est conçue dans but de protéger l'intérêt général contre les faiblesses de l'élu et de rappeler à ce dernier son devoir de consacrer toute son activité à son mandat. Les parlements ne doivent pas compter un très grand nombre de d'administrateurs de société financière, car ils risqueraient ainsi d'apparaître comme les représentants d'une classe sociale privilégiée, dans l'intérêt de laquelle ils seraient amenés à légiférer.

### **B. L'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et l'exercice d'une fonction rémunérée par un Etat étranger ou une organisation internationale**

L'exercice de fonctions rémunérées par un Etat étranger ou une organisation internationale est également incompatible avec le mandat de parlementaire. Peut-être est-ce dans le souci de préserver la souveraineté nationale que le législateur marocain a prévu dans toutes les lois

---

<sup>433</sup> Article 15 de la loi organique relative à la Chambre des représentants 2011 et article 16 de la loi organique de la Chambre des conseillers.

<sup>434</sup> Au Maroc il y a récemment le cas de Nezha Lahrichi que nous allons développer ultérieurement. En France il y a le cas de Bernard Tapie : le Conseil constitutionnel français a, dans une décision n° 89-61 DC du mars 1990, examiné la situation du PDG de la société Bernard Tapie au regard du régime des incompatibilités parlementaires, et fait application de l'article 146 du code électoral prescrivant que « sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant exercées dans... des sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne, ainsi que les sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne... » Il considère que depuis l'introduction de la S<sup>te</sup> Bernard Tapie Paris au second marché de la Bourse de Paris, celle-ci figure au nombre des « sociétés faisant publiquement appel à l'épargne » au sens du 2<sup>e</sup> § de l'article L.O. 146. Mais si d'objet social définie dans l'article 2 des statuts de la société comprend des activités financières, celles-ci n'en sont pas l'objet exclusif. Dans ces conditions, « la société Bernard Tapie France ne peut être regardée « comme » ayant exclusivement un objet financier au sens du 2<sup>e</sup> § de l'article L.O. 146 du code électoral » et qu'en conséquence l'exercice par M. Tapie des fonctions de PDG de la société Bernard Tapie France n'est pas incompatible avec le mandat parlementaire. Ainsi, pour le Conseil constitutionnel, c'est le caractère exclusivement financier de la société faisant publiquement appel à l'épargne qui est la cause déterminante de l'incompatibilité avec le mandat parlementaire.

organiques relatives à l'élection et à l'organisation du parlement qui se sont succédé cette incompatibilité. Actuellement ce sont respectivement les lois organiques n° 27-16 (article 16) et n° 32-15 (article 17) régissant les deux chambres parlementaires qui réglementent cette situation internationale : « Est incompatible avec le mandat de membre de la Chambre des représentants l'exercice de fonctions non représentatives rémunérées par un Etat étranger, une organisation internationale ou une organisation internationale non gouvernementale. » C'est une disposition qui vise à protéger le parlementaire exerçant une fonction rémunérée par un Etat étranger ou une organisation internationale de toute influence étrangère et à éviter toute immixtion dans les affaires internes de l'Etat. C'est une disposition qui vise à préserver la souveraineté nationale.

## **Section 2. Le contrôle des incompatibilités par le juge constitutionnel**

Si l'institution de la justice constitutionnelle au Maroc, ébauchée dans le projet constitutionnel de 1908, est relativement ancienne, c'est la Constitution de 1962 qui l'a inscrite dans la réalité sous une forme moderne en créant au sein de la Cour suprême une Chambre constitutionnelle, composée de cinq à sept membres, suivant que le parlement est monocaméral ou bicaméral, et présidée par le Premier président de la Cour suprême. En 1992, le Conseil constitutionnel est créé en remplacement de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême. La Constitution de 1996 a étayé la même institution, celle de 2011 a par contre remplacé le Conseil constitutionnel par la Cour constitutionnelle. L'article 129 stipule : « Il est institué une Cour constitutionnelle<sup>435</sup>. » Les textes constitutionnels qu'a connus le Maroc n'ont donné en aucun cas de façon claire la compétence du contrôle d'incompatibilité au juge constitutionnel.

Le contrôle de l'incompatibilité suppose que l'élection soit acquise et que soient donc tranchés les recours contentieux qu'elle aurait pu entraîner. Quelle est la compétence du juge constitutionnel en matière d'incompatibilité ? Quelles sont les sanctions qu'il peut prononcer ?

---

<sup>435</sup> C'est l'article 130 de la Constitution de 2011 qui prévoit : « La Cour constitutionnelle est composée de douze membres nommés pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Six membres sont désignés par le Roi, dont un membre proposé par le Secrétaire général du Conseil supérieur des oulémas, et six membres sont élus, moitié par la Chambre des représentants, moitié par la Chambre des conseillers parmi les candidats présentés par le Bureau de chaque chambre, à l'issue d'un vote à bulletin secret et à la majorité des deux tiers des membres composant chaque chambre. Si les deux chambres du Parlement ou l'une d'elles n'élisent pas les membres précités dans le délai requis pour le renouvellement, la Cour exerce ses attributions et rend ses décisions sur la base d'un quorum ne tenant pas compte des membres non encore élus. Chaque catégorie de membre est renouvelable par tiers tous les trois ans. Le Président de la Cour constitutionnelle est nommé par le Roi, parmi les membres composant la Cour. Les membres de la Cour constitutionnelle sont choisis parmi les personnalités disposant d'une haute formation dans le domaine juridique et d'une compétence judiciaire, doctrinale ou administrative, ayant exercé leur profession depuis plus de quinze ans et reconnues pour leur impartialité et leur probité. »

## **Paragraphe 1. Appréciation de l'incompatibilité**

Le contrôle des incompatibilités peut être initié soit à l'initiative du Président de la chambre dont le parlementaire concerné est membre ou du bureau, soit à l'initiative du parlementaire soit par le ministre de la Justice. En revanche, le conseil ne peut être saisi d'un problème d'incompatibilité parlementaire par un simple électeur ni à l'occasion d'une consultation électorale. Il en découle que ceux qui peuvent saisir le juge constitutionnel sur la question des incompatibilités parlementaires sont : le président de l'une des chambres, le bureau de l'une des deux chambres, le parlementaire lui-même et le ministre de la Justice.

### **A. À l'initiative du président de la chambre**

L'une des incompatibilités inscrite par le législateur marocain est l'incompatibilité du mandat d'un parlementaire avec la qualité de membre du gouvernement. Ce sont les articles 14 et 15 respectivement de la loi organique de la Chambre des représentants<sup>436</sup> et de la Chambre des conseillers<sup>437</sup> qui consacrent cette incompatibilité. En application de ces dispositions, lorsqu'un parlementaire est nommé membre du gouvernement, le président de la Chambre dont il est membre saisit la Cour constitutionnelle.

Dans ce sens, la Cour constitutionnelle a émis six (6) décisions déclarant la vacance des parlementaires nommés ministres.

- A l'initiative du président de la Chambre des représentants :
  - la décision n° 825/12 concernant Abdelilah Benkirane nommé chef du gouvernement ;
  - la décision n° 827/12 concernant : Abdelilah Benkirane, Saadeddine El Othmani, Lahcen Daoudi, Mhand Laensar, Abdelkader Aâmara, Lahcen Haddad, Mohamed Najib Boulif, Habib Choubani, Bassima Hakkaou, Abdessamad Kayouh, Aziz Rabbah, Mohammed Ouzzine ;
  - la décision n° 926 /13 concernant : Salaheddine Mezouar, Anis Birou, Mohamed Abbou, Mohamed Moubdii, Charafat Afailal ;
  - la décision n° 963/15 concernant : Abdelaziz El Omari, Jamila El Moussali ;

---

<sup>436</sup> Dahir la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5992, 6 hija 1432 (3 novembre 2011).

<sup>437</sup> Dahir n° 1-11-172 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012), p. 2411.

– la décision n° 02/17 concernant : Saadeddine El Othmani, Abdelkader Amara, Aziz Rebbah, Rachid Talbi Alami, Mohamed Laaraj, Mohamed Yatim, Lahsan Daoudi, Mustapha Khalfi, Mohamed Najib Boulif, Mbarka Bouaida, Nouzha El Ouafi.

- La Chambre des conseillers a enregistré un seul cas où son président a saisi la Cour constitutionnelle : – décision n° 964/15 relative à Driss Meroun nommé ministre en 2015.

Il faut souligner à ce niveau que le législateur a limité au président des deux chambres la compétence de saisir la Cour constitutionnelle lorsque l'un de leurs membres est nommé ministre.

## **B. À l'initiative du bureau de la chambre**

Le bureau de l'une des deux chambres peut aussi saisir la Cour constitutionnelle. La question qui se pose d'emblée, c'est pourquoi le législateur a fait la distinction entre le président<sup>438</sup> et son bureau, puisque ce dernier n'envoie ses correspondances à d'autres institutions qu'à travers son président. Au titre des lois organiques de 2011 relatives respectivement à la Chambre des représentants<sup>439</sup> et des conseillers<sup>440</sup>, le bureau est tenu de présenter une requête à la Cour constitutionnelle s'il y a doute ou constat d'une incompatibilité d'une activité d'un parlementaire. Surtout si un parlementaire en cours de mandat accepte une fonction incompatible et s'il ne se prononce pas lui-même.

Dans l'histoire de la justice constitutionnelle marocaine, le Conseil constitutionnel a été saisi six (6) fois par le président de l'une des deux chambres. Deux à la Chambre constitutionnelle de la Haute Cour, et deux après la création du Conseil constitutionnel.

En 1971, le président de la Chambre des représentants a fait recours à la Chambre constitutionnelle à deux reprises. La première pour déclarer l'incompatibilité entre le mandat de représentant et la fonction de gouverneur, le cas de Mohamed El Yakoubi<sup>441</sup>. La deuxième pour demander à la Chambre constitutionnelle de déclarer l'incompatibilité du mandat de parlementaire avec la fonction d'ambassadeur<sup>442</sup>.

---

<sup>438</sup> Seul habilité à saisir la Cour constitutionnelle pour les cas d'incompatibilité avec la qualité de membre du gouvernement.

<sup>439</sup> Dahir de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5992, 6 hija 1432 (3 novembre 2011).

<sup>440</sup> Dahir n° 1-11-172 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011), portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la chambre des conseillers, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012), p. 2411.

<sup>441</sup> Décision n° 68 du 15 septembre 1971.

<sup>442</sup> Décision n° 70 du 16 novembre 1971.

Il a fallu attendre plusieurs années avant que le président de l'une des deux chambres saisisse le Conseil constitutionnel. Ce n'est qu'en 2000 que le président de la Chambre des représentants a présenté une requête concernant la situation de M. Abdellah Azmani et de M. Mohamed El Kabbaj<sup>443</sup>.

En 2012, le président de la Chambre des représentants a saisi le Conseil constitutionnel en demandant si le mandat de l'un de ses membres, Ahmed Jidar, était compatible avec l'activité qu'il occupait en tant que médecin chirurgien-dentiste contracté avec les Œuvres de la Mutualité des fonctionnaires et agents assimilés du Maroc (OMFAM)<sup>444</sup>.

En 2015, le Conseil constitutionnel a été saisi par le président de la Chambre des représentants, demandant à ce dernier de déclarer la vacance du siège d'Abdennbi Baaoui suite à son élection en tant que président de la région de l'Oriental<sup>445</sup>.

En France, par exemple, préalablement à toute saisine du Conseil constitutionnel, le bureau de la Chambre à laquelle le parlementaire appartient doit examiner la situation de ce dernier. La loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires du 24 janvier 1972 (art. 3<sup>446</sup>) a fait obligation au parlementaire de déclarer au bureau de l'Assemblée à laquelle il appartient toute activité professionnelle qu'il envisage d'exercer en cours de mandat. Le bureau de l'assemblée concernée déclare si ces activités sont ou non compatibles avec le mandat parlementaire. Cette procédure est intéressante dans la mesure où elle ne laisse pas le parlementaire juge des fonctions qui sont compatibles avec son mandat ; faute d'une information suffisante du parlementaire, on pouvait craindre à juste titre qu'il puisse mal apprécier la réglementation relative aux incompatibilités et qu'il continue d'exercer, en toute bonne foi, des fonctions qui sont en fait incompatibles avec son mandat. Il est de même très satisfaisant que le problème des incompatibilités ne soit pas uniquement posé au moment de l'élection du parlementaire mais qu'il soit également envisagé tout au long de la durée de son mandat.

---

<sup>443</sup> Décision n° 426-00, *B.O.* n° 4866 du 18 janvier 2001.

<sup>444</sup> Décision n° 858 /12 du 13 juin 2012.

<sup>445</sup> Décision n° 973/15 du 6 octobre 2015.

<sup>446</sup> L'article 3 stipule : « Le bureau examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat parlementaire. S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou en cas de contestation à ce sujet, le bureau de l'Assemblée intéressée, le Garde des sceaux, ministre de la Justice, ou le parlementaire lui-même saisissent le Conseil constitutionnel qui apprécie souverainement si le parlementaire intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité. Dans l'affirmative, le parlementaire doit régulariser sa situation dans le délai de quinze jours à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil constitutionnel. A défaut, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat. » Loi organique n° 72-64 du 24 janvier 1972 modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.

L'intervention du bureau est préparée, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, par une délégation constituée en son sein et chargée d'instruire les dossiers. Le bureau examine les déclarations présentées sur rapport du président de cette délégation, qui peut demander des compléments d'information. Ces déclarations sont couvertes par le secret afin de protéger les parlementaires. Lorsque le bureau considère que l'activité déclarée n'est pas incompatible, il procède au classement de la déclaration ; en cas de doute ou de contestation, il saisit le Conseil constitutionnel. Si le Garde des sceaux n'a jamais utilisé cette faculté, deux parlementaires (un député et sénateur) ont saisi le conseil de leur situation.

### **C. À l'initiative du parlementaire**

Depuis, l'existence de la justice constitutionnelle au Maroc, seulement quatre saisines ont été à l'initiative du parlementaire, soit au début du mandat (trois cas), soit en cours de mandat (un seul cas).

#### **1. En début de mandat**

Le représentant – ou le conseiller – qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité est tenu d'établir, dans les huit jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs ou, en cas de contestation, la décision du Conseil constitutionnel, qu'il s'est démis de ses fonctions incompatibles avec son mandat ou, le cas échéant, qu'il a demandé à être placé dans la position de détachement. En fait, s'il est titulaire d'un emploi public, il doit demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut. Il n'appartient pas en effet à l'administration, constatant l'élection de l'un de ses agents, de le placer d'elle-même en position de détachement.

Dans la pratique, Mohamed Bouhdoud Boudlal fut le premier parlementaire à saisir le juge constitutionnel au début de son mandat, le 21 novembre 1997<sup>447</sup>. Il informa le conseil qu'après son élection à la Chambre des représentants il s'était déclaré démissionnaire de la présidence de la commune rurale Sebt Lakfite, qu'il cumulait avec la présidence de la chambre de l'agriculture et la présidence du conseil de la région Sous-Massa-Drâa. Le conseil déclara que la requête du M. Boudlal n'était pas de sa compétence, qu'il ne revenait pas au juge constitutionnel de notifier la démission d'un parlementaire de l'une de ses activités. Par la suite, M. Raho El Hilaa fut le deuxième parlementaire à saisir le conseil par lettre enregistrée

---

<sup>447</sup> Décision n° 129-97, *B.O.* n° 4546 du 25 décembre 1997.

le 12 janvier 1998<sup>448</sup> au secrétaire général du Conseil constitutionnel, à travers laquelle il voulait savoir s'il y avait compatibilité ou pas entre son mandat et la fonction qu'il exerçait avant son élection, directeur dans la Banque nationale pour le développement économique (BNDE). Le conseil conclut à l'incompatibilité. Le dernier exemple en date est celui de Nezha Lahrichi. Le 11 février 2008<sup>449</sup>, elle saisit de sa propre initiative le président du Conseil constitutionnel pour lui demander d'examiner l'existence d'une éventuelle incompatibilité entre son poste de président directeur général de la Société marocaine d'assurance (SMAEX) et sa qualité de députée. Le conseil conclut à l'incompatibilité.

D'après ce qui précède, ces parlementaires ont réagi en application des dispositions des lois organiques relatives à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers. Au début de leur mandat ils ont saisi le Conseil constitutionnel pour s'assurer de la compatibilité de leur fonction avec celle de mandat parlementaire.

Le législateur met à la disposition du parlementaire un délai de huit jours pour déclarer toute activité professionnelle qu'il envisage conserver. Cependant, dans la pratique le respect de ce délai reste très difficile. Par exemple, Nezha Lahrichi a été élue lors des élections législatives de septembre 2007, mais elle n'a saisi le conseil que le 11 février 2008. La députée a dépassé largement le délai de huit jours avant de saisir le conseil. Un nouvel élu ne peut connaître dans une période de huit jours le contenu de son statut, ses obligations, ses droits et les délais qu'il faut respecter. Le même délai était prévu en France par l'ordonnance du 24 octobre 1958 (portant loi organique n° 58-998), mais il fut prolongé par voie d'amendement à quinze jours<sup>450</sup>, puis à trente jours au terme de l'article L.O. 151 du code électoral. « Le député qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés au présent code doit, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection, la décision du Conseil constitutionnel, se démettre de ses fonctions ou mandat incompatibles avec son mandat parlementaire ou, s'il est titulaire d'un emploi public, demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut. » Cependant, à la différence de la législation marocaine, la loi française prévoit que, dans ce même délai, le parlementaire doit déclarer au bureau de son assemblée toute activité professionnelle qu'il envisage conserver. Le bureau examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat parlementaire. Si le bureau estime qu'il y a doute ou s'il est en conflit avec l'intéressé, le Conseil constitutionnel est saisi soit par le ministre de la Justice,

---

<sup>448</sup> Décision n° 173-98, *B.O.* n° 4564 du 26 février 1998.

<sup>449</sup> Décision n° 678/08, *B.O.* n° 5617 du 31 mars 2008 (en arabe).

<sup>450</sup> Loi organique n° 61-1447 du 29 décembre 1961 modifiée par la loi n° 72-64 du 24 janvier 1972.

soit par le parlementaire lui-même. Le conseil apprécie souverainement le cas qui lui est soumis, et s'il estime qu'il y a incompatibilité, le parlementaire doit régulariser sa situation dans les quinze jours qui suivent la notification de la décision. A défaut, le conseil le déclare démissionnaire d'office.

Afin de permettre un meilleur contrôle des activités incompatibles par le bureau, le législateur français a renforcé les obligations incombant aux parlementaires du fait de l'article L.O. 151 du code électoral, par la loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995 relative à la déclaration de patrimoine et aux incompatibilités. La loi du 19 janvier 1995 précitée leur fait obligation de remettre au bureau, dans les deux mois suivant leur entrée en fonction, une déclaration d'activité même s'ils n'en ont aucune ou n'envisagent pas d'en conserver. Dans la pratique, la remise d'une telle déclaration, au besoin négative, était déjà requise pour l'ensemble des députés. Mais les parlementaires doivent désormais s'acquitter de cette obligation selon des modalités solennelles (remise d'une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère) et le non-respect de cette obligation est assorti d'une sanction sévère : la démission d'office du mandat parlementaire, sans délai, par le Conseil constitutionnel. En contrepartie, le délai pour se conformer à cette prescription a été porté de quinze jours à deux mois.

## **2. En cours de mandat**

Un mandat parlementaire dure en principe cinq ans pour les représentants et neuf ans pour les conseillers (avant sa réduction en 2011). Durant ces périodes les parlementaires doivent déclarer au bureau de leur chambre toutes les activités professionnelles nouvelles qu'ils envisagent d'exercer. Le cas échéant il sera déchu de plein droit le parlementaire qui aura accepté en cours de mandat une fonction incompatible. Lorsqu'il y a doute ou contestation sur l'incompatibilité des fonctions exercées, le parlementaire intéressé peut saisir le Conseil constitutionnel et lui demander de faire connaître sa position.

C'est le cas de Mohamed El Kir qui a, par lettre enregistrée le 24 mars 1998, saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir s'il y avait compatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et une activité professionnelle privée qu'il prévoyait exercer. Le conseil conclut la compatibilité. C'est le seul cas enregistré où, en cours de mandat, un parlementaire demande au conseil de s'assurer de la compatibilité de son activité. N'y a-t-il pas d'autres cas similaires ? Ou bien les députés ne se sont-ils pas manifestés ?

#### **D. À l'initiative du ministre de la Justice**

La loi attribue au ministre de la Justice la compétence de saisir le Conseil constitutionnel (la Cour constitutionnelle) dans le cas de doute sur l'incompatibilité d'un mandat parlementaire.

Le ministre de la Justice a présenté trois recours :

- ✓ Par lettre enregistrée le 29 juillet 1994, le ministre de la Justice a saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir s'il y a compatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre de la Commission d'évaluation prévue par la loi autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Par trois considérants bien compacts, soigneusement articulés, le Conseil conclut à l'incompatibilité<sup>451</sup>.
- ✓ Par lettre enregistrée le 16 janvier 1995, le ministre de la Justice a saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir s'il y a compatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre du conseil d'administration de la Caisse nationale de sécurité sociale<sup>452</sup>.
- ✓ Par lettre enregistrée le 13 août 2004, le ministre de la Justice a saisi le Conseil constitutionnel pour que ce dernier déclare la déchéance de Khalid Alioua, membre de la Chambre des représentants et qui venait d'être nommé directeur général du Crédit immobilier et hôtelier<sup>453</sup>.
- Par lettre enregistrée le 2 août 2004, le ministre de la Justice a saisi le Conseil constitutionnel pour que ce dernier déclare la déchéance d'Amine Lahsane Damnati, membre de la Chambre des représentants et qui venait d'être nommé wali de la région Guelmim-Smara et gouverneur de la province de Guelmim<sup>454</sup>.

Le contrôle des incompatibilités est plutôt rare ; depuis la création de la justice constitutionnelle le nombre des décisions ne dépasse pas 29. En somme, la procédure de mise en application de l'incompatibilité recèle de nombreuses carences, du fait des limites posées à la saisine du Conseil constitutionnel. Il en résulte des cas très limités de recours au conseil.

---

<sup>451</sup> Décision n° 35-94 du 2 août 1994.

<sup>452</sup> Décision n° 57-95 du 13 février 1995.

<sup>453</sup> Décision n° 89-2004 du 28 décembre 2004.

<sup>454</sup> Décision n° 584-04 du 11 août 2004.

## **Paragraphe 2. La compétence du juge constitutionnel en matière d'incompatibilité**

La justice constitutionnelle était rendue jusqu'en 1992 par une chambre de la Cour suprême, mais depuis le dahir du 25 février 1994, elle l'est par le Conseil constitutionnel. En se substituant à la Cour constitutionnelle de la Haute Cour, le Conseil constitutionnel a hérité des attributions de l'ancienne chambre, mais il a bénéficié d'une structure autonome par rapport à toute autre entité judiciaire, administrative ou politique et d'un statut également autonome par rapport au statut des juges, des parlementaires, des membres du gouvernement et généralement de tous les autres corps de l'Etat.

En exerçant ses compétences, le Conseil constitutionnel a rendu quelques décisions en matière d'incompatibilité parlementaire. Mais s'il reste le seul juge en matière d'incompatibilité, il n'a été que rarement saisi pour examiner des cas d'incompatibilité.

### **A. Les attributions du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de l'incompatibilité**

L'article 132 (1<sup>er</sup> alinéa) de la Constitution 2011 aborde la question de la compétence de la Cour constitutionnelle. Ce faisant, il a repris les dispositions de l'article 81 (1<sup>er</sup> alinéa) de la Constitution de 1996 : « Le Conseil constitutionnel exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution ou par les dispositions des lois organiques. Il statue, par ailleurs, sur la régularité de l'élection des membres du parlement et des opérations de référendum. » Il y a absence de disposition expresse donnant à la Cour constitutionnelle la compétence de statuer sur les incompatibilités des parlementaires. Contrairement à ces dispositions constitutionnelles, les lois organiques de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers attribuent clairement à la Cour constitutionnelle la qualité de juge des incompatibilités parlementaires. Il est prescrit dans les différents articles de ces lois – article 14 alinéa 2, article 17 alinéa 1, articles 18 et 19 alinéa 2 de la première loi et article 15 alinéa 2, article 18 alinéa 1, articles 19 et 20 alinéa 2 de la seconde loi – des dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle des incompatibilités.

Si la saisine de la Cour constitutionnelle peut se faire par le bureau ou par le ministre de la Justice, ou bien par le parlementaire lui-même, la Cour constitutionnelle reste le seul juge en matière d'incompatibilité. Une fois saisie, elle doit apprécier si les fonctions ou activités exercées par les parlementaires sont compatibles ou non avec l'exercice de leur mandat.

Comme nous avons déjà avancé auparavant, à la différence des inéligibilités, les incompatibilités ne font pas obstacle à l'élection, mais s'ils sont élus, les intéressés devront régler leur situation au regard des règles de l'incompatibilité.

– Dans certains cas, l'application des règles d'incompatibilité se fait de manière automatique. Il en est ainsi du parlementaire – représentant ou conseiller – qui se fait élire dans l'autre chambre et qui, de ce seul fait, cesse d'appartenir à la première. Encore faut-il que son élection soit définitive : en cas de contestation, la cessation du mandat du représentant élu conseiller, ou vice versa, n'a pas lieu, et la vacance du siège n'est proclamée qu'à partir du jour où commence le mandat de député, c'est-à-dire le jour où l'élection n'est plus sujette à contestation ou bien, le cas échéant, le jour où les contestations ont été rejetées par le Conseil constitutionnel.

– La situation d'un parlementaire nommé membre de la Cour constitutionnelle est réglée pareillement, à ceci près qu'un délai d'option est laissé aux intéressés, réputés avoir opté pour ces dernières fonctions s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de leur nomination.

– Lorsque, du fait d'une nouvelle élection, le titulaire d'un mandat électif se trouve désormais en situation de cumul en nombre interdit, cet élu doit, dans les trente jours suivant son entrée en fonction en qualité de parlementaire (ou, en cas de contestation de son élection, dans les trente jours qui suivent la décision de la Cour constitutionnelle confirmant son élection), se démettre d'un de ses mandats ou fonctions non cumulard ; s'il néglige ou refuse de se mettre en règle, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau dont il est membre ou à la requête du ministre de la Justice.

La sanction d'une incompatibilité dûment constatée et non régularisée dans le délai légal, la démission d'office est prononcée par la Cour constitutionnelle. La décision de cette dernière ne peut faire l'objet de contestation car, conformément à l'article 134 de la Constitution de 2011, « les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. » Mais la démission d'office n'entraîne pas l'inéligibilité.

## **B. Les conséquences d'une décision d'incompatibilité**

Une fois l'incompatibilité constatée, la déclaration de la vacance du siège, la déchéance ou la démission sont les actes qui couronnent l'action de la Cour constitutionnelle.

## **1. La déclaration de vacance du siège**

Un membre du parlement est nommé ministre : le remplacement est l'acte pris par la Cour constitutionnelle. L'acceptation d'un poste au sein du gouvernement fait perdre son siège au député. L'accès des députés aux fonctions ministérielles est prohibé par la loi. Le mandat du parlement est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement. Lorsqu'un député est nommé membre du gouvernement, la Cour constitutionnelle, sur demande du président de la chambre dont il est membre, déclare, dans un délai d'un mois, la vacance du siège. Il ne s'agit donc pas de prohiber le passage d'une fonction à l'autre, mais simplement d'établir une impossibilité de cumuler les deux. Par conséquent, le législateur n'interdit pas à un parlementaire de devenir ministre.

L'incompatibilité ne prend effet qu'un mois après la nomination du parlementaire comme membre du gouvernement.

## **2. La démission d'office**

La démission d'office ne peut intervenir que si l'intéressé a volontairement préféré ses activités professionnelles à l'exercice de son mandat parlementaire et ne s'est pas démis de celui-ci. « La démission reste un acte par lequel une personne renonce spontanément ou sous l'effet d'une contrainte légale à l'exercice de ses fonctions. La démission volontaire résulte d'une décision de l'intéressé, prise de plein gré, par laquelle il renonce à une fonction ou à un mandat ou dénoue un rapport d'obligations. La démission forcée est généralement une procédure de désinvestiture forcée, équivalant à une révocation, mais non exclusivement, liée à l'existence d'une situation incompatible avec l'exercice des fonctions de l'intéressé<sup>455</sup>. » A l'expiration du délai d'un mois suivant son entrée en fonction, le parlementaire qui se trouve dans un cas d'incompatibilité prohibée par la loi et qui ne s'est pas démis des fonctions ou du mandat incompatible est déclaré démissionnaire d'office par la Cour constitutionnelle<sup>456</sup> à la requête du bureau de la chambre ou du ministre de la Justice. Les mêmes dispositions sont valables pour le fonctionnaire qui au cours du même délai est supposé avoir demandé à être placé dans la position de détachement. Le parlementaire dispose d'un délai de trente jours pour démissionner de ses fonctions incompatibles avec son mandat. Ce délai lui permet d'effectuer un choix entre son mandat et les fonctions incompatibles. Dans la pratique, les députés concernés ont tous abandonné ou renoncé à accepter les fonctions jugées

---

<sup>455</sup> *Guide juridique Dalloz*, tome II, édition Dalloz-Sirey, 1992, p. 197.

<sup>456</sup> Les articles 17 et 18 relatifs à la loi organique de la Chambre des représentants, les articles 18 et 19 relatifs à la loi organique de la Chambre des conseillers.

incompatibles, à l'exception de Nezha Lahrachi, qui a choisi de démissionner volontairement de son mandat de député<sup>457</sup>. Un cas similaire existe en France, celui de M. Gérard Trémège, qui, à la suite de la décision n° 95-12 I du 14 septembre 1995<sup>458</sup>, a choisi de démissionner volontairement de son mandat de député afin de conserver ses fonctions de président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

En général, au Maroc, à l'expiration du délai de trente jours prescrit par la loi, l'intéressé sera déclaré démissionnaire d'office de son mandat parlementaire par la Cour constitutionnelle. Cette décision ne peut faire l'objet de contestation.

### 3. La déchéance

La démission forcée ou d'office est généralement une procédure de désinvestiture forcée, équivalant à une révocation mais non exclusivement liée à l'existence d'une situation incompatible avec l'exercice des fonctions de l'intéressé. La déchéance est la perte par une personne de la jouissance ou de l'exercice d'un droit ou d'une fonction, faute d'avoir rempli une condition en temps voulu, ou du fait d'une sanction ou en vertu de la loi ou d'une démission judiciaire pour non-respect des conditions d'exercice de ce droit.

A l'inverse de la démission, la déchéance est prononcée de plein droit sans procédure préalable accordant un délai au représentant.

La déchéance est prononcée et constatée de plein droit à l'encontre du parlementaire qui aura accepté en cours de mandat une fonction incompatible et qui utilise ou permet d'utiliser son nom suivi de la mention de sa qualité dans toute publicité relative à une société ou entreprise quelle que soit la nature de son activité<sup>459</sup>.

En cas de doute sur l'incompatibilité des fonctions exercées avec le mandat de membre du parlement ou en cas de contestation à ce sujet, le bureau de la chambre à laquelle le parlementaire appartient ou le ministre de la Justice ou le parlementaire lui-même saisissent la Cour constitutionnelle qui décide si le parlementaire intéressé se trouve effectivement dans un cas d'incompatibilité. Le parlementaire qui se trouve effectivement dans un cas d'incompatibilité doit régulariser sa situation dans le délai de quinze jours à compter de la

---

<sup>457</sup> Décision n° 678-08 du 4 mars 2008.

<sup>458</sup> Décision n° 95-12 I du 14 septembre 1995, *Journal officiel* du 16 septembre 1995, p. 13667 : situation du président de l'assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie au regard du régime des incompatibilités parlementaires.

<sup>459</sup> Article 20 relatif à la loi organique de la Chambre des représentants et article 21 relatif relatif à la loi organique de la Chambre des conseillers.

notification qui lui est faite de la décision de la Cour constitutionnelle. A défaut, ladite cour le déclare démis de son mandat (art. 18 de la loi organique de la Chambre des représentants).

### **Paragraphe 3 : La jurisprudence constitutionnelle en matière de contrôle des incompatibilités**

Dans toutes les décisions rendues par le juge constitutionnel – de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême ou du Conseil constitutionnel – celui-ci s'est basé sur un ensemble de textes dont quatre sont directement en relation avec sa compétence : la Constitution, la loi organique relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle et celles relatives à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers.

#### **A. La jurisprudence en matière de fonction publique élective**

Dans le cadre des fonctions publiques électives, le juge constitutionnel a statué sur le cas d'un mandat national avec la présidence d'une région.

##### **1. L'incompatibilité entre les mandats des deux chambres**

Par lettre enregistrée le 3 décembre 1999, le ministre de l'Intérieur a saisi le Conseil constitutionnel pour que ce dernier déclare la vacance du siège à la Chambre des conseillers de Lafhal Ben Charqui qui a été élu à la Chambre des représentants. En application de l'article 14 de la loi organique relative à la Chambre des conseillers<sup>460</sup>, par décision n° 359/99 rendu le 28 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a déclaré son siège vacant à la Chambre des conseillers. Le juge constitutionnel s'est basé sur les termes de l'article 14 de la loi organique de la Chambre des conseillers de 1997. Notons que les lois organiques qui étaient en application lors du dépôt de cette saisine souscrivaient le cumul de mandats dans le cadre des incompatibilités et non des inéligibilités.

Cependant, ce qu'il faut souligner au niveau de cette décision, c'est que c'est le ministre de l'Intérieur qui a saisi le Conseil constitutionnel, même s'il n'en avait pas la compétence.

---

<sup>460</sup> Article 14 de la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers : « Il est interdit de cumuler le mandat de membre de la Chambre des conseillers et celui de membre de la Chambre des représentants. Tout membre de la Chambre des conseillers élu à la Chambre des représentants cesse, de ce fait même, d'appartenir à la Chambre des conseillers. Toutefois, en cas de contestation, la vacance du siège n'est proclamée qu'après décision du Conseil constitutionnel confirmant l'élection. Le membre en cause ne peut en aucun cas participer aux travaux de deux Chambres. »

## **2. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la présidence d'une région**

L'interdiction du cumul du mandat de parlementaire avec la présidence de région ne s'est faite qu'en 2011. Le juge constitutionnel n'a traité qu'un seul cas dans ce sens.

Le 29 septembre 2015, une lettre a été enregistrée au secrétariat du Conseil constitutionnel. Elle émanait du président de la Chambre des représentants, qui demandait au conseil de déclarer la vacance du siège d'Abdannabi Bioui suite à son élection en tant que président de la région de l'Oriental le 14 septembre 2015.

En application de la Constitution de 2011 (articles 132 et 177), sur les dispositions de l'article 48 de la loi organique n° 066.13 relative à la Cour constitutionnelle au 13 août 2014, sur les dispositions de la loi organique relative à la Chambre des représentants du 14 octobre 2014 (notamment les articles 13-17 et 18), le conseil a déclaré le siège d'Abdannabi Bioui vacant le 6 octobre 2015.

### **B. La jurisprudence en matière de fonction publique non élective**

Les fonctions publiques non électives incompatibles avec le mandat de parlementaire sont : membre du gouvernement, membre de la Cour constitutionnelle, gouverneur et ambassadeur.

#### **1. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre du gouvernement**

Le cumul entre le mandat parlementaire et la qualité de membre du gouvernement est prohibé par les lois organiques à la fois de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers et aussi par l'article 32 de la loi relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres<sup>461</sup>, qui dit que « est incompatible avec la fonction gouvernementale la qualité de membre de l'une des deux chambres du parlement ». En application de ces dispositions, le juge constitutionnel a rendu cinq décisions.

- En 2012, le président de la Chambre des représentants a saisi le Conseil constitutionnel à deux reprises. La première enregistrée le 22 décembre 2011 concernant Abdelilah Benkirane nommé chef du gouvernement. La deuxième saisine intéresse les autres membres parlementaires nommés ministres : Saadeddine El Othmani, Lahcen Daoudi,

---

<sup>461</sup> Dahir n° 1-15-33 du 28 jourmada I 1436 (19 mars 2015), portant promulgation de la loi organique n° 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, *B.O.* n° 6348.

Mohand Laensar, Abdelkader Aâmara, Lahcen Haddad, Mohamed Najib Boulif, Habib Choubani, Bassima Hakkaou, Abdesamad Kayouh, Aziz Rabbah, Mohammed Ouzzine, Lahcen Daoud. En application de l'article 14 de la loi organique de la Chambre des conseillers, le conseil a déclaré la vacance de leur siège et a procédé à leur remplacement.

- En 2013, pour les mêmes considérations, le président de la Chambre des représentants a saisi le conseil à l'occasion du remaniement ministériel du 10 octobre 2013. Le Conseil constitutionnel a déclaré les sièges vacants des parlementaires nommés membres du gouvernement. La décision n° 926/13 du 7 novembre 2013 s'applique à : Salaheddine Mezouar, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, Anis Birou, ministre chargé des Marocains résidant à l'étranger et des Affaires de la Migration, Mohamed Abbou, ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Economie numérique, chargé du Commerce extérieur, Mohamed Moubdii, ministre délégué auprès du chef du gouvernement, chargé de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration, Charafat Afilal, ministre déléguée auprès du ministre de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargée de l'Eau.

- En 2015, les deux présidents du parlement ont saisi le Conseil constitutionnel, qui a déclaré vacant le poste de trois membres du parlement suite à leur nomination en tant que ministres. Il s'agit de Driss Meroun, alors parlementaire, qui a été désigné ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire national. Le conseil a rendu sa décision n°273/15 le 6 octobre 2015, en déclarant son poste vacant. Le président de la Chambre des représentants a saisi le Conseil constitutionnel pour les mêmes motifs. Deux membres de cette chambre ont été nommés ministres, Abdelaziz El Omari et Jamila El Moussali (décision n° 963/15).

- En 2017, la Cour constitutionnelle a déclaré vacants les postes des ministres nommés le 4 Avril 2017 : Saâdeddine El Othmani, Abdelkader Amara, Aziz Rebbah, Rachid Talbi Alami, Mohamed Laaraj, Mohamed Yatim, Lahsan Daoudi, Mustapha Khalfi, Mohamed Najib Boulif, Mbarka Bouaida, Nouzha El Ouafi.

**Tableau n°34 : Récapitulation des décisions du Conseil constitutionnel déclarant l'incompatibilité des postes de ministre avec le mandat parlementaire**

Numéro	Nom prénom	La partie saisissante
02 /17	Saadeddine El Othmani, Abdelkader Amara, Aziz Rebbah, Rachid Talbi Alami, Mohamed Laaraj, Mohamed Yatim, Lahsen Daoudi, Mustapha Khalfi, Mohamed Najib Boulif, Mbarka Bouaida, Nouzha El Ouafi	Président de la Chambre des représentants
273 /15	Driss Meroun	Président de la Chambre des conseillers
963/15	Abdelaziz El Omari	Président de la Chambre des représentants
	Jamila El Moussali	
926 /13	C Mezouar	Président de la Chambre des représentants
	M. Anis Birou	
	Mohamed Abbou	
	Mohamed Moubdii	
	Charafat Afilal	
827/12	Abdelilah Benkirane	Président de la Chambre des représentants
	Saadeddine El Othmani	
	Lahcen Daoudi	
	Mhand Laensar	
	Abdelkader Aâmara	
	Lahcen Haddad	
	Mohamed Najib Boulif	
	Habib Choubani	
	Bassima Hakkaou	
	Abdessamad Kayouh	
	Aziz Rabbah	
	Mohammed Ouzine	
	Lahcen Daoudi	
Saadeddine El Othmani		
825/12	Abdelilah Benkirane	Président de la Chambre des représentants

Tableau confectionné par nos soins

## 2. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre du Conseil constitutionnel

Par lettre enregistrée le 15 juin 2008, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel demandant que ce dernier déclare le poste de Rachid Lamdaouar vacant suite à sa nomination au Conseil constitutionnel.

## 3. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la fonction de gouverneur

Le juge constitutionnel a rendu cinq décisions pour déclarer l'incompatibilité du mandat de député avec la fonction de gouverneur. Cette incompatibilité s'inscrit dans le cadre des fonctions électives qu'un parlementaire ne peut cumuler avec son mandat.

Les deux premières décisions ont été rendues par le juge constitutionnel relevant de la Chambre constitutionnelle et la troisième par le Conseil constitutionnel. Les textes qui ont été appliqués ne sont pas les mêmes, puisque les deux premières décisions relevaient de la Chambre constitutionnelle qui appliquait les dispositions de la loi organique de 1977, en vigueur à l'époque<sup>462</sup>. La troisième décision a été rendue en application de la loi organique n°31-97 relative à la Chambre des représentants et de l'article 81 de la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel<sup>463</sup>.

**Premier cas :** La première décision qui a été rendue en matière de contrôle et de sanction des incompatibilités parlementaires depuis l'institution de la Chambre constitutionnelle de la cour suprême est la décision n° 68 du 15 septembre 1971 relative à l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction de gouverneur. Dans cette décision, le juge constitutionnel s'est basé, d'une part, sur les articles 13 et 16 (dernier alinéa) et les articles 17 et 50 de la loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres<sup>464</sup> et, d'autre part, agissant dans les conditions prévues par l'article 17 susmentionné, sur la lettre déposée le 6 septembre 1971 par le président de la Chambre des représentants, au nom du bureau de ladite chambre, dans laquelle il a été demandé à ce qu'une décision soit rendue en matière d'incompatibilité entre le mandat parlementaire du député Mohammed Yaacoubi et son exercice de la fonction de gouverneur de la province d'Al Hoceima, et ceci afin de pouvoir effectuer des élections partielles pour remplacer le siège devenu vacant.

La Chambre constitutionnelle a considéré que Mohammed Yaacoubi, qui était membre de la Chambre des représentants avant d'être gouverneur d'Al Hoceima, fonction qu'il a acceptée lors de l'exercice de son mandat selon l'article 13 de la loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres, est déchu de plein droit de sa fonction de député. La Chambre constitutionnelle a donc accepté la demande du bureau de la Chambre des représentants en déclarant, d'autre part, la vacance de son siège.

---

<sup>462</sup> Pour les deux premières, c'est en application des articles 13 et 14 du dahir n° 1-77-177 qui date du 20 jourmada I 1397 (9 mai 1977), portant loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres.

**Deuxième cas :** La Chambre constitutionnelle a statué aussi sur l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et la fonction de gouverneur. En effet, le ministre de la Justice a saisi la Chambre constitutionnelle en lui demandant qu'une décision soit rendue en matière d'incompatibilité entre le mandat parlementaire du député Abdelkabir Bouasria et sa fonction de gouverneur de la province de Ben Slimane.

La Chambre constitutionnelle a déclaré Abdelkabir Bouasria déchu de plein droit de sa députation, puisque, alors membre de la Chambre des représentants, il a accepté une autre fonction incompatible. Cela s'est fait à travers sa décision n° 186 du 24 mars 1986. Elle s'est basée sur les articles 13 et 14 du dahir 9 mai 1977 portant loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres.

**Troisième cas :** Depuis sa création en 1994, ce n'est qu'en 2004 que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de statuer sur l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et la fonction de gouverneur à travers sa décision n° 584-04 rendue le 11 août 2004.

A la suite de la nomination d'Amine Lahssane Damnati au poste de wali de la région de Guelmim et de gouverneur de la province de Guelmim le 22 juillet 2004, le ministre de la Justice a saisi le Conseil constitutionnel, par lettre enregistrée le 2 août 2004 au secrétariat du conseil, et lui a demandé la destitution de Amine Lahssane Damnati de son mandat de parlementaire et la vacance de son siège ; et ce en application des dispositions de l'article 16 de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants et de l'article 81 de la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel. Le juge constitutionnel a été amené à déclarer la déchéance de Damnati et la vacance de son siège.

#### **4. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la fonction d'ambassadeur**

En application des textes en vigueur à l'époque, le juge constitutionnel a déclaré la fonction d'ambassadeur incompatible avec celle de député. La Chambre constitutionnelle a rendu trois décisions où elle a qualifié la fonction d'ambassadeur de fonction publique incompatible avec l'appartenance à la Chambre des représentants. Par contre, le Conseil constitutionnel n'a rendu qu'une seule décision sur la question.

**Premier cas :** Le président de la Chambre des représentants a saisi la Chambre constitutionnelle le 10 février 1971 en lui demandant de déclarer la déchéance de Badreddine Snoussi de sa députation suite à sa nomination d'ambassadeur aux Etats-Unis.

Le juge constitutionnel s'est basé sur les articles 17 et 50 de la loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres. Il a considéré que Baredine Essenousi était parlementaire avant d'être ambassadeur aux Etats-Unis.

Il a conclu à l'existence d'une incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction d'ambassadeur qu'il a considérée comme fonction publique non électorale. La Chambre constitutionnelle, par décision n° 70 du 16 novembre 1971, a accepté la demande du bureau de la Chambre des représentants et a déclaré la déchéance de l'intéressé de son mandat parlementaire et la vacance de son siège.

**Deuxième cas :** Le 24 février 1981, le ministre de la Justice a saisi la Chambre constitutionnelle à qui il a demandé de déclarer la vacance d'un siège à la Chambre des représentants, suite à la nomination de Abdessalam Zninad comme ambassadeur en République d'Irak. En application des articles 13, 14, 15 et 50 la loi organique du 9 mai 1977<sup>465</sup>, la Chambre constitutionnelle a qualifié, dans sa décision n° 49 rendue le 12 mars 1981, la fonction d'ambassadeur de fonction publique incompatible avec la députation. Le juge constitutionnel a déclaré la déchéance d'Abdessalame Zninad et a déclaré la vacance de son siège.

**Troisième cas:** La décision n° 186 du 24 mars 1986, rendue également en matière d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction d'ambassadeur. La Chambre constitutionnelle s'est basée sur les articles 13 et 14 de la loi organique du 9 mai 1977. Il s'agit d'Abbas El Fassi et de Mohamed El Arbi Massari, nommés ambassadeurs successivement en Tunisie et au Brésil. La Chambre constitutionnelle a conclu à l'incompatibilité des mandats des parlementaires Abbas El Fassi et Mohamed El Arbi Massari et a déclaré la vacance de leurs sièges.

---

<sup>465</sup> Dahirs n° 1-77-177 qui date du 20 jourmada I 1397 (9 mai 1977) portant loi organique relative à la composition de la Chambre des représentants et à l'élection de ses membres, *B.O.* n° 3366 bis du 10 mai 1977.

**Quatrième cas :** La quatrième décision rendue sur la question des incompatibilités entre mandat parlementaire et fonction publique non électorale est celle relative à Abdallah Azmani et Mohamed El Kabbaj. En fait, le Conseil constitutionnel a rendu trois décisions sur cette situation, la première, n° 426-00, concerne les deux parlementaires, la deuxième, n° 451-01, concerne le cas d'Abdallah Azmani, et la troisième concerne Mohamed El Kabbaj<sup>466</sup>.

Abdallah Azmani a été élu dans la circonscription d'Aït Baha (préfecture de Chtouka Aït Baha) comme membre de la Chambre des représentants aux élections du 14 novembre 1997. Par la suite, il a été nommé ambassadeur aux Emirats-Arabis-Unis. Suite à cela, le président de la Chambre des représentants a adressé une lettre au Conseil constitutionnel le 28 novembre 2000, lui demandant d'appliquer les dispositions de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants en ce qui concerne la situation d'Azmani. Il faut signaler qu'Azmani a demandé dans sa lettre adressée au président de la Chambre des représentants, dont une copie a été déposée au Conseil constitutionnel, que sa démission « définitive et irrévocable » soit acceptée par la Chambre parlementaire à compter du 1<sup>er</sup> mai 2000. Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 25 décembre 2000 (n° 426-00) où il déclare l'irrecevabilité de la demande du président de la Chambre des représentants.

Le Conseil constitutionnel a également considéré que les dispositions de l'article 84<sup>467</sup> de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants prévoient que le Conseil constitutionnel ne peut constater la vacance d'un des sièges à la Chambre des représentants, donnant ainsi à cette vacance la force légale nécessaire pour qu'il soit procédé à des élections partielles, que lorsqu'elle existe effectivement pour quelque cause que ce soit ; la décision du Conseil constitutionnel la constatant revêt dans ce cas un caractère déclaratif et non attributif.

Le Conseil constitutionnel a aussi considéré que si un représentant peut présenter sa démission de la Chambre des représentants par le biais d'une simple lettre adressée au président de la Chambre ; le recours à cette formalité ne peut en soi constituer la vacance du siège qu'il occupait dans ladite chambre parce qu'elle ne lui enlève pas la qualité de représentant et ne l'empêche pas de participer aux travaux législatifs ni de revenir sur la démission elle-même, tant que celle-ci n'a pas été constatée par la chambre ou par son bureau réuni sur convocation de son président afin de consigner la constatation de la démission dans un procès-verbal de cette réunion.

---

<sup>466</sup> Que nous allons traiter ultérieurement p.

<sup>467</sup> L'article 84 prévoit que : « Lorsqu'il y a vacance de siège pour quelque cause que ce soit, il est procédé à des élections partielles dans un délai qui ne pourra excéder trois mois à compter de la constatation de la vacance du siège par le Conseil constitutionnel. »

Le Conseil constitutionnel a également considéré que rien dans la lettre de saisine ne prouve que la demande de démission présentée par Abdellah Azmani a été soumise au bureau de la Chambre des représentants au cours de l'une de ses réunions ou lors de l'une de ses séances plénières, et que sa constatation a eu lieu dans un procès-verbal, d'autant que le président de la Chambre des représentants n'a joint à sa lettre susvisée aucune pièce extraite du procès-verbal de réunion du bureau de la Chambre des représentants portant constatation et donc preuve de la démission. Le Conseil constitutionnel a considéré que l'examen de cette lettre fait ressentir que cette dernière prend la forme d'une demande de déclaration de vacance du siège que l'intéressé occupait à la Chambre des représentants.

Selon les termes du Conseil constitutionnel, l'irrecevabilité de ces formalités fait que la lettre de démission d'Abdellah Azimani reste une simple demande de démission n'ayant pas encore pris effet. La demande du président de la Chambre des représentants d'appliquer la loi à cette situation et de déclarer la vacance du siège occupé par l'intéressé à la Chambre des représentants ne peut en conséquence être recevable.

Le 29 juin, le président de la Chambre des représentants a adressé une autre lettre dans laquelle il demandait aussi à ce que la démission d'Abdallah Azmani soit acceptée. Le président a accompagné sa lettre d'une copie du procès-verbal de réunion du bureau de la Chambre qui s'est tenue le 25 juin 2001. Le Conseil constitutionnel a accepté la requête et a déclaré dans sa décision n° 451-2001 du 10 juillet 2001 la vacance du siège qu'occupait Abdellah Azmani à la Chambre des représentants.

## **5. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la mission de conseiller du Roi**

Le cas de Mohamed El Kabbaj pose plusieurs questions à plus d'un titre. Conseiller du Roi est-il une fonction publique non élective ? Si oui, est-il soumis au statut de la fonction publique ? Ou une mission temporaire ? Quelle règle d'incompatibilité pouvons-nous appliquer à cette situation ?

Mohamed El Kabbaj a été élu dans la circonscription de Moulay Yacoub<sup>468</sup> en tant que membre de la Chambre des représentants suite aux élections du 14 novembre 1997 et a été nommé conseiller du Roi à compter du 29 mars 2000. Il a adressé au président de la Chambre des représentants une lettre dans laquelle il demandait « la suspension des indemnités parlementaires » qu'il percevait et demandait à ce que le président de la Chambre des

---

<sup>468</sup> Préfecture de Zouagha Moulay Yacoub.

représentants prenne toutes les mesures nécessaires. Il ressort de cette lettre que Mohamed El Kabbaj s'est contenté de demander la suspension des indemnités qu'il percevait laissant au président de la Chambre des représentants le soin de prendre les mesures légales qui conviennent à son cas. Suite à cela, le président de la Chambre des représentants a saisi le Conseil constitutionnel transmettant ainsi le problème de Mohammed El Kabbaj. Dans la décision du 25 décembre 2000, n° 426/2000, le Conseil constitutionnel a déclaré l'irrecevabilité de la demande du président de la Chambre des représentants. Le Conseil constitutionnel s'est basé, d'une part, sur la Constitution et plus précisément son article 81 et, d'autre part, sur la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants et plus précisément son article 84. Le Conseil constitutionnel a considéré la demande relative à la situation de Mohamed El Kabbaj irrecevable. Le Conseil constitutionnel s'est contenté de donner une interprétation restreinte de la règle qui dispose que le juge ne statue que dans le cadre des demandes du requérant, et ceci pour éviter de statuer sur un point crucial et essentiel relatif à la situation d'incompatibilité.

### **C. La jurisprudence des incompatibilités parlementaires avec les activités privées**

Le juge constitutionnel a rendu aussi des décisions en matière d'incompatibilité. Elles concernent l'interdiction du cumul du mandat de parlementaire avec une activité privée.

- L'incompatibilité du mandat de membre du parlement avec la qualité de membre de la Commission d'évaluation autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé<sup>469</sup> (CETEPSP).

Le ministre de la Justice a saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir s'il y a compatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre de la Commission d'évaluation autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé (CETEPSP). Cette commission a été instituée en vertu de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, promulguée par le dahir n° 1-90-01 du 15 ramadan 1410 (11 avril 1990).

En se basant sur les dispositions constitutionnelles, notamment l'article 79<sup>470</sup> de la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel et sur les articles 13 et 15, 2<sup>e</sup> alinéa de

---

<sup>469</sup> Décision n° 35-94 du 2 août 1994, *B.O.* n° 4268 du 17 août 1994, p. 408.

<sup>470</sup> Article 79 de la Constitution de 1992 qui a institué le Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution ou par des dispositions de lois organiques. »

la loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants, le conseil a rendu sa décision le 2 août 1994.

Dans la motivation de sa décision, le juge s'est basé sur l'esprit de l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, du dahir susvisé n° 1-77-177 qui dispose que « l'exercice de toutes fonctions publiques non électives, à l'exception des fonctions gouvernementales, dans les services d'Etat, des collectivités locales, des établissements publics ou des sociétés dont le capital appartient pour plus de 50 % à l'Etat est incompatible avec le mandat de représentant ». C'est un principe dont le but s'explique aisément pour assurer l'indépendance du représentant à l'égard du gouvernement.

Considérant que l'institution de la commission d'évaluation est prévue par la loi susvisée n° 39-89, que ses dépenses de fonctionnement sont imputées au budget de l'Etat, que ses membres sont nommés par dahir pour une durée indéterminée et que ses attributions comprennent l'évaluation et la fixation du prix d'offre auquel le gouvernement est tenu de se conformer pour la vente des entreprises et participations publiques, le conseil a considéré aussi que les membres de ladite commission participaient à l'accomplissement d'une fonction publique au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 13 du dahir n° 1-77-177 dont l'exercice est par conséquent incompatible avec le mandat de membre de la Chambre des représentants<sup>471</sup>.

Le conseil a décidé qu'il y a incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre de la commission d'évaluation.

- Incompatibilité du mandat parlementaire avec la fonction de membre du conseil d'administration de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)<sup>472</sup>.

Le Conseil constitutionnel saisi par le ministre de la Justice avait à examiner la question de savoir s'il y a compatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre du conseil d'administration de la Caisse nationale de sécurité sociale prévue par le dahir portant loi n° 1-72-184 du 15 jourmada II 1392 (27 juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale.

Le juge constitutionnel a déclaré qu'il y a incompatibilité en se basant sur l'article 79 de la Constitution, la loi organique de n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel et l'article 13, premier alinéa, du dahir n° 1-77-177 qui stipule que « l'exercice de toutes fonctions publiques non électives, à l'exception des fonctions gouvernementales dans les

---

<sup>471</sup> A ce propos, consulter l'article de BENABDELLAH M.A., « De l'incompatibilité du mandat parlementaire », *Revue marocaine d'administration locale et développement*, n° 10, janvier-mars 1995.

<sup>472</sup> Décision n° 57- 95 du 13 ramadan 1415 (13 février 1995).

services de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics ou des sociétés dont le capital appartient pour plus de 50 % à l'Etat, est incompatible avec le mandat de représentant ». Et aussi sur les articles 1<sup>er</sup>, 6, 7, 8 et 9 du dahir susvisé n° 1-72-184 que la Caisse nationale de sécurité sociale constitue un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'Emploi et administré par un conseil d'administration composé de membres nommés par décret et chargé de connaître de toutes les questions relevant des attributions de la Caisse nationale de sécurité sociale, de régler les affaires l'intéressant et d'arrêter notamment ses comptes et son budget.

Il a déclaré qu'il y a incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre du conseil de l'administration de la Caisse nationale de sécurité sociale, accomplissant une fonction publique non élective.

- Incompatibilité du mandat de membre de la Chambre des conseillers avec la direction d'une société anonyme (BNDE)<sup>473</sup>.

Raho El Hilaa a déposé, en tant que membre de la Chambre des conseillers, au secrétariat général du Conseil constitutionnel, le 12 janvier 1998, une lettre où il posait la question de savoir s'il y avait compatibilité entre la fonction qu'il exerçait à la Banque nationale du développement économique et son mandat à la Chambre des conseillers.

Dans cette affaire, le juge constitutionnel s'est basé sur la Constitution, notamment ses articles 81 et 108, et sur l'article 20 alinéa 2 de la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers qui dispose que « s'il y a doute sur l'incompatibilité des fonctions exercées avec le mandat de membre de la Chambre des conseillers, ou en cas de contestation à ce sujet, le bureau de la Chambre des conseillers, le ministre de la Justice ou le conseiller lui-même saisissent le Conseil constitutionnel qui décide si le conseiller intéressé se trouve effectivement dans un cas d'incompatibilité ». Le juge constitutionnel s'est basé également sur l'article 17 de la loi organique relative à la Chambre des conseillers et sur le fait que la Banque nationale du développement économique est une société anonyme dont le capital appartient directement pour plus de 30 % à l'Etat.

Considérant que Raho El Hilaa avait mentionné dans sa lettre qu'il exerçait la fonction de chef de la division de l'informatique à la Banque nationale du développement économique et qu'il avait le statut de directeur, il s'ensuit que ce dernier exerce la fonction de directeur

---

<sup>473</sup> Décision n° 173-98, B.O. n°4564 du 26 février 1998.

dans une société anonyme dont le capital appartient directement pour plus de 30 % à l'Etat, chose qui est incompatible avec son mandat de membre de la Chambre des conseillers, selon les dispositions de l'article 17 de la loi n° 32-97 susmentionnée.

Le Conseil constitutionnel a décidé finalement qu'il y a incompatibilité entre la fonction de directeur qu'exerce Raho El Hilaa à la Banque nationale du développement économique et son mandat de membre de la Chambre des conseillers.

- Compatibilité du mandat de membre de la Chambre des représentants avec l'activité professionnelle privée <sup>474</sup>

Depuis son institution jusqu'à nos jours, le Conseil constitutionnel a une seule fois eu l'occasion de se prononcer sur l'existence d'une compatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et une activité professionnelle privée, et ceci dans la décision n° 201 qu'il a rendue le 13 avril 1998, à propos de la situation de Ahmed Lakir. Ce dernier a demandé, dans une lettre enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 24 mars 1998, qu'il soit statué sur l'existence ou non d'une incompatibilité entre son mandat de membre de la Chambre des représentants et l'activité professionnelle qu'il entendait exercer.

Ainsi, en se basant sur la Constitution, notamment ses articles 81 et 108, sur la loi organique relative au Conseil constitutionnel n° 29-93 et sur la loi organique relative à la Chambre des représentants, notamment ses articles 10 à 14 qui fixent les fonctions incompatibles avec le mandat de membre de la Chambre des représentants, et son article 16 qui dispose dans son deuxième alinéa que s'il y a doute sur l'incompatibilité des fonctions exercées avec le mandat de membre de la Chambre des représentants, ou en cas de contestation, le bureau de la Chambre des représentants, le ministre de la Justice ou le représentant lui-même saisissent le Conseil constitutionnel qui décide si le représentant intéressé se trouve effectivement dans un cas d'incompatibilité. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il ressort de la lettre de Ahmed Lakir que ce dernier envisage, en sa qualité d'expert-comptable, d'ouvrir un bureau de comptabilité et de consultation financière et juridique et d'avoir des rapports contractuels, dans le cadre de l'exercice de cette activité professionnelle privée, avec l'office de commercialisation et d'exploitation au sein duquel il

---

<sup>474</sup> Décision n° 201-98 du 13 avril 1998, *B.O.* n° 4584 du 11 mai 1998, Ahmed Lakir.

travaillait avant d'être placé dans la position de détachement auprès de la Chambre des représentants suite à son élection en tant que membre de ladite chambre.

Le conseil a considéré également qu'il ne ressort des articles 10 et 14 de la loi organique n° 31-97 aucune disposition permettant de conclure à l'existence d'une quelconque incompatibilité entre le mandat de parlementaire et l'activité privée qu'il entendait exercer.

- Incompatibilité du mandat de membre de la Chambre des représentants avec la fonction de président directeur général du Crédit immobilier et hôtelier CIH<sup>475</sup>.

A la suite de la nomination de Khalid Alioua au poste de directeur général du CIH le 22 juillet 2004, le ministre de la Justice a saisi le Conseil constitutionnel pour que Khalid Alioua soit déchu de son mandat de représentant et que soit déclarée la vacance de son siège.

En application des dispositions de l'article 16 de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, en se basant sur l'article 81 de la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel et sur le décret royal n° 67-552 du 17 décembre 1969 relatif au CIH, le Conseil constitutionnel a considéré qu'avec sa nomination en tant que directeur général du CIH, dont le capital appartient pour plus de 30 % à l'Etat, il est dans une situation prohibée par l'article 13 de la loi organique 31-97 relative à la Chambre des représentants.

Le conseil a déclaré l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et une autre activité privée, et a déclaré la vacance de son siège.

- Incompatibilité du mandat de membre de la Chambre des représentants avec la direction du conseil d'administration de la Société marocaine d'assurance à l'export (SMAE)<sup>476</sup>.

Le 11 février 2008 Nezha Lahrichi<sup>477</sup> a saisi, de sa propre initiative, le Conseil constitutionnel pour lui demander d'examiner l'existence ou pas d'une éventuelle incompatibilité entre son poste de président directeur général de la Société marocaine d'assurance à l'export et son mandat de député à la Chambre des représentants.

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, les magistrats du Conseil constitutionnel ont estimé que le poste électif est incompatible avec celui de la direction d'un organisme où l'Etat détient plus de 30 % des parts. De ce fait, Nezha Lahrichi, directrice générale de la Société marocaine d'assurance à l'export, a présenté sa démission. Elle a préféré garder sa première situation, et

---

<sup>475</sup> Décision n° 589-2004 du 28 septembre 2004, *B.O.* n° 5259 du 25 octobre 2004.

<sup>476</sup> Décision n° 678-08, Nezha Lahrichi du 4 mars 2008, *B.O.* n° 5617, 31 mars 2008.

<sup>477</sup> Élu lors des élections législatives du 7 septembre 2007.

sa place en tant que députée est revenue à celle qui la suivait sur la liste nationale des femmes du parti de l'USFP.

**Tableau n° 35 : Les décisions de la Chambre constitutionnelle relatives aux incompatibilités parlementaires<sup>478</sup>**

<b>Nbr</b>	<b>Date de la décision</b>	<b>Numéro de la décision</b>	<b>Partie saisissante</b>	<b>Contenu de la décision</b>
1	15-09-1971	68	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de gouverneur
2	16-11-1971	70	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction d'ambassadeur
3	12-03-1981	49	Premier ministre et ministre de la Justice	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction d'ambassadeur
4	24-03-1986	186	Ministre de la Justice	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et les fonctions de gouverneur et d'ambassadeur

<sup>478</sup> Site [conseilConstitutionnel@gov.ma](mailto:conseilConstitutionnel@gov.ma)

**Tableau n ° 36 : Les décisions du Conseil constitutionnel sur les incompatibilités<sup>479</sup>**

Nb	Date de la décision	Numéro de la décision	Partie saisissante	Le dispositif de la décision
1	02-08-1994	35-94	Ministre de la Justice	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre de la Commission d'évaluation.
2	13-02-1995	57-95	Ministre de la Justice	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la fonction de membre du conseil d'administration de la Caisse nationale de sécurité sociale
3	12-12-1997	129-97	Mohamed Bouhdoud Boudlal	Incompétence du Conseil constitutionnel pour statuer sur la requête
4	09-02-1998	173-98	Raho El Hilaa	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des conseillers et la fonction de directeur exercée à la Banque nationale pour le développement économique
5	13-04-1998	201-98	Ahmed Lakir	Compatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et l'activité privée
6	28-12-1999	359/99	Ministre de l'Intérieur	Lafhal Ben Charqui : mandat des deux chambres
7	25-12-2000	426-00	Président de la Chambre des représentants	L'irrecevabilité de la demande concernant la situation de Abdellah Azmani et de Mohamed El Kabbaj
8	10-07-2001	451-01	Président de la Chambre des représentants	La démission de Abdellah Azmani de la Chambre des représentants
9	11-08-2004	584-04	Ministre de la Justice	Incompatibilité entre la députation et la fonction de wali de la région Guelmim-Es Smara et gouverneur de province de Guelmim : Amine Lahsane Damnati
10	28-9-2004	589-2004	Ministre de la Justice	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la président directeur général du Crédit immobilier et hôtelier : Khalid Alioua
11	4-03-2008	678/08	Nezha Lahrichi	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la direction du conseil d'administration de la Société marocaine d'assurance à l'export
12	22-6-2008	710/08	Premier ministre	Rachid Lamdaouar nommé membre du Conseil constitutionnel
13	1-4-2009	750/09	Président de la Chambre des conseillers	Brahim Abouzid Assa-Zag nommé gouverneur
14	2-1-2012	825/12	Président de la Chambre des représentants	Benkirane nommé chef du gouvernement
15	19-1-2012	827 /12	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre les mandats de membre de la Chambre des représentants et de membre du gouvernement : Abdelilah Benkirane ; Saadeddine El Othmani, Lahcen Daoudi, Mhand El Ansar, Abdelkader Aâmara, Lahcen Haddad, Mohamed Najib Boulif, Habib Choubani, Bassima Hakkaou, Abdesamad Kayouh, Aziz Rabbah, Mohammed Ouzine.
16	13-6-2012	858/12	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre le mandat de parlementaire d'Ahmed Jidar et sa qualité de médecin-chirurgien-dentiste à la Mutualité des fonctionnaires et agents assimilés du Maroc
17	7-11-2013	926/13	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre les mandats de membre de la Chambre des représentants et de membre du gouvernement : Salaheddine Mezouar, Anis Birou Mohamed Abbou, Mohamed Moubdii, Charafat Afailal

<sup>479</sup> Site [conseilConstitutionnel@gov.ma](mailto:conseilConstitutionnel@gov.ma)

18	4-3-2014	935/14	Président de la Chambre des conseillers	Salem Chakaf nommé gouverneur de Mohamadia-Znataa
19	9-6-2015	963/15	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre les mandats de membre de la Chambre des représentants et de membre du gouvernement : Abdelaziz El Omari, Jamila El Moussali
20	9-6-2015	964 /15	Président de la Chambre des conseillers	Incompatibilité entre les mandats de membre de la Chambre des conseillers et de membre du gouvernement : Driss Meroun
21	6-10-2015	973/15	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et la présidence d'une région : Abdenabi Baaoui
22	12-4-2017	01/17	Président de la Chambre des conseillers	Incompatibilité entre le mandat parlementaire et la qualité de membre de la Cour constitutionnelle : Mohammed El Ansari
23	12-4- 2017	02 /17	Président de la Chambre des représentants	Incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des représentants et de membre du gouvernement : Saâdeddine El Othmani, Abdelkader Amara, Aziz Rebbah, Rachid Talbi Alami, Mohamed Laaraj, Mohamed Yatim, Lahsan Daoudi, Mustapha Khalfi, Mohamed Najib Boulif, Mbarka Bouaida, Nouzha El Ouafi

### **Section 3 : Evaluation de l'application des règles d'incompatibilité au Maroc**

Conçue au départ pour atténuer le cumul des mandats, l'incompatibilité soulève à la fois des problèmes et des répercussions sur le champ politique. Normalement, un représentant élu doit être au service de tous ses électeurs, qu'ils aient ou non voté pour lui. Or, force est de constater que le cumul des mandats est souvent là non pour défendre ou représenter les électeurs, mais pour s'assurer une rente confortable. Le cumul de plusieurs fonctions ne peut engendrer que des préjudices sur la gestion de la chose publique. Cependant, certains pensent qu'il est normal qu'un parlementaire conserve ses racines locales. Cette position est argumentée par le fait que la décentralisation n'est jamais que la traduction de la démocratie sur le plan local, elle doit être présente au parlement par l'intermédiaire des députés. En outre, le cumul apparaît comme le meilleur moyen de lutter contre la technocratie. Un élu, fort de son expérience au plan local, peut résister à l'argument d'autorité des technocrates et développer une autre approche des problèmes. D'autant plus que le cumulard dispose d'une double légitimité, surtout s'il détient un mandat local et un autre national. De plus et en absence de véritable statut de l'élu, la multiplication des mandats offre une sécurité professionnelle. Elle tend à assurer le bon fonctionnement de l'institution parlementaire : l'exercice de fonctions politiques locales donnerait au parlementaire une expérience irremplaçable du terrain, ce contact avec l'électeur qui garantirait la qualité de la loi.

Les arguments avancés par les défenseurs du cumul des mandats peuvent être fondés dans les pays démocratiques, mais on ne peut pas en dire autant pour le Maroc. En effet, l'incompatibilité comme outil pour limiter les méfaits du cumul des mandats ne semble pas atteindre son objectif au Maroc. La question du cumul se répercute sur plusieurs aspects : la revalorisation du parlement, la représentation de certaines catégories socioprofessionnelles, la poursuite de la décentralisation et le renouvellement des élites. Ces éléments ne sont que la conséquence des problèmes liés à la fois au cadre juridique et aux modalités de contrôle des incompatibilités parlementaires. Pour cela faut-il en finir avec le cumul des mandats ? La réponse à cette question n'est pas simple. Il s'agit d'une polémique permanente, c'est l'un des éléments les plus récurrents et importants du débat politique et constitutionnel. Si la question du cumul des mandats suscite un débat très vif dans les pays démocratiquement avancés, il n'en est pas de même au Maroc. A part quelques réflexions et interrogations de la part des chercheurs et des professeurs universitaires, la question de la limitation du cumul des mandats ne figure pas à l'agenda des décideurs politiques.

Une question s'impose : quelle est l'influence du cumul des mandats sur la vie parlementaire et l'activité du parlement ; sa limitation serait-elle propice à l'amélioration et à la modernisation du travail parlementaire ?

### **Paragraphe 1. Les atténuations au principe de l'incompatibilité**

Lors de l'analyse des deux sections précédentes<sup>480</sup>, nous avons constaté des lacunes qui sont liées tantôt aux textes juridiques tantôt aux modalités de contrôle.

Le cumul des mandats désigne la possession par une seule personne de plusieurs mandats électifs ou non électifs. Il ne suffit pas d'adopter des textes et des lois pour combattre le cumul, il faut surtout veiller à leur bonne application. Lors de l'écriture de ce chapitre, on a constaté l'existence de facteurs qui peuvent porter atteinte au principe de l'incompatibilité du mandat parlementaire avec d'autres activités ou responsabilités.

---

<sup>480</sup> La section présentant les différents cas d'incompatibilité et la section liée au contrôle.

## **A. Les problèmes juridiques**

Les problèmes juridiques sont dus essentiellement à l'inapplication de la loi ou aux lacunes juridiques, ou encore au manque de rigueur dans l'application de la loi.

### **1. Lacune juridique concernant la question de l'incompatibilité des membres de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle avec le mandat parlementaire**

L'article 10 de la loi n° 11-15 portant réorganisation de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle<sup>481</sup> dit : « Les fonctions des membres du Conseil supérieur sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public, à l'exception des fonctions d'enseignant-chercheur dans les universités ou les établissements supérieurs de formation des cadres, et toute activité professionnelle lucrative permanente de nature à limiter l'indépendance desdits membres<sup>482</sup>. » Les dispositions de cet article sont claires, un membre du Conseil supérieur ne peut cumuler avec un mandat électif au parlement. Seulement, les lois organiques des deux chambres n'ont fait aucune allusion à cette incompatibilité. La loi organique de la Cour constitutionnelle, instance chargée du contrôle des incompatibilités, n'en fait aucune mention non plus. Est-ce une omission volontaire ou simplement une lacune juridique qui peut être comblée par le législateur ?

### **2. Lacune juridique concernant les conseillers du Roi**

Dans quel cadre peut-on inscrire la situation d'un parlementaire qui en cours de mandat est désigné conseiller du Roi ? Aucune disposition juridique n'encadre cette mission. Le juge constitutionnel, lorsqu'il a traité le cas de Mohammed El Kabbaj<sup>483</sup>, a rendu sa décision en se basant sur la « mission temporaire auprès du gouvernement ».

---

<sup>481</sup> Conformément aux articles 25, 27, 28 et 165 de la Constitution de 2011 : « La Haute Autorité de la communication audiovisuelle est une institution constitutionnelle indépendante, chargée de la régulation du secteur de la communication audiovisuelle. Elle est chargée d'assurer le libre exercice de la communication audiovisuelle comme principe fondamental et de veiller au respect du pluralisme linguistique, culturel et politique de la société marocaine et de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de pensée et du droit à l'information, dans le domaine de l'audiovisuel et ce, dans le respect des valeurs civilisationnelles fondamentales, des lois du Royaume et des droits de l'homme tels qu'énoncés dans la Constitution, par des moyens audiovisuels indépendants et respectueux des principes de la bonne gouvernance. »

<sup>482</sup> Dahir n° 1-16-123 du 21 kaada 1437 (25 août 2016), portant promulgation de la loi n° 11-15 portant réorganisation de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, *B.O.* n° 6522 du 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>483</sup> Ce cas a été traité page 226.

### **3. L'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la qualité de membre du gouvernement : deux interprétations pour une seule disposition**

L'entrée en vigueur des règles d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la qualité de membre du gouvernement a coïncidé avec la tenue des élections du 25 novembre 2011 et par conséquent avec la nomination du gouvernement. L'application des dispositions sur ce cas d'incompatibilité a donné lieu à deux interprétations : le cas d'un parlementaire nommé chef du gouvernement, le cas des parlementaires nommés ministres ou les ministres prétendant à un nouveau mandat.

#### **a. La nomination d'un parlementaire chef du gouvernement**

Abdelilah Benkirane a été élu membre de la Chambre des représentants aux élections législatives du 25 novembre 2011. Suite à cela, il a été nommé par le Roi par dahir n° 1.1.183 du 29 novembre 2011, chef du gouvernement. Cette nomination s'inscrit dans le cadre de l'article 47 de la Constitution de 2011 : « Le Roi nomme le chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants et au vu de leurs résultats. »

Or, les dispositions de l'article 14 de la loi organique n° 27-11, comme elle a été modifiée et complétée, interdisent le cumul d'un mandat parlementaire et la qualité de membre du gouvernement. En application de ces dispositions, le président de la Chambre des représentants a saisi le 29 décembre 2011 le Conseil constitutionnel pour que ce dernier déclare vacant le siège d'Abdelilah Benkirane.

Cependant, le Conseil constitutionnel a décidé que le cas d'incompatibilité mentionné dans le premier alinéa de la loi organique de la Chambre des représentants ne s'applique pas pour le cas d'Abdelilah Benkirane. Cela pour les raisons suivantes :

Il a rappelé que le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution dit que « le gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions expédie les affaires courantes jusqu'à la constitution d'un nouveau gouvernement » ; ainsi que l'article 87 qui précise que « le gouvernement se compose du chef du gouvernement et des ministres et peut comprendre aussi des secrétaires d'Etat ». De ce fait, il a conclu qu'il ne peut y avoir un gouvernement qu'après la nomination de tous ses membres et non seulement du chef du gouvernement et qu'Abdelilah Benkirane a été désigné pour proposer les autres membres du gouvernement au Roi en application du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de la loi organique sur l'incompatibilité des parlementaires avec la qualité de membre du gouvernement ne sont pas applicables à Abdelilah Benkirane tant que la composition du gouvernement n'est pas achevée.

#### **b. Les parlementaires nommés ministres**

Le gouvernement d'Abdelilah Benkirane, nommé le 3 janvier 2012 et remanié le 10 octobre 2013 puis le 20 mai 2015, a compté parmi ses membres des parlementaires qui ont suite aux décisions du conseil constitutionnel, présenté leur démission<sup>484</sup>.

#### **c. Les membres du gouvernement prétendant à un mandat parlementaire**

A l'approche des élections législatives du 7 octobre 2016, douze (12) ministres<sup>485</sup> ont exprimé leur volonté de se présenter aux élections, dont le chef du gouvernement, Abdelilah Benkirane. En application de l'article 47 (5<sup>e</sup> alinéa) de la Constitution<sup>486</sup> qui dit que « le chef du gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement du fait de leur démission individuelle ou collective », les ministres concernés ont présenté leur démission, après quoi un dahir portant le numéro 1.16.177 a été publié au *Bulletin officiel*, mettant fin à leurs fonctions<sup>487</sup>.

Conformément à la Constitution, notamment l'article 47, et sur demande du chef du gouvernement datée du 20 octobre, douze ministres ayant présenté leur démission après avoir été élus à la Chambre des représentants lors des élections législatives du 7 octobre 2016 ont été démis de leurs fonctions. L'article 47 de la Constitution marocaine stipule : « Le Roi nomme le chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants, et au vu de leurs résultats. Sur proposition du chef du gouvernement, il nomme les membres du gouvernement. Le Roi peut, à son initiative et après consultation du chef du gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement. Le chef du gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement du fait de leur démission individuelle ou collective. A la suite de la démission du chef du gouvernement, le Roi met fin

---

<sup>484</sup> Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011), portant promulgation de la Constitution, *Bulletin officiel* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011).

<sup>485</sup> Les ministres concernés, Lahssen Daoudi, Aziz Rabah, Mustafa Elkhalfi, Abdelkader Amara, Lahsan Haddad, Abdelaziz Al Oumari, Lahsan Skouri, Mbarka Bouida, Mohamed Abbou, Mohamed Najib Boulif, Idriss Azami, Idrissi, Mohamed Mobdia.

<sup>486</sup> *Op. cit.*

<sup>487</sup> Dahir n° 1.16.177 relatif à la révocation de quelques membres du gouvernement, *B.O.* n°6510 du 20 octobre 2016 (en arabe).

aux fonctions de l'ensemble du gouvernement. Le gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes jusqu'à la constitution du nouveau gouvernement. »

A l'exception d'Abdelilah Benkirane, tous les ministres qui prétendaient à un mandat parlementaire ont démissionné, parce que, malgré sa réélection à la circonscription de Salé, il avait la mission de gérer les affaires courantes du gouvernement (d'après la décision du Conseil constitutionnel susmentionnée). À l'exception d'Abdelilah Benkirane, le dahir du 20 octobre n° 1.16.177<sup>488</sup> a listé le nom de 12 ministres révoqués suite à leur élection aux législatives du 7 octobre 2016.

#### **d. La confirmation d'Abdelilah Benkirane comme chef du gouvernement**

Depuis 2012, Abdelilah Benkirane a occupé le poste du chef du gouvernement. En 2016, il s'est présenté aux élections législatives du 7 octobre, où il a été élu membre de la Chambre des représentants, circonscription de Salé. Le 10 octobre, par dahir n° 1-16-160 du 17 octobre 2016<sup>489</sup>, article 1<sup>er</sup>, il a été reconduit à son poste de chef du gouvernement.

#### **e. Le remplacement d'Abdelilah Benkirane par Saadeddine El Othmani**

Lorsque le 15 mars 2017 Saâdeddine El Othmani a remplacé Abdelilah Benkirane, ce dernier n'avait plus la qualité de membre du gouvernement mais seulement celle de parlementaire qu'il pouvait conserver sans être dans un cas d'incompatibilité. Cependant, le 12 avril Abdelilah Benkirane a préféré présenter sa démission de député de la circonscription de Salé-Médina. Le cas d'Abdelilah Benkirane a fait couler beaucoup d'encre dans la presse. La question est posée de savoir s'il était en situation de cumul ou non.

### **B. L'indulgence des bureaux des deux chambres**

Les bureaux des deux chambres sont les plus hautes instances du parlement. Ils ont la compétence de gérer et d'organiser l'institution parlementaire. En matière d'incompatibilité, ils ont la charge d'informer la Cour constitutionnelle de la situation de ses membres. Cette question présente deux limites :

– la politisation de la position du bureau, qui peut être le résultat de sa représentation proportionnelle, car un groupe majoritaire peut toujours défendre ses parlementaires pour qu'ils ne soient pas envoyés devant la Cour constitutionnelle ;

---

<sup>488</sup> Dahir n° 1.16.177, *op. cit.*

<sup>489</sup> Dahir n° 1-16-160 du 17 octobre 2016 portant nomination de Abdelilah Benkirane chef du gouvernement, *B.O.* n° 6514 du 3-11-2016.

– le problème de l'information des organes des deux chambres sur la situation de leurs membres.

Au terme de la loi, un parlementaire peut cumuler son mandat avec une mission n'excédant pas six mois. Passé ce délai et en cas de maintien de sa mission, le parlementaire intéressé est déclaré démis de son mandat par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de la Chambre dont il est membre. L'application de ces dispositions n'est pas aussi évidente.

Le conseil reste dépendant de la requête du bureau, qui ne fait pas preuve de rigueur dans la plupart des cas. Normalement, lorsqu'une mission est prolongée au-delà de la durée de six mois, le président de la chambre à laquelle appartenait le parlementaire concerné doit prendre acte de la cessation de son mandat. L'application de cette disposition d'apparence facile ne doit pas en général entraîner des difficultés. Elle a cependant donné lieu à de nombreux abus où nous avons vu des parlementaires cumuler pendant de longues périodes leur mandat avec les charges d'ambassadeur ou de gouverneur.

### **C. La rareté des cas traités**

L'expérience parlementaire marocaine a dépassé cinquante ans d'existence, et pourtant le juge constitutionnel n'a rendu que 25 décisions. La saisine du juge constitutionnel reste très limitée. Les seules explications que l'on peut avancer à ce niveau, c'est que les parlementaires ne sont peut-être pas suffisamment informés des activités incompatibles avec leur mandat. Certains d'entre eux apprécient mal la réglementation relative aux incompatibilités et continuent d'exercer en toute bonne foi. D'un autre côté, les lois qui traitent les incompatibilités ne donnent pas la possibilité au citoyen de déclarer au Conseil constitutionnel l'incompatibilité d'une activité professionnelle d'un parlementaire, surtout s'ils relèvent de la même circonscription.

### **D. L'absence d'encadrement juridique des professions libérales en matière d'incompatibilité**

Le problème de l'incompatibilité entre l'exercice du mandat parlementaire et une profession se pose plus vivement pour les fonctions privées plus que pour les fonctions publiques. Dans le but de protéger le mandat parlementaire, des législations ont été plus prudentes envers les professions libérales, spécialement celle d'avocat.

La loi française<sup>490</sup>, à titre d'exemple, stipule que lorsque le parlementaire exerce la profession d'avocat, il a l'interdiction de plaider contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics ; cette interdiction s'applique à l'ensemble des membres de cabinets d'avocats dans lequel exerce le parlementaire. Ainsi la loi en France n'interdit pas au parlementaire d'exercer la profession d'avocat, il en restreint seulement l'exercice. Le but avoué par cette restriction est d'éviter que les avocats parlementaires ne défendent les privilèges de leur ordre et surtout, ne soient tentés d'user de l'influence que leur confère leur mandat.

Au Maroc, la seule fois où le législateur a limité le champ d'intervention des avocats parlementaires remonte à 1963. En effet, l'article 16 de la loi organique de la Chambre des représentants de 1963 stipulait que « les représentants exerçant la profession d'avocat ou de défenseur agréé ne peuvent plaider ou consulter pour le compte de l'un des établissements ou sociétés visés aux articles 14 et 15 ou pour l'Etat, les collectivités et les établissements publics ». Par la suite, le législateur s'est rétracté, et les lois organiques qui ont suivi ne mentionnent aucune limitation à l'action des avocats parlementaires.

Actuellement, il n'y a pas d'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et la profession d'avocat. Bien au contraire, ils représentent un pourcentage important dans la composition socioprofessionnelle du parlement. En 2002, sur 307 représentants 19 étaient des avocats soit 6,18 % ; en 2007, sur 325 représentants, 16 étaient des avocats, soit 4,6 %.

Actuellement, dans les pays occidentaux, la discussion est focalisée sur le cumul des mandats parlementaire et certaines activités professionnelles pour prévenir tout conflit d'intérêts. Ces pays tendent à élargir la liste aux professions libérales qui risquent de porter atteinte au principe d'interdiction de conflit d'intérêts.

---

<sup>490</sup> LO. 149 du Code électoral : « Il est interdit à tout avocat inscrit à un barreau, lorsqu'il est investi d'un mandat de député, d'accomplir directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un associé, d'un collaborateur ou d'un secrétaire, sauf devant la Haute Cour de justice et la Cour de justice de la République, aucun acte de sa profession dans les affaires à l'occasion desquelles des poursuites pénales sont engagées devant les juridictions répressives pour crimes ou délits contre la nation, l'Etat et la paix publique ou en matière de presse ou d'atteinte au crédit ou à l'épargne ; il lui est interdit, dans les mêmes conditions, de plaider ou de consulter pour le compte de l'une de ces sociétés, entreprises ou établissements visés aux articles LO. 145 et LO. 146 ou contre l'Etat, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics, à l'exception des affaires visées par la loi n°57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant aux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigées contre une personne morale de droit public. »

## **Paragraphe 2. Les répercussions de la flexibilité des règles du cumul sur la vie politique**

Les répercussions du cumul du mandat parlementaire avec d'autres activités se concrétise sur les points suivants : la disponibilité des parlementaires, l'absentéisme ; la qualité de la loi ; le renouvellement des élites locales ; le cumul des indemnités.

### **A. Le problème de la disponibilité des parlementaires : l'absentéisme**

Les cas les plus fréquents de cumul concernent les mandats national et local. Dans ce cas, un député cumulard doit partager son temps entre sa circonscription et le parlement. Il peut avoir à remplir plusieurs rôles distincts au sein de son institution :

- Son rôle de législateur exige qu'il vote les projets et les propositions de loi après leur préparation en commission parlementaire. Le contrôle du gouvernement nécessite que le parlementaire pose des questions de façon hebdomadaire, initie des commissions d'enquêtes, interpelle les membres du gouvernement pour débattre de leur politique sectorielle dans les commissions parlementaires. Il peut avoir aussi une mission au sein du parlement (soit président de groupe parlementaire ou de commission, soit membre du bureau de la chambre dont il est membre). Les réunions de groupe, les réunions de commission et les séances publiques s'enchaînent, souvent simultanément. Au niveau de sa conscription, le député cumulard doit être à l'écoute de son électorat, assurer la médiation avec l'administration, assister aux activités partisanes...

- Ainsi se présentent les différentes missions auxquelles un parlementaire cumulard peut participer. Or, on ne peut être partout à la fois, et on ne peut bien accomplir plusieurs fonctions et missions en même temps. L'absentéisme est la conséquence directe du cumul des mandats. Accaparé par l'exercice de ses responsabilités locales qu'il juge prioritaires, le parlementaire devient peu assidu. Les représentants et les conseillers présents dans leurs collectivités risquent de délaissé les hémicycles et de ne pouvoir opposer au savoir des techniciens la parole politique. Les statistiques soulignent dramatiquement l'absence de la représentation nationale lors des débats, même les plus importants. Le paradoxe est que la séance la plus fréquente sur la chaîne nationale de télévision, celle des questions hebdomadaires, est souvent la plus dérisoire, donnant l'image déformée d'une chambre dissipée et superficielle. Un parlementaire qui a aussi d'autres mandats locaux est indisponible pour les travaux du parlement, et en même temps il n'assume pas ses responsabilités locales. Cette situation soulève la question essentielle de la disponibilité des

élus locaux. L'absentéisme des députés, auquel le cumul des mandats contribue, aboutit sans doute à affaiblir la représentation nationale.

« Ceci est d'autant plus probable que l'expérience a démontré de manière inquiétante que la notion d'élus n'est pas toujours perçue avec sagesse et rationalité par la plupart des parlementaires. En plus de l'absentéisme, qu'ils semblent pratiquer avec foi, certains d'entre eux n'agissent qu'à titre individuel, oubliant que, en principe, leur action doit s'inscrire dans la voie politique de leurs partis respectifs. Ceci lorsque d'autres, plus individualistes, ne soutiennent pas des positions qui s'avèrent des plus saugrenues<sup>491</sup>. »

La disponibilité des mandataires qui cumulent diminue de manière encore plus importante en période électorale. Le caractère chronophage d'une campagne est incontestable, les mandataires cumulant des fonctions à plusieurs niveaux de pouvoir seront inévitablement moins disponibles, et ce, également pour l'exercice de leurs mandats qui ne sont pas concernés par l'élection. Le cumul peut donc être vu comme un facteur, parmi d'autres, du ralentissement de l'activité des organes politiques du pays en période électorale.

## **B. La qualité de la loi**

Le cumul des mandats du parlementaire a pour conséquence directe le manque de disponibilité, comme nous l'avons traité ci-dessus. La contrainte de temps l'oblige à réduire son activité sur certaines tâches. Cette pratique porte atteinte aux prérogatives essentielles du parlement, à savoir le débat politique et le contrôle de l'exécutif. Le rendement devient faible. Tenus par leurs responsabilités locales, les parlementaires s'autocensurent. L'espace possible des prises de position est limité. Ce localisme assèche le débat, nuit aux prises de position fondées sur des valeurs et conduit à une véritable dépolitisation du parlement.

Le débat sur la revalorisation du rôle législatif du parlement fait traditionnellement resurgir le travail préparatoire qui se fait au niveau des commissions permanentes. Les parlementaires ont la charge de discuter les projets et les propositions de loi et éventuellement de déposer des amendements. La confection de la loi dans les commissions permanentes nécessite plusieurs réunions. Or, les contraintes d'agenda qu'impose le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice de responsabilités locales les oblige à être plus présents dans la circonscription que dans les commissions.

---

<sup>491</sup> BENABDALLAH M.A., « Le parlement bicaméral, aujourd'hui », *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, coll. Thèmes actuels, n° 23 année 2000, p. 10.

La nécessité de rendre le parlement plus actif en améliorant la procédure législative et les pouvoirs de contrôle qu'il exerce passe par le renforcement des incompatibilités applicables aux parlementaires. Si la faiblesse des pouvoirs du parlement explique en grande partie la nécessité que ressentent les parlementaires d'exercer en parallèle un mandat local, le manque de disponibilité des parlementaires et la surreprésentation des élus locaux au parlement nuisent en retour au bon fonctionnement des deux chambres.

### **C. Le cumul des mandats freine le renouvellement des élites locales**

Le cumul des mandats favorise les fiefs locaux. Il se concentre entre les mains de quelques-uns. Cette logique est parfaitement contraire à celle de la démocratie qui repose sur la pluralité et sur une certaine forme de fragmentation. Le cumul des mandats conduit à une représentation de type oligarchique. Il favorise l'étranglement de la classe politique, la confiscation du pouvoir par une élite très restreinte et aux caractéristiques sociales bien particulières. La personnalisation des territoires reste la conséquence naturelle d'une telle situation. Il n'est pas sain qu'une même personne<sup>492</sup> ou une famille<sup>493</sup> conservent pendant des décennies le contrôle d'une même collectivité. La longévité au pouvoir produit un clientélisme bien compris, et le contrôle et le soutien des sociétés locales s'obtiennent par des échanges de service et de subventions peu conformes à l'intérêt général.

En limitant le cumul de mandats, on lutte contre la concentration des pouvoirs, facteur d'affaiblissement de la démocratie. En permettant à un nombre restreint de personnalités de s'accaparer certains postes, le cumul limite la compétition politique tout en réduisant la possibilité de l'émergence de nouveaux talents.

La création de nouvelles instances élues et la volonté de rapprocher la décision du citoyen auraient dû contribuer au développement de la démocratie locale par l'entrée de nouvelles catégories de la population en politique.

Non seulement le cumul des mandats et des fonctions ne permet pas le renouvellement de la classe politique, outre le fait que le cumul brouille la lisibilité du rôle de chaque catégorie de collectivité locale, mais il favorise la notabilisation de l'exercice du pouvoir. L'élu local en situation de cumul est avant tout perçu comme un médiateur avec les administrations centrales. Il se trouve ainsi en fait à la tête d'un système de pouvoir fondé sur la perpétuation

---

<sup>492</sup> Abdelouahed Radi est un élu de la circonscription de Gharb-Cherarda-Bni-Hsen depuis 1963 jusqu'à nos jours.

<sup>493</sup> La famille Kayouh, circonscription Taroudant-sud : Kayouh Ali (le père) est élu membre du parlement depuis 1977, Kayouh Abdessamad (le fils) est élu député depuis 1997 jusqu'à nos jours, Kayouh Zineb (la fille) est élue sur la liste nationale pour la 9<sup>e</sup> législature.

de la centralisation. Ce faisant, il contribue à creuser le fossé qui sépare l'électeur de l'élu en entretenant l'idée qu'il existe une classe politique sociologiquement distincte des autres catégories de la population.

En effet, il n'est pas sain que la décision nationale des députés ne soit souvent que le résultat de la convergence d'intérêts locaux. Cette situation n'est pas non plus acceptable au plan local. La parole de l'État, sur certains sujets, doit être celle de l'État et non celle de soixante-dix ou de quatre-vingts intérêts locaux.

#### **D. Le cumul des indemnités**

Le cumul des mandats entraîne le problème du cumul des indemnités. Comme nous l'avons déjà traité précédemment<sup>494</sup>, un parlementaire peut cumuler l'indemnité liée au mandat parlementaire avec les indemnités liées aux mandats locaux. La législation marocaine ne propose aucune limitation particulière aux indemnités des élus cumulards. La législation française, par exemple, fixe le plafond des indemnités à une fois et demie l'indemnité parlementaire. Cette limitation est contenue dans la loi du 25 février 1992 (article unique) : « En outre, le parlementaire titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au Conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière<sup>495</sup>. » Le cumul des indemnités peut expliquer l'engouement des élus marocains à exercer plusieurs mandats.

---

<sup>494</sup> Chapitre II de la première partie sur les indemnités.

<sup>495</sup> Loi organique n° 92-175 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du parlement.

## Conclusion du chapitre

**L'incompatibilité** est le **troisième** élément constitutif du statut du parlementaire. Les incompatibilités sont d'abord liées au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d'indépendance de chacune des deux chambres. Par leur existence, les incompatibilités parlementaires empêchent les parlementaires de se trouver dans un certain nombre de situations susceptibles de générer des conflits d'intérêts. En prohibant l'exercice de certaines activités ou professions, elles empêchent les parlementaires de dépendre financièrement de certains intérêts privés.

Seulement, au Maroc, la mauvaise application des règles relatives à l'incompatibilité risque de rendre ce mécanisme inopérant contre la prévention des conflits d'intérêts. A diverses occasions et depuis la première expérience parlementaire, l'application de la loi a fait défaut. Les bureaux des deux chambres devraient se comporter de façon rigoureuse lors de l'application des attributions qui leurs sont données par la loi en matière d'incompatibilité. À titre d'exemple, lorsqu'une mission est prolongée au-delà de la durée de six mois, le président de la chambre à laquelle appartient le parlementaire concerné devrait prendre acte de la cessation de son mandat, mais en vain, etc.

La liste des mandats locaux incompatibles avec l'appartenance à l'institution parlementaire reste limitée. On ne peut plaider en faveur du principe maximaliste de l'incompatibilité absolue du mandat parlementaire avec toute activité professionnelle ou fonction extérieure. Il est difficile, en effet, de soutenir que le mandat parlementaire doit être exclusif de toute activité professionnelle et qu'il ne peut être cumulé avec des mandats locaux, voire une fonction exécutive locale. Néanmoins, il faut prévoir des dispositifs de contrôle des incompatibilités. D'un autre côté, il faut intégrer au niveau des règlements intérieurs des deux chambres des procédures claires à suivre par les nouveaux parlementaires et, en cours de mandat, lors de tout changement éventuel de leur situation. Donner la possibilité à la société civile de saisir le juge constitutionnel d'un cas d'incompatibilité d'un parlementaire peut aider à dénoncer toute situation douteuse.

## Chapitre II :

### La soumission aux règles de la déclaration de patrimoine

Par sa qualité d'institution représentative clé dans une démocratie, l'organe législatif national doit s'impliquer dans toute démarche de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts. D'une part, du fait qu'elle est censée examiner et adopter des lois anti-corruption, d'autre part, elle doit contrôler l'organe exécutif.

Cependant, et afin de combattre la corruption de manière plus efficace, les parlementaires devraient commencer d'abord par donner l'exemple. La responsabilité des parlementaires, qui implique qu'ils rendent compte de leurs actions, et la transparence de ces derniers sont une exigence fondamentale de la démocratie. Pour atteindre ce but, ils devraient établir des normes de bonne conduite pour eux-mêmes, c'est-à-dire des règles qui fixent les normes relatives à la bonne gouvernance par la déclaration de leur patrimoine et la déclaration d'intérêt. C'est à cette fin qu'un système de contrôle permettant de vérifier que l'exercice du mandat parlementaire n'est pas source d'enrichissement indu a été mis en place par certains Etats. Dans ce sens, nombreux sont les régimes politiques qui ont institué pour leurs parlementaires l'obligation de la déclaration de patrimoine ou la déclaration d'intérêt. Par contre, dans certains pays, des tentatives dans ce sens ont été lancées avec plus ou moins de succès et ont nécessité bien des tâtonnements<sup>496</sup>.

Les débuts des textes sur les déclarations de patrimoine sont très récents dans l'histoire des sciences politiques. Ce n'est qu'à partir des années quatre-vingt qu'un système de contrôle permettant de vérifier que l'exercice du mandat parlementaire n'est pas source d'enrichissement indu a été instauré dans certains pays. En France, par exemple, ce n'est qu'en 1988 qu'a été adoptée une loi sur la déclaration de patrimoine. En effet, la loi organique n° 88-226 et la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique<sup>497</sup> – modifiées par la suite en 2013 – ont instauré un contrôle de l'évolution de la situation patrimoniale de certains élus sont appliquées en particulier aux membres du parlement. « L'opinion publique a parfois tendance à imaginer que l'accomplissement d'un mandat électif ou d'une fonction publique peut être l'occasion d'un enrichissement indu de

---

<sup>496</sup> C'est le cas du Maroc qui disposait d'un texte réglementant la déclaration du patrimoine depuis 1992 sans qu'il soit appliqué.

<sup>497</sup> [www.legifrance.org.fr](http://www.legifrance.org.fr).

celui qui l'exerce. L'objet des dispositions proposées est de dissiper à l'avance les suspicions infondées en demandant aux hommes politiques les plus en vue d'établir au début et à la fin de leurs fonctions une déclaration de leur situation de fortune et en prévoyant une procédure d'examen de ces déclarations par une instance incontestable, permettant de déceler les enrichissements inexplicables<sup>498</sup>. »

Aujourd'hui et plus qu'à tout autre époque, il existe d'autres raisons qui s'imposent à ce que soit édicté un code général de moralisation de la vie publique. Des raisons à la fois transnationales mais aussi et surtout nationales.

L'adoption et l'entrée en vigueur en 2005 de la Convention des Nations Unies contre la corruption constitue un instrument international de lutte contre la corruption. Il devint nécessaire pour les pays signataires d'adapter leur législation nationale aux dispositions de cette convention. C'était une nécessité primordiale pour adhérer au système mondial de lutte contre la corruption. Cette convention est un cadre de référence idoine pour élaborer une stratégie nationale en la matière.

Le Maroc ayant signé la convention onusienne, il s'est vu dans l'obligation de se conformer aux standards internationaux. C'est pourquoi il a adopté des lois relatives à la déclaration de patrimoine. Elles constituent, si leurs dispositions sont appliquées, un autre maillon important dans l'arsenal des mesures juridiques de lutte contre la corruption. Elus locaux, conseillers, députés, walis, membres du Conseil constitutionnel et autres hauts responsables de l'Etat sont donc obligés de déclarer leurs patrimoines.

En définitive, si la déclaration obligatoire du patrimoine est considérée comme un pas important dans le processus de promotion de la transparence dans la gestion publique, il n'en demeure pas moins que le nouveau cadre légal souffre de lacunes importantes.

Comment se présente donc les nouvelles dispositions relatives aux déclarations du patrimoine ? Ces nouvelles lois vont-elles réellement aider à la moralisation et à la transparence de la vie politique ? Seront-elles plus efficaces que les précédentes ? Ces lois pourront-elles permettre enfin la transparence, quinze ans après la mise en place de la loi de 1992 ?

Avant de répondre à ces questions, nous allons, dans un premier temps, élucider le contexte général des raisons de l'élaboration d'une nouvelle législation sur l'obligation de la déclaration de patrimoine (section I) et, dans un second temps, faire une évaluation du système juridique régissant la déclaration de patrimoine (section II).

---

<sup>498</sup> « Le statut du député », *op. cit.*, p. 101.

## **Section 1. La mise en contexte de la réglementation sur l'obligation de la déclaration de patrimoine**

L'imbrication de plusieurs éléments a favorisé la réforme de la législation marocaine sur la déclaration de patrimoine en 2008 et, par la suite, son élévation au rang de disposition constitutionnelle en 2011.

D'abord, la pression des institutions internationales, telles l'Organisation des Nations Unies ou l'Organisation de coopération et développement économique, a eu pour conséquence l'affirmation du droit pour la collectivité publique de contrôler la manière dont est intervenu l'enrichissement de ses responsables. Partant, nombre d'États ont inscrit dans leur législation l'obligation pour certains ou tous les décideurs publics de souscrire une déclaration de patrimoine. L'internationalisation de l'obligation de la transparence de la vie publique a été constatée, surtout après l'adoption en 2005 de la convention onusienne de lutte contre la corruption. Cette convention a pour but ultime de combattre l'enrichissement illicite. De point de vue juridique et d'après la définition avancée dans la convention onusienne, l'enrichissement illicite s'entend comme « une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes<sup>499</sup> ». Les États signataires de cette convention ont adopté des instruments de transparence comme principe de la gestion de la chose publique. Cette transparence est devenue et demeure un symbole de bonne volonté des décideurs nationaux de combattre la corruption. Ils ont institutionnalisé des déclarations relatives au patrimoine des parlementaires et/ou à leurs activités, soit par des législations spécifiques, soit par le biais de décisions ou de règles de conduite adoptées par les assemblées parlementaires. Le principe est la transparence de la vie politique, mais son interprétation relevait de la compétence des autorités nationales de chaque pays (paragraphe 1).

Se joint au contexte international la transition démocratique que le Maroc a entamé depuis le début des années quatre-vingt-dix. D'autant plus que le Maroc, ayant lui-même ratifié la convention onusienne, a annoncé des réformes juridiques en matière de déclaration

---

<sup>499</sup> Nations Unies, Convention contre la corruption, art. 20 : Enrichissement illicite : « Sous réserve de sa Constitution et des principes fondamentaux de son système juridique, chaque État partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, à l'enrichissement illicite, c'est-à-dire une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes. »

de patrimoine et de blanchiment d'argent et un décret sur les marchés publics, etc. (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1. Le référentiel international**

Universellement, comme il a été mentionné auparavant, l'adoption des textes sur les déclarations de patrimoine reste un phénomène très récent. Ce n'est qu'à partir de la dernière décennie qu'un système de contrôle permettant de vérifier que l'exercice du mandat parlementaire n'est pas source d'enrichissement indu a été instauré dans quelques pays. Aujourd'hui, l'adoption de textes obligeant les parlementaires et les décideurs à déclarer leurs patrimoines est devenue une condition *sine qua non* de la moralisation de la vie politique.

L'essor de la déclaration de patrimoine des parlementaires s'explique sans doute par le besoin croissant de moraliser la vie publique et de la rendre plus transparente, les instruments classiques tels que les réglementations relatives aux inéligibilités, aux incompatibilités et au financement des partis politiques et des campagnes électorales ne suffisant manifestement plus pour atteindre ce but.

Dans les deux points qui vont suivre nous allons faire d'abord une présentation succincte des différentes directives des organisations internationales en matière de transparence de la vie politique, puis examiner comment ces orientations ont été interprétées par les autorités politiques des Etats. Ce qui va nous permettre d'approcher les expériences d'autres pays.

#### **A. Les conventions et organisations internationales promouvant la mise en place des mécanismes de déclaration de patrimoine**

Pendant longtemps, la corruption n'avait guère franchi les frontières nationales et n'avait pas retenu l'attention des gouvernements, et la plupart des organisations internationales n'y touchaient pas. Il y a quelques années a émergé une prise de conscience mondiale du préjudice causé par la corruption aux nations, en général, et aux peuples des pays émergents, en particulier. Les organisations internationales se sont approprié la question des déclarations de patrimoine. Cela a conduit à l'intégration de la déclaration de patrimoine dans les dispositifs de lutte contre la corruption et dans certaines conventions internationales et régionales, et dans les guides de bonnes pratiques en la matière. Différentes conventions internationales de lutte contre la corruption invitent les États-signataires à mettre en place des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Nous citerons en particulier :

## 1. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)

Le 31 octobre 2003<sup>500</sup>, plusieurs pays présents à la réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue à Merida au Mexique ont décidé d'adopter la Convention des Nations Unies contre la corruption. La prise de conscience des dangers de la corruption a été traduite par l'adoption internationale de la Convention des Nations Unies contre la corruption en 2005. Son entrée en vigueur a obligé les pays signataires à modifier ou prendre des dispositifs juridiques compatibles.

Dans le préambule de cette convention, il est édicté les différentes raisons qui ont amenés ces Etats à adopter une telle convention. Nous pouvons citer, entre autres, leurs préoccupations de « la gravité des problèmes que pose la corruption et la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions et les valeurs démocratiques...<sup>501</sup> » ; leur conviction de la transnationalité du phénomène de la corruption et « le fait que l'acquisition illicite de richesses personnelles peut être particulièrement préjudiciable aux institutions démocratiques, aux économies nationales et à l'Etat de droit<sup>502</sup> ».

---

<sup>500</sup> Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003, source : [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

<sup>501</sup> *Idem*.

<sup>502</sup> Le préambule de la convention, Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003, « Les États Parties à la présente Convention :

« Préoccupés par la gravité des problèmes que pose la corruption et de la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthiques et la justice et en compromettant le développement durable et l'état de droit ;

« Préoccupés également par les liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et la criminalité économique, y compris le blanchiment d'argent ;

« Préoccupés en outre par les affaires de corruption qui portent sur des quantités considérables d'avoirs, pouvant représenter une part substantielle des ressources des États, et qui menacent la stabilité politique et le développement durable de ces États ;

« Convaincus que la corruption n'est plus une affaire locale mais un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour la prévenir et la juguler ;

« Convaincus également qu'une approche globale et multidisciplinaire est nécessaire pour prévenir et combattre la corruption efficacement ;

« Convaincus en outre que l'offre d'assistance technique peut contribuer de manière importante à rendre les États mieux à même, y compris par le renforcement des capacités et des institutions, de prévenir et de combattre la corruption efficacement ;

« Convaincus du fait que l'acquisition illicite de richesses personnelles peut être particulièrement préjudiciable aux institutions démocratiques, aux économies nationales et à l'Etat de droit ;

« [...]

« Ayant également à l'esprit les principes de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'équité, de responsabilité et d'égalité devant la loi et la nécessité de sauvegarder l'intégrité et de favoriser une culture de refus de la corruption ;

« Se félicitant des travaux menés par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime afin de prévenir et combattre la corruption ;

« Rappelant les travaux menés dans ce domaine par d'autres organisations internationales et régionales, notamment les activités du Conseil de coopération douanière (également appelé Organisation mondiale des

La convention onusienne s'est fixée comme objectifs : d'abord, promouvoir et renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la corruption de manière plus efficace ; ensuite, promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de prévention de la corruption et de lutte contre celle-ci, y compris le recouvrement d'avoirs ; enfin, promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics. La convention des Nations Unies contre la corruption prévoit que ses États parties se conforment à un large éventail de mesures visant à prévenir et à combattre la corruption. Son article 8 dispose explicitement : « Chaque État partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs, tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public<sup>503</sup>. »

## **2. La convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des États américains (convention de l'OEA)<sup>504</sup>**

La convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des États américains exige des États parties de mettre en œuvre certaines mesures et des mécanismes dans leurs systèmes institutionnels respectifs qui peuvent contribuer à la prévention et à l'éradication de la corruption. Parmi les mesures de prévention requises par la convention pour les États parties, l'accent est mis sur ces cadres de divulgation d'actifs. Conformément à l'article III : « Aux fins visées à l'article II de la présente Convention, les Parties conviennent d'envisager, à l'intérieur de leurs systèmes institutionnels, l'applicabilité de mesures destinées à créer, à

---

douanes), du Conseil de l'Europe, de la Ligue des États arabes, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Organisation des États américains, de l'Union africaine et de l'Union européenne ;

« Prenant acte avec satisfaction des instruments multilatéraux visant à prévenir et combattre la corruption, tels que, entre autres, la Convention interaméricaine contre la corruption, adoptée par l'Organisation des États américains le 29 mars 1996, la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 26 mai 1997, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée par l'Organisation de coopération et de développement économiques le 21 novembre 1997, la Convention pénale sur la corruption, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1999, la Convention civile sur la corruption, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1999, et la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption, adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine le 12 juillet 2003 ;

« Se félicite de l'entrée en vigueur, le 29 septembre 2003, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. »

<sup>503</sup> Nations Unies, Convention contre la corruption, [www.unodc.org/documents](http://www.unodc.org/documents).

<sup>504</sup> Adoptée le 29 mars 1996 et entrée en vigueur le 5 août 2006.

maintenir et à renforcer : .... 4. Le système de déclaration des revenus, avoirs et dettes par les personnes qui exercent des fonctions publiques nommément désignées par la loi et, quand il y a lieu, à rendre publiques ces déclarations. »

### **3. La convention de l'Union africaine (UA) sur la prévention et la lutte contre la corruption<sup>505</sup>**

Cette convention aborde plusieurs aspects de la corruption, y compris le recel de biens par des agents publics et l'enrichissement illicite. Son article 7 établit expressément que « pour lutter contre la corruption et les infractions assimilées dans la fonction publique, les États parties s'engagent à exiger que tous les agents publics ou ceux qui sont désignés déclarent leurs biens lors de leur prise de fonctions, ainsi que pendant et à la fin de leur mandat... ».

### **4. Le rapport sur les bonnes pratiques dans les systèmes de déclaration de patrimoine préparé par l'OCDE et la Banque mondiale, dans le cadre du groupe de travail anticorruption du G20**

L'OCDE et la Banque mondiale ont rédigé un rapport destiné à identifier les bonnes pratiques dans la conception et la mise en œuvre de systèmes de déclaration de patrimoine dans les pays du G20. Ce projet résume les principales caractéristiques des systèmes de divulgation à la lumière des principes de haut niveau du G20 sur la déclaration de patrimoine.

#### **Principe 1.** La loyauté des déclarations

Selon ce principe, les obligations de déclaration doivent être communiquées clairement aux agents publics et faire partie intégrante de la législation et des directives administratives régissant leur conduite. Il convient que ces exigences répondent aux attentes de la reddition des comptes et de la transparence. Les systèmes de déclarations doivent être complets et suffisants pour lutter contre la corruption, mais exigeant uniquement la présentation de renseignements raisonnables et directement liés à la mise en œuvre des lois, règlements et directives administratives régissant la conduite des agents publics.

#### **Principe 2.** La transparence des déclarations

Ce principe porte sur la transparence des informations communiquées. Selon ce principe, l'information doit être offerte aussi largement que possible, à la fois à l'administration et

---

<sup>505</sup> La convention de l'UA a été adoptée le 11 juillet 2003 et entrée en vigueur le 5 août 2006.

au public. Elle facilitera la reddition de comptes, tout en prenant en considération les préoccupations relatives à la sécurité personnelle, familiale et de la vie privée. Elle garantira aussi le respect de la législation, les exigences administratives et la situation économique du pays. Des informations générales sur le fonctionnement des systèmes de déclarations de patrimoine, y compris des informations sur les taux d'exécution et de conformité avec les obligations déclaratives, seront mises à la disposition du public, conformément à la loi ou aux règlements et directives administratifs.

**Principe 3 :** La priorité donnée aux responsables publics

Il appartient prioritairement aux personnes occupant de hautes responsabilités ou des emplois à risques de présenter une déclaration de patrimoine. En effet, ces fonctions exposent à des situations de conflits d'intérêts et de corruption.

**Principe 4 :** L'adéquation des moyens au contrôle des déclarations

Il convient de donner aux responsables des systèmes de déclaration l'autorité, l'expertise, l'indépendance et les ressources suffisantes pour conduire à bien leur mission.

**Principe 5 :** L'utilité de la déclaration

Des règles ne sauraient être édictées si elles ne sont pas utiles ; dès lors, il convient de vérifier l'utilité d'établir des dispositifs de déclaration de patrimoine. Par ailleurs, l'information doit garantir la prévention, la détection, l'enquête, les mesures administratives, les poursuites des infractions de corruption, de conflits d'intérêts et d'enrichissement illicite.

La déclaration est obligatoire sur une base cohérente et périodique de sorte que l'information reflète les circonstances actuelles.

**Principe 6 :** L'effectivité de la mise en œuvre

Les sanctions judiciaires et administratives pour défaut de présentation, soumission tardive, ou présentation de fausses informations dans la déclaration de patrimoine requièrent d'être efficaces, proportionnées et dissuasives.

A partir de là, la question de la corruption est devenue une affaire transnationale, elle n'est plus une affaire locale. Par conséquent, plusieurs pays sont dans l'obligation d'adapter leurs juridictions aux normes internationales, dont le Maroc.

## **B. La mise en œuvre des directives internationales par les autorités nationales : une déclaration de patrimoine qualifiée subrepticement de déclaration d'intérêt déguisée**

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics sont considérées comme un instrument promouvant l'intégrité, tout en assurant la transparence de la vie publique. Selon l'article 8<sup>506</sup> de la Convention des Nations Unies contre la corruption, chaque État doit prendre des mesures exigeant des agents publics qu'ils déclarent aux autorités compétentes leurs activités et emplois externes au secteur public : biens, investissements et dons reçus dès lors qu'ils peuvent induire un conflit d'intérêts. Cette exigence forme la base d'un mécanisme de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts.

En d'autres termes, il s'agit d'un système au moyen duquel les autorités publiques sont tenues responsables de tout risque d'avantage indu obtenu par un agent public ou un fonctionnaire à des fins d'enrichissement ou de tout autre bénéfice irrégulier.

Pour être en harmonie avec les standards internationaux et afin de garantir une bonne gouvernance au sein de leur parlement, de nombreux pays se sont dotés de règles d'éthique ou de déontologie. Ces règles ou codes de conduite visent à prévenir les conflits d'intérêts, le clientélisme et, de façon générale, toutes les formes de corruption auxquelles les parlementaires sont susceptibles d'être exposés pendant la durée de leur mandat. Ces États ont procédé ainsi : soit par le choix de textes obligeant les parlementaires à déclarer leurs patrimoines, soit par l'engagement à déclarer toute situation pouvant présenter un conflit d'intérêts, ou bien à la fois les déclarations de patrimoine et de la situation d'intérêt.

---

<sup>506</sup> Nations Unies, Convention contre la corruption, article 8 : Code de conduite des agents publics :

« 1. Afin de lutter contre la corruption, chaque État Partie encourage notamment l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez ses agents publics, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique.

« 2. En particulier, chaque État Partie s'efforce d'appliquer, dans le cadre de ses propres systèmes institutionnel et juridique, des codes ou des normes de conduite pour l'exercice correct, honorable et adéquat des fonctions publiques.

« 3. Aux fins de l'application des dispositions du présent article, chaque État Partie prend acte, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des initiatives pertinentes d'organisations régionales, interrégionales et multilatérales, telles que le Code international de conduite des agents de la fonction publique annexé à la résolution 51/59 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 1996.

« 4. Chaque État Partie envisage aussi, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes de nature à faciliter le signalement par les agents publics aux autorités compétentes des actes de corruption dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

« 5. Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public.

« 6. Chaque État Partie envisage de prendre, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent les codes ou normes institués en vertu du présent article. »

Parmi les systèmes actuellement en vigueur dans le monde, nous pouvons globalement distinguer trois grands courants<sup>507</sup> :

Mentionnons tout d'abord le « courant britannique », le plus ancien, qui englobe, à part des pays non européens tels l'Australie, l'Irlande et le Royaume-Uni et d'autres pays européens dont l'Allemagne et le Portugal. Ensuite, il y a le « courant scandinave » (Danemark, Finlande, Norvège, Suède) dans lequel s'inscrivent également les Pays-Bas. Enfin, il y a le « courant français », qui a eu un grand impact sur les pays de tradition juridique française (Maroc Algérie, Cap-Vert, Espagne...), mais également dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale (Hongrie, Pologne, Roumanie...) et dans certains pays d'Asie tel le Japon et d'Amérique latine tels la Bolivie, l'Uruguay, le Venezuela.

Le modèle de traditions britannique et scandinave illustre le mieux la pratique de la déclaration d'intérêts (a). La déclaration de patrimoine est appliquée dans le courant et le style français (b). Après la présentation de ces trois courants, un autre point sera consacré pour exposer la situation et les choix du Maroc (c).

## **1. La déclaration d'intérêts**

D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités<sup>508</sup> ». « Le conflit d'intérêts peut se réaliser lorsqu'une personne qui exerce une fonction publique représente aussi un intérêt particulier, ou mieux privé, ou détient un intérêt privé qui peut se poser en conflit avec l'intérêt public qui doit être représenté en raison des fonctions publiques exercées<sup>509</sup>. » Ainsi, il peut être considéré qu'il y a conflit d'intérêt apparent lorsque les intérêts privés d'un agent public sont susceptibles d'influencer indûment l'exécution de ses obligations ou d'un parlementaire lors de discussions d'un projet de texte. Un conflit d'intérêt est donc une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Toutefois, il faut préciser que les intérêts privés qui peuvent

---

<sup>507</sup> *Le mandat parlementaire : étude comparative mondiale, op. cit.*

<sup>508</sup> OCDE, juin 2003. Recommandation du conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, disponible sur [www.oecd.org/fr](http://www.oecd.org/fr).

<sup>509</sup> « Le conflit d'intérêts », Andrea Pertica, professeur de droit constitutionnel à l'université de Pise. La présentation en a été faite lors de l'atelier sur « le traitement des conflits d'intérêts », organisé par l'Instance centrale de prévention de la corruption, les 7-8 décembre 2012, Rabat.

généralement se poser en conflit avec les intérêts publics gérés par la personne chargée de la fonction publique sont des intérêts de nature surtout économique.

Dans le système de la déclaration d'intérêts, les parlementaires doivent déclarer tous leurs intérêts passés et potentiels avant de débattre d'une question liée à ces intérêts. Les intérêts ayant un rapport avec les questions débattues doivent également être portés à la connaissance des ministres concernés par la discussion d'un projet de loi.

Le modèle de traditions britannique représente le mieux la pratique de la déclaration d'intérêts.

En effet, dans ce système l'accent est mis davantage sur les liens financiers et économiques qui pourraient réduire l'indépendance du parlementaire que sur le risque celui de s'enrichir illicitement. Dans ce modèle, le parlementaire doit d'abord porter à la connaissance des ministres et autres serviteurs de la Couronne ainsi qu'à toute commission permanente dont le parlementaire pourrait faire partie les intérêts ayant un rapport avec les questions débattues. Comme il doit déclarer tous les intérêts passés et potentiels avant de débattre d'une question liée à ces intérêts.

Les résolutions du 22 mai 1974 de la Chambre des communes britannique prévoient deux catégories de déclaration, l'une occasionnelle et l'autre systématique :

- La déclaration **occasionnelle** ne faisant l'objet d'aucun enregistrement.

Elle implique que « dans tout débat, délibération de la Chambre ou de ses commissions, transaction ou communication qu'un membre peut avoir d'un autre membre, ministre ou fonctionnaire de la Couronne, le parlementaire doit déclarer tout intérêt financier important ou tout avantage de quelque nature qu'ils soient, directe ou indirecte, qu'il a pu avoir et peut être censé avoir<sup>510</sup> ». Ces dispositions ont été complétées par la résolution du 13 juillet 1992 qui met l'accent sur les membres des commissions : « Lorsqu'un membre d'une commission, particulièrement son président, bénéficie d'un intérêt financier qui fait directement l'objet d'une enquête ou lorsqu'il estime qu'un intérêt personnel peut influencer le travail ou le rapport ultérieur de cette commission, il devra se tenir à l'écart des délibérations *ad hoc*<sup>511</sup>. » Le 6 novembre 1995, la Chambre a également décidé : « Aucun membre de la Chambre ne peut percevoir une rétribution, rémunération, gratification ou avantage en nature, que ce soit direct ou indirect, en contrepartie d'une intervention, soit par le biais d'une question, d'une

---

<sup>510</sup> *Le mandat parlementaire : étude comparative mondiale, op. cit.*, p. 58.

<sup>511</sup> *Idem.*

motion ou la présentation d'un projet de loi ou d'un amendement en faveur d'un organisme ou d'une personne extérieure à la Chambre du parlement, y compris les ministres<sup>512</sup>. »

- La déclaration **systematique** faisant l'objet d'un enregistrement formel.

Elle implique que tout membre de la Chambre des communes doit communiquer – en début de mandat et ensuite à l'occasion de toute modification importante – au registre des intérêts des membres (*Registrar of Member's Interests*) les éléments suivant :

- tous les contrats de consultant en vertu desquels il accepte de l'argent ou d'autres avantages en récompense de services rendus ou de conseils donnés en sa qualité de parlementaire ;
- tous les intérêts financiers qu'il détient dans les entreprises qui font du « lobbying » auprès du parlement ;
- toutes les autres particularités qu'il désire faire enregistrer parce qu'elles ont trait à des affaires qui peuvent influencer la façon dont l'opinion publique perçoit l'exécution de ses devoirs de parlementaire.

La déclaration d'intérêts comme elle est pratiquée en Grande-Bretagne exige plus de rigueur. Le modèle britannique a été transposé dans certains pays comme l'Australie et l'Irlande.

**Le modèle de tradition scandinave et des Pays-Bas<sup>513</sup>** se distingue un peu du modèle britannique. La déclaration vise également avant tout à rendre publics les intérêts des membres du parlement. Elle porte donc davantage sur les engagements et intérêts financiers et économiques que sur la composition proprement dite du patrimoine. Ainsi, en Suède, tout député doit s'abstenir de participer aux débats de la Chambre ou à une réunion de commission pour un dossier qui le concerne personnellement ou qui concerne un de ses proches. Si le parlementaire suédois décide de faire une déclaration, elle devra comporter les renseignements suivants : le nom de la société, s'il possède des parts pour une valeur dépassant un certain seuil ; la dénomination officielle sous laquelle les actifs immobiliers à usage commercial (à l'exclusion de toute habitation à usage privé) sont enregistrés ; le nom de l'employeur et le type de contrat pour tout emploi qui n'est pas seulement temporaire ; le nom de l'employeur et la nature de l'accord pour tout accord financier avec un ancien employeur qui donne lieu à rémunération pendant la durée du mandat :

- a. le type de contrat et le nom de l'entreprise si le parlementaire exerce une activité en dehors du parlement ;

---

<sup>512</sup> *Idem.*

<sup>513</sup> *Idem.*

- b. le type de contrat et le nom de l'entreprise si le parlementaire siège dans un des conseils d'administration ;
- c. le type de contrat et le nom de l'employeur pour les mandats dans l'administration publique ou des collectivités locales et qui n'ont pas un caractère temporaire ;
- d. le type d'avantage et le nom de celui qui l'accorde dans le cas où le député bénéficie régulièrement d'avantages matériels ou d'une forme d'assistance (secrétariat, recherche...).

Ainsi et conformément aux principes fondamentaux de la convention des Nations Unies, ces pays ont adopté la déclaration d'intérêts comme mesure pour s'attaquer aux conséquences de la corruption.

## **2. La déclaration de patrimoine**

Selon le dictionnaire *Le Robert*, la transparence est la qualité qui laisse clairement voir la réalité. Concernant l'administration, elle a deux acceptions. Soit nous considérons que l'administration est transparente avec elle-même : un organe de surveillance interne est créé et les agents publics justifient de leur situation auprès d'elle, soit l'administration est transparente vis-à-vis de l'extérieur : le public et la société civile ont alors accès à un ensemble d'informations dans le but d'opérer leur propre contrôle. La déclaration de patrimoine s'inscrit dans cette logique de transparence. Elle rend la situation (patrimoniale, d'intérêts, familiale...) d'une personne visible et compréhensible par une entité ou un groupe de personnes chargés d'opérer un contrôle. Par conséquent, la déclaration de patrimoine peut être considérée comme un moyen efficace de prévention de la corruption.

Aux fins d'application des dispositions de la convention onusienne, d'autres États ont inscrit dans leur arsenal juridique national le principe de la déclaration de patrimoine. C'est surtout les États qui ont suivi le modèle français<sup>514</sup> qui ont adopté cette mesure. Le modèle français considère que la déclaration de patrimoine est un mécanisme communément utilisé en vue de réduire les abus au sein des institutions parlementaires. Ce système est conçu de façon à suivre de près les états financiers personnels des parlementaires (et de leurs familles dans de nombreux cas) et de les rendre publics. En révélant leurs biens et leurs revenus, les parlementaires donnent ainsi la preuve de leur engagement à l'égard d'une instance législative transparente et éthique.

---

<sup>514</sup> Avant la modification de 2013.

La déclaration de patrimoine est un acte juridique par lequel le déclarant fait état de son patrimoine. Dans cette catégorie, les parlementaires sont tenus de déclarer seulement leur situation financière ainsi que son évolution. Ils sont censés décrire jusque dans les moindres détails la composition de leur patrimoine : biens immeubles, valeurs mobilières, autres biens meubles tels qu'automobiles, bateaux et avions, créances, dépôts et dettes. En outre, la déclaration de la situation patrimoniale concerne alors non seulement la totalité des biens propres du déclarant mais souvent aussi ceux de la communauté ou les biens réputés indivis. La déclaration de patrimoine peut être ou facultative ou obligatoire, destinée aux parlementaires. Par ce procédé, les membres du parlement sont tenus de déclarer chaque année tous leurs biens financiers.

**Le tableau n° 37 : Quelques exemples de pays qui ont suivi le modèle français en adoptant le principe de la déclaration de patrimoine<sup>515</sup>**

Pays	Chambre	Déclaration de patrimoine
Allemagne	Bundestag	Oui
	Bundestrat	Non
Maroc	Chambre des représentants	Oui
	Chambre des conseillers	Oui
Pays-Bas	TweedeKamer der Staten-Generaal (Chambre des représentants)	Oui et situation d'intérêts
Cap-Vert	Assembleia Nacional (Assemblée nationale)	Oui
Pologne	Sejm (Senat)	Oui

Tableau confectionné par nos soins

Ceci dit, l'existence ou la généralisation des règles exigeant la déclaration obligatoire des parlementaires restent relatives, et le degré d'application varie d'un pays à l'autre.

### **3. L'adoption de la déclaration de patrimoine et/ou de la déclaration d'intérêts**

Le troisième modèle est celui concrétisé par le cas français. Depuis la réforme de 2013, le parlementaire a l'obligation de faire sa déclaration de patrimoine et sa déclaration d'intérêts. L'article L.O. 135-1 modifié par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, art. 1 (V)<sup>516</sup>, dit : « Le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le

<sup>515</sup> Ce tableau a été confectionné suite aux données disponibles sur le site : [www.uip.org](http://www.uip.org), le 13 juin 2015.

<sup>516</sup> Disponible sur le site : [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr).

cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

« Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations. »

Il apparaît clairement que l'importance est donnée à la fois à la déclaration du patrimoine des parlementaires et à la situation des intérêts détenus par eux.

#### **4. La déclaration de patrimoine a désormais une valeur constitutionnelle**

Comme il a été présenté précédemment, l'alignement des pays sur les directives onusiennes s'est fait par l'adoption soit de mesures relatives à la déclaration d'intérêts soit de mesures relatives à la déclaration de patrimoine, soit les deux.

Au Maroc, le législateur n'a pas dédié une loi spécifique à la question du conflit d'intérêts, bien que cela soit clairement mentionné dans la Constitution de 2011.

En effet, l'article 36 stipule : « Les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initiés et toute infraction d'ordre financier sont sanctionnées par la loi. [...] Le trafic de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques sont sanctionnés par la loi. Il est créé une instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption<sup>517</sup>. » Il se contente d'en faire allusion dans des textes juridiques spécifiques, par exemple la loi 20-13 relative au Conseil de la concurrence<sup>518</sup> qui stipule dans son article 11 : « ... Tout membre du conseil doit informer le président des intérêts qu'il détient ou vient à acquérir et des fonctions qu'il exerce dans une activité économique. Aucun membre du conseil ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt ou s'il représente ou a représenté une des intéressées [...]»<sup>519</sup>. » Donc il existe au Maroc bel est bien des dispositions sur le conflit d'intérêts, mais l'accent est mis sur les déclarations de patrimoine. Le choix du Maroc a été pour l'adoption de textes obligeant les agents publics et les parlementaires à déclarer leur patrimoine. Pour cela, il s'est contenté de modifier seulement l'arsenal juridique existant.

---

<sup>517</sup> Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011), portant promulgation de la Constitution, *Bulletin officiel* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011).

<sup>518</sup> *B.O.* n° 6280 du 7 août 2014, dahir n° 1-14-117 du 2 ramadan 1435 (30 juin 2014), portant promulgation de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence.

<sup>519</sup> *Idem.*

## **Paragraphe 2. Un contexte national favorable : l'adoption de la réglementation de la déclaration de patrimoine**

Deux facteurs nationaux majeurs ont astreint le Maroc à adopter en 2008 des règles juridiques réglementant la déclaration de patrimoine. D'abord, la signature de la convention onusienne sur la corruption et les conséquences qui en découlent (A), ensuite, l'inefficacité de la loi de 1992 qui ne pouvait répondre aux standards et exigences internationaux (B).

Suite au changement de la donne politique, à la fois internationale et nationale, les pouvoirs publics marocains étaient dans l'obligation d'adopter de nouvelle réglementation contraignante relative à la déclaration de patrimoine (C).

### **A. La conformité aux standards internationaux**

Le Maroc a mis en place plusieurs mécanismes institutionnels traduisant son adhésion à la dynamique internationale de moralisation de la vie publique et de lutte contre la corruption, initiée par la convention onusienne contre la corruption. Effectivement, durant la dernière décennie, le Maroc a lancé des réformes dont les objectifs sont le renforcement de l'Etat de droit, l'amélioration des systèmes institutionnels et la consolidation des acquis démocratiques. Au cœur de ces réformes, la bonne gouvernance des secteurs publics a occupé une place de choix. Les pouvoirs publics ont compris l'importance d'instaurer un système de gouvernance qui garantisse la transparence, la probité, la reddition des comptes et la performance dans la gestion publique. Ce système est à même de permettre de rétablir la confiance des citoyens dans l'Etat et l'instauration des principes constituant les éléments de base de la bonne gouvernance, dont la transparence. De façon particulière, une panoplie de mesures a été adoptée par le gouvernement pour lutter contre la corruption. Les pouvoirs publics, au sens large, ont pris conscience du rôle capital de la gouvernance comme élément dans toute stratégie de développement, tant économique que politique.

La conscience de l'existence d'un problème majeur préjudiciable à l'économie a émergé, auquel il convient de s'attaquer de toute urgence. Il n'est pas sans importance de rappeler que cette prise de conscience n'est pas nouvelle. En effet, depuis le gouvernement d'alternance d'Abderrahmane Youssoufi<sup>520</sup> et avec les gouvernements qui ont suivi, la lutte anti-corruption, appelée aussi « moralisation de la vie publique », est devenue une préoccupation des pouvoirs publics. Cette préoccupation s'est traduite par l'adoption de plusieurs plans

---

<sup>520</sup> M. Abderrahmane Youssoufi (USFP) a été Premier ministre des 26<sup>e</sup> et 27<sup>e</sup> gouvernements, du 14 mars 1998 au 7 novembre 2002.

d'action pour lutter contre la corruption, dans une démarche globale. Ces plans d'action avaient pour objectif la consolidation de la transparence dans la gestion publique à travers la promotion de l'éthique et le développement d'un cadre institutionnel de lutte contre la corruption.

➤ Etablissement des normes d'éthique et de moralisation

Dans le cadre de l'ancrage des valeurs et des normes d'éthique, plusieurs actions ont été entreprises dans ce cadre. Le Maroc a ratifié le 9 mai 2007<sup>521</sup> la convention contre la corruption adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 31 octobre 2003 et entrée en vigueur le 14 décembre 2005<sup>522</sup>. Comme son nom l'indique, cette convention a pour objet la promotion et le renforcement des mesures visant à prévenir et combattre la corruption et surtout l'enrichissement illicite de manière plus efficace, à faciliter et appuyer la coopération internationale et technique en la matière. La convention, qui vise également à promouvoir la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques, prévoit une panoplie de mesures dont la création d'un ou plusieurs organes de prévention, l'élaboration de codes de conduite relatifs aux agents publics. De surcroît, le Maroc a voulu concrétiser son engagement en matière de lutte contre ce phénomène avec notamment la révision de la loi relative à la déclaration de patrimoine<sup>523</sup>, l'adoption de la loi sur le blanchiment d'argent<sup>524</sup> et la révision du texte fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat<sup>525</sup>, etc.

➤ Institutionnalisation de la stratégie de prévention de la corruption

---

<sup>521</sup> La convention onusienne a été signée par le Maroc le 09-12-2003, approuvée par le Conseil de gouvernement le 2 mars 2006, ratifiée le 9 mai 2007, publiée au *B.O.* n°5596 du 17 janvier 2008.

<sup>522</sup> Nations Unies, Convention contre la corruption : [www.unodc.org/documents](http://www.unodc.org/documents).

<sup>523</sup> Publication des dahirs et lois sur la déclaration de patrimoine au *B.O.* n° 5679 du 3 novembre 2008 ; dahir n° 1.08.72 du 20 octobre 2008 relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet ; dahir n° 1.08.73 du 20 octobre 2008 portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle ; loi organique n° 50-06 complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants ; loi organique n° 51-06 complétant la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers ; loi organique n° 49-06 complétant la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel ; loi n° 52-06 complétant la loi n°62-99 relative au code des juridictions financières ; loi n°53-06 modifiant et complétant l'article 16 du dahir portant loi n° 1-74-467 du 11 novembre 1974 relatif au statut particulier des magistrats ; loi n° 54-06 portant institution de la déclaration obligatoire du patrimoine de certains élus des conseils communaux et certaines catégories de fonctionnaires et agents publics ; loi 48-07 complétant le code pénal.

<sup>524</sup> Publication de la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, publiée au *B.O.* n° 5522 du 3 mai 2007 : Publication du décret n° 2.08.572 portant création de l'Unité de traitement du renseignement financier, *B.O.* n° 5698 du 8 janvier 2009 ; Installation, le 10 avril 2009, de l'Unité de traitement du renseignement financier.

<sup>525</sup> Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle.

Conformément à l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption qui prévoit que les pays-membres sont tenus de mettre en place une structure pour prévenir la corruption, le Maroc a créé l'Instance centrale de prévention de la corruption (l'ICPC) auprès du Premier ministre<sup>526</sup>. L'ICPC est une instance dont les principales missions consistent à proposer les grandes orientations d'une politique de prévention de la corruption, collecter toute information en relation avec le phénomène, gérer la base de données y afférente, informer l'autorité judiciaire compétente de tous actes de corruption réprimés par la loi, organiser des campagnes de formation et de sensibilisation, assurer le suivi et l'évaluation des politiques de prévention. D'un autre côté, les autorités publiques ont redynamisé le Conseil de la concurrence et ont créé une unité de traitement des renseignements économiques (l'unité anti-blanchiment), etc.

D'autres mesures ont été prises, comme le renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics, la simplification des procédures administratives, l'éducation, la sensibilisation et la communication.

En somme, la révision de la loi relative à la déclaration de patrimoine (promulguée en 1992) n'était que la conséquence du contexte politique général du Maroc à l'époque. Les pouvoirs publics se trouvaient dans l'obligation de refondre tout l'arsenal existant à cause de sa non-conformité avec les directives internationales.

## **B. L'inefficacité et les insuffisances de la loi existante**

L'une des causes majeures de la refonte de l'arsenal juridique sur la déclaration de patrimoine est l'inefficience de la loi existante. La loi n°25-92<sup>527</sup> soumettant les fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics ainsi que les membres du gouvernement, de la Chambre des représentants, des conseils des collectivités locales et des chambres professionnelles à la déclaration des biens immobiliers et valeurs mobilières leur appartenant ou appartenant à leurs enfants mineurs ne pouvait répondre aux exigences de la convention onusienne. Le texte avait pour but de régler une partie du problème de l'enrichissement inexplicé des fonctionnaires et des élus. Les élus étaient contraints de faire

---

<sup>526</sup> Erigée en institution constitutionnelle en 2011, l'ICPC est désormais indépendante.

<sup>527</sup> Dahir n° 1-92-143 du jourmada II 1413 (7 septembre 1992), portant promulgation de la loi n° 25-92 soumettant les fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics ainsi que les membres du gouvernement, de la Chambre des représentants, des conseils des collectivités locales et des chambres professionnelles, à la déclaration des biens immobiliers et valeurs mobilières leur appartenant ou appartenant à leurs enfants mineurs.

une déclaration de leur patrimoine au début de leur mandat et une autre à la fin ou à son expiration.

La loi n°25-92 du 7 décembre 1992 a instauré le principe de la déclaration de patrimoine. Sans aucun doute ce texte était novateur, il contenait les signes précurseurs, confirmés ensuite dans les faits, de ce que le Maroc allait s'inscrire dans un processus démocratique. Il faut rappeler que le gouvernement de l'époque<sup>528</sup> avait présenté ce texte au cours de la prolongation exceptionnelle de la législature après le dépôt de la motion de censure et après la présentation d'un mémorandum par le parti de l'Istiqlal et l'Union socialiste des forces populaire pour des réformes constitutionnelles dans la perspective de la réforme de 1992 et de l'engagement du Maroc dans la voie de l'alternance démocratique.

Le fait que le Maroc ait adopté une loi sur la déclaration de patrimoine a constitué en tout état de cause un acquis important. Nonobstant, dans la pratique, plusieurs lacunes ont affecté ce texte rendant son application impossible.

En effet, cette loi a toujours été critiquée – entre autres – pour l'insuffisance (sinon l'absence) de dispositifs contraignants et notamment en ce qui concerne les sanctions en cas de défaut de déclaration. La loi n° 25-92 du 7 décembre 1992 sur la déclaration de patrimoine n'a pas connu une application effective pour les raisons suivantes.

### **1. Problème de l'étendue du champ d'application du texte**

Le nombre important des personnes soumises à cette déclaration obligatoire a rendu difficile voire impossible la mise en place d'un mécanisme de réception, de suivi et de traitement desdites déclarations. Les dispositions de cette loi devaient s'appliquer aux membres du gouvernement, aux fonctionnaires et à toute personne occupant un emploi dans les services de l'Etat, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, ainsi que dans les services des collectivités locales ou des établissements publics. Elles devaient s'appliquer également aux membres de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers, des collectivités locales et des chambres professionnelles. C'était une loi-cadre qui concernait à la fois les hauts fonctionnaires et les élus, soit un nombre très élevé de personnes assujetties. Ces personnes devaient au moment de leur élection, nomination ou recrutement, produire un état détaillé des biens immobiliers et valeurs mobilières leur appartenant ainsi que de ceux de leurs enfants mineurs. Les informations précitées faisaient l'objet d'une déclaration sur l'honneur écrite et signée par les intéressés. Lorsque les conjoints sont tous les deux soumis à

---

<sup>528</sup> Gouvernement Mohamed Karim El Amrani du 11 août 1992 au 9 novembre 1993.

l'obligation de déclaration, celle-ci est effectuée séparément par chacun d'eux, et celle des enfants mineurs est faite par le père.

## **2. Le texte demeurait dans sa généralité**

Le dispositif mis en place n'a pas tenu compte de la qualité de chacune des personnes assujetties. La déclaration de patrimoine exige l'élaboration non pas d'un texte unique mais de textes propres : ceux relevant du pouvoir législatif, ceux relevant du pouvoir exécutif, les élus locaux des collectivités locales et des établissements publics, ceux qui sont soumis au statut de la fonction publique des fonctionnaires et agents de l'Etat (il groupait ceux qui sont nommés par dahir, ceux qui relèvent du statut de la fonction publique et ceux qui détiennent un mandat électif).

## **3. L'ambiguïté de la chose à déclarer**

Les personnes susmentionnées étaient tenues de produire un état de l'ensemble des biens immobiliers et valeurs mobilières leur appartenant ainsi que de ceux de leurs enfants mineurs. Toutefois, la loi restait muette sur la valeur de l'objet à déclarer et la liste des biens concernés.

## **4. L'absence d'une autorité de contrôle**

Parmi les failles majeures de la loi de 1992 figurait l'absence d'une autorité de contrôle chargée de suivre l'évolution du patrimoine des personnes assujetties et de procéder à leur poursuite judiciaire en cas d'enrichissement illicite généré par la corruption, la fraude, le trafic d'influence. La loi prévoyait seulement que l'autorité responsable reçoive les déclarations :

- le Premier ministre ou les membres du gouvernement ;
- la présidence de la Chambre des représentants ou les membres de cette dernière ;
- l'autorité de tutelle de l'organisme dont relèvent les membres des conseils des collectivités locales et des chambres professionnelles.

Les fonctionnaires et autres personnes exerçant dans les services de l'État, des collectivités locales et des établissements publics devaient présenter leur déclaration à l'autorité hiérarchique dont ils dépendaient ou, à défaut, à l'autorité de tutelle de l'organisme dont ils relevaient. L'autorité recevant les déclarations étant chargée de suivre la situation de fortune des déclarants.

## **5. L'inexistence d'une procédure de déclaration de patrimoine**

Le texte ne prévoyait aucune procédure pour le suivi des déclarations de patrimoine : ni s'agissant du dépôt ni s'agissant de l'exactitude de leur contenu ni s'agissant des sanctions des contrevenants éventuels, et il est vrai que cela constituait une grande lacune de ce texte.

## **6. Le manque de sanctions rigoureuses**

Le défaut de déclaration exposait les intéressés à seulement des sanctions disciplinaires. Toute fausse déclaration constatée par l'autorité intéressée exposait son auteur à des sanctions disciplinaires sans préjudice de poursuites pénales.

## **7. La non-délimitation de la date d'entrée en vigueur du texte**

Le texte ne mentionnait même pas la date de son entrée en vigueur, la loi n'évoquait aucune disposition sur la question.

A cause de ces insuffisances, la première loi sur la déclaration de patrimoine est restée lettre morte. C'était une loi mal ficelée, elle sombra dans l'oubli et les détours de la machine administrative. Mais il faut dire que l'existence d'une loi-cadre sur la déclaration de patrimoine constituait en tout état de cause un acquis important. Elle constituait un point de départ pour rattraper à l'avenir les imperfections par les modifications nécessaires.

Il a fallu attendre l'année 2007 pour que le gouvernement de l'époque<sup>529</sup> présente d'autres projets de loi pour réglementer l'obligation de déclaration de patrimoine et combler les lacunes de la loi de 1992.

## **C. La nouvelle tentative de réglementation de la déclaration de patrimoine**

Partant des insuffisances et des lacunes de la législation de 1992, et concomitamment avec l'approbation de la convention des Nations Unies contre la corruption, six projets de loi sur la déclaration de patrimoine ont été approuvés lors du conseil des ministres du 31 janvier 2007<sup>530</sup>, dont deux concernaient directement les membres du parlement. Contrairement à la loi-cadre de 1992, le gouvernement a proposé de nouvelles dispositions sur les déclarations de patrimoine dans les lois organiques relatives aux deux chambres. En se basant sur l'article

---

<sup>529</sup> 29<sup>e</sup> gouvernement, M. Abbas El Fassi (PI), Premier ministre (15 octobre 2007).

<sup>530</sup> [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma).

41<sup>531</sup> de la Constitution de 1996, ces projets ont été déposés au parlement par le groupement dans le cadre d'une session extraordinaire. L'ordre du jour était la discussion des textes relatifs à la déclaration de patrimoine chez quelques catégories précises. Déposés en premier lieu à la Chambre des conseillers, les projets de loi organique de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers ont rencontré une forte résistance au moment de leur discussion au parlement, début 2007<sup>532</sup>. Et cela en se basant sur trois arguments :

Dans un premier temps, les conseillers ont fait savoir qu'ils n'étaient pas contre le principe de la déclaration de leurs patrimoines et que ce type de procédure était salubre et participait à l'instauration d'un climat de transparence au sein de l'institution parlementaire de manière générale. Ce qui les a dérangés, c'est la manière avec laquelle le gouvernement a procédé au dépôt de ses projets de loi. Cette « manière de procéder », que certains conseillers ont critiquée farouchement, concerne justement la présentation des projets de loi au cours de la session extraordinaire. Le conseiller Driss Radi, président du groupe de l'Union constitutionnelle à l'époque, avait dans ce sens souligné dans une déclaration à la presse que le choix du timing était suspect, se posant la question de savoir pourquoi le gouvernement voulait passer, en session extraordinaire, des textes qui ne comportent aucune urgence<sup>533</sup>.

Ensuite, les conseillers<sup>534</sup> considéraient que la déclaration de patrimoine ne combat pas la corruption. Il fallait présenter une loi-cadre, la seule en mesure de lutter contre ce fléau qui touche l'ensemble de la société.

Le dernier argument<sup>535</sup> avancé par les conseillers est que ces derniers ne sont pas ordonnateurs et ne gèrent pas les deniers de l'Etat. Selon plusieurs d'entre eux, la procédure doit s'appliquer aux walis, gouverneurs et autres directeurs généraux de l'administration publique. Les parlementaires estimaient que, n'étant pas ordonnateurs de dépenses publiques, la déclaration de patrimoine était moins justifiée dans leur cas que dans celui des membres du gouvernement.

---

<sup>531</sup> L'article 41 de la Constitution de 1996 prévoyait : « Le Parlement peut être réuni en session extraordinaire, soit à la demande de la majorité absolue des membres de l'une des deux Chambres, soit par décret. Les sessions extraordinaires du Parlement se tiennent sur la base d'un ordre du jour déterminé. Lorsque ce dernier est épuisé, la session est close par décret. »

<sup>532</sup> « Déclaration de patrimoine : les conseillers font de la résistance », Abdelmohsin El Hassouni, publié dans *la Gazette du Maroc*, 2 avril 2007.

<sup>533</sup> *Idem.*

<sup>534</sup> *Idem.*

<sup>535</sup> *Idem.*

Finally, the organic laws ended up being adopted after two readings, on July 23, 2007, to be definitively adopted by parliament on July 24, 2007<sup>536</sup>. Nevertheless, after their adoption by the two chambers of parliament, the organic law n° 50-06 relative to the Chamber of Representatives and the organic law n° 51-06 relative to the Chamber of Advisors were declared unconstitutional as to certain of their provisions. This is why they were referred back to parliament for a new examination taking into account the recommendations of the Constitutional Council<sup>537</sup>.

Normally, parliamentarians are supposed to examine and adopt anti-corruption laws. They should start by setting an example, in favoring the restoration of one of the pillars of democracy, namely transparency. The implementation of the new provisions depends largely on the degree of engagement of parliamentarians and also on the will of the public powers to apply the law.

As for the content of the new provisions, they tend to submit the members of parliament to the mandatory declaration of their professional activities, the mandates they exercise, the patrimony they own or manage as well as the revenues they receive under any title during the year preceding their election.

The legal regime of the declaration of patrimony provided for by these organic laws is articulated around the following points: instituting a new procedure of control and monitoring of the patrimony of members of parliament and of persons whose number has been limited to those who, due to their functions, exercise prerogatives susceptible of having direct or indirect incidences on public goods. What is the contribution of these new provisions? Can the new organic laws fill the gaps of the existing law?

## **Section 2. L'obligation de la déclaration de patrimoine : un processus lancé mais resté inachevé**

The Moroccan legal arsenal has been enriched since 2008 with texts related to the moralization of public life. These legal devices introduced the mandatory character of the declaration of patrimony and reformed the penal code to sanction those who do not comply.

---

<sup>536</sup> Ces informations sont disponibles au ministère chargé des Relations avec le parlement auprès du service des commissions.

<sup>537</sup> Décision du 23 septembre 2007, le Conseil constitutionnel n° 661.07 et n° 660.07 relative aux deux lois organiques.

Rappelons que ces textes ont été adoptés pour être en conformité avec la convention des Nation Unies, mais aussi pour compléter la législation existante.

La loi organique n° 50-07 complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants<sup>538</sup> et la loi organique n°51-07 complétant la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers<sup>539</sup> visent l'institution d'une nouvelle procédure de contrôle et de suivi du patrimoine des parlementaires. Désormais, la déclaration de patrimoine des parlementaires est réglementée au niveau des lois organiques et non pas d'une loi ordinaire.

Ces lois organiques soumettent les membres du parlement à l'obligation de déclarer leurs biens et la nature de ces biens et à la périodicité de cette déclaration auprès de l'entité chargée du suivi de l'évolution du patrimoine du parlementaire.

Sommairement, ces deux lois organiques s'articulent autour des points suivants :

- personnes concernées ;
- contenu de la déclaration et sa périodicité ;
- autorité chargée de recevoir les déclarations de patrimoine ;
- procédures de contrôle des déclarations ;
- sanctions pour défaut de déclaration, non conforme ou incomplète.

Dans le cadre de cette section, nous allons d'abord faire une présentation analytique du cadre juridique de la déclaration où sera scrutée l'étendue de la liste des personnes concernées par la déclaration et celle des biens à déclarer, et la période où il faut faire la déclaration (paragraphe 1) ; ensuite, la procédure de contrôle et l'entité qui en est chargée (paragraphe 2) ; enfin les insuffisances et les problèmes d'application des lois relatives à la déclaration du patrimoine des parlementaires (paragraphe 3).

### **Paragraphe 1. Présentation analytique du cadre juridique de la déclaration**

Les textes régissant la déclaration obligatoire, publiés au *Bulletin officiel* n° 6579 le 3 novembre 2008, ne sont entrés en vigueur que le 15 février 2010, date de la publication du décret n° 2-09-207 (8 décembre 2009) relatif à la fixation du modèle de la déclaration obligatoire de patrimoine et du récépissé de dépôt et à la valeur minimale des biens devant être déclarés. A été également publié au *Bulletin officiel* n° 5813 du 15 février 2010 l'arrêté

---

<sup>538</sup> Dahir n° 1-08-70 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008), portant promulgation de la loi organique n° 50-07, complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5680 (6 novembre 2008).

<sup>539</sup> Dahir n° 1-08-70 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008), portant promulgation de la loi organique n° 51-07, complétant la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5680 (6 novembre 2008).

du Premier ministre n° 3-87-09 du 11 février relatif à la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujetties à la déclaration obligatoire de patrimoine.

Ainsi, nous allons déterminer, dans un premier point, les personnes concernées par la déclaration de patrimoine : le parlementaire est-il seul soumis à cette obligation ou bien aussi les membres de sa famille ? Dans un second point, nous allons présenter la liste des biens à déclarer, pour traiter dans un dernier point les périodes et délais de présentation les déclarations de patrimoine.

### **A. Seuls les parlementaires et leurs enfants mineurs sont assujettis à la déclaration obligatoire de patrimoine**

La délimitation des personnes concernées par la déclaration de patrimoine varie d'un pays à un autre. Après avoir adopté des règles réglementant la déclaration de patrimoine chaque pays a choisi son propre modèle. Certains pays dont le Maroc ont limité l'obligation de déclaration du patrimoine au parlementaire et à ses enfants mineurs. Dans d'autres pays, l'obligation de déclaration de patrimoine s'étend aux conjoints et aux enfants à charge.

Les lois organiques relatives respectivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers (n° 50-07 et 51-07) ne soumettent que les parlementaires et leurs enfants mineurs à la déclaration obligatoire de patrimoine, sans leurs conjoints et enfants majeurs.

Il y a lieu de préciser que la délimitation des personnes devant être soumises à la déclaration de patrimoine ne s'est pas faite sans résistance au parlement<sup>540</sup>. Soumis aux pressions des parlementaires, le gouvernement s'est rétracté par rapport à son projet de loi initial, qui obligeait même le conjoint du parlementaire, ses ascendants et enfants – mineurs ou majeurs<sup>541</sup> – à déclarer leurs patrimoines. Actuellement, aux termes des dispositions de l'article 85 ter et de l'article 54 ter des deux lois organiques relatifs à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers successivement (n° 50/07, n° 51/07)<sup>542</sup>, sont soumis aux déclarations obligatoires de patrimoine seuls les parlementaires et leurs enfants mineurs. Ils sont tenus de déclarer l'ensemble de leurs activités professionnelles, les mandats électifs qu'ils exercent et le patrimoine dont ils sont propriétaire ou gestionnaire et celui de

---

<sup>540</sup> Rapport de la Commission de la justice de la législation de la Chambre des représentants, session octobre 2007 de la première année législative de la 8<sup>e</sup> législature.

<sup>541</sup> *Idem.*

<sup>542</sup> Dahir n° 1-08-70 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008), portant promulgation de la loi organique n° 50-07 complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *B.O.* n° 5680 (6 novembre 2008) ; dahir n° 1-08-71 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi organique n° 51-07 complétant la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, *B.O.* n° 5680 (6 novembre 2008).

leurs enfants mineurs. Lorsque les conjoints sont tous les deux assujettis à la déclaration de patrimoine, celle-ci est effectuée séparément, et celle concernant les enfants mineurs est faite par le père.

La déclaration ne concerne que la personne elle-même et ses enfants mineurs. Cette situation peut laisser le champ libre à quelques pratiques malsaines. Pareille lacune peut être source de dysfonctionnement puisqu'elle permet au conjoint soumis à déclaration obligatoire, en général l'époux, de contourner la loi en inscrivant les biens au nom de son conjoint non assujetti à déclaration. La loi ne prévoit aucune disposition pour cette éventualité.

Le législateur marocain n'a pas été le seul à choisir cette option. En Algérie, par exemple, les parlementaires sont seuls aussi à déclarer leur patrimoine, sans leur conjoint ou leurs enfants majeurs : « Il est fait obligation de déclaration de patrimoine aux agents publics<sup>543</sup> en vue de garantir la transparence de la vie politique et administrative ainsi que la protection du patrimoine public et la préservation de la dignité des personnes chargées d'une mission d'intérêt public (art. 4 de la déclaration de patrimoine<sup>544</sup>). » En France aussi, seul le député est tenu de faire une déclaration de ses biens sans son conjoint et ses enfants. Aux termes de l'article L.O. 135-1,<sup>545</sup> il est dit : « Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations. » La rédaction de cette article n'oblige que le député à faire la déclaration de son patrimoine et celle de ses intérêts.

---

<sup>543</sup> Article 2 : terminologie au sens de la présente loi, on entend par :

« b) « Agent public » : 1° « toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif, judiciaire ou au niveau d'une assemblée populaire locale élue, qu'elle soit rémunérée ou non et quels que soient son niveau hiérarchique ou son ancienneté... », *J.O.* de la République algérienne démocratique et populaire, n° 14 du 8 mars 2006), loi n° 06-01 du 21 moharrem 1427 (20 février 2006) relative à la prévention et à la lutte contre la corruption. Ordonnance n° 97-04 du 2 ramadhan 1417 (11 janvier 1997) relative à la déclaration de patrimoine.

<sup>544</sup> *Idem.*

<sup>545</sup> Modifié par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, l'article est disponible sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

En somme, au Maroc, la question des conjoints est abordée seulement lorsque tous deux sont soumis à déclaration obligatoire, auquel cas celle-ci est faite séparément, et celle concernant les enfants mineurs est faite par le père. Il s'ensuit que lorsque les conjoints ne sont pas tous deux soumis à déclaration obligatoire, celui sur lequel pèse cette obligation n'est pas tenu de déclarer le patrimoine de son conjoint. Il peut s'agir indistinctement de l'époux ou de l'épouse.

En outre, le fait de faire peser sur le père seul l'obligation de déclarer les biens appartenant à ses enfants mineurs pose le problème du cas où c'est la mère qui est soumise à déclaration obligatoire. Dès lors, il conviendrait de compléter le paragraphe 5 de l'article 2 quater alinéa 2, en mettant à la charge de la mère cette obligation.

Le législateur marocain a édicté que seuls les biens des parlementaires et de leurs enfants mineurs doivent être déclarés. Néanmoins, les nouvelles dispositions n'intègrent pas l'épouse et les enfants majeurs dans la liste des assujettis à l'obligation de déclaration de patrimoine. La question qui se pose à ce niveau est : un parlementaire mal intentionné ne risque-t-il pas d'exploiter cette lacune du texte et de concéder tous ses biens à son épouse ou à ses enfants majeurs ?

## **B. La déclaration de patrimoine des parlementaires entre l'obligatoire et l'optionnel**

L'un des apports majeurs de dispositif juridique de la déclaration de patrimoine est son aspect obligatoire. Les personnes assujetties sont obligées de déclarer leur patrimoine et celui de leurs enfants mineurs. Les déclarations obligatoires de patrimoine préconisées par la loi se répartissent en quatre types : une déclaration préliminaire lors de l'élection, une autre déclaration complémentaire en cas de modifications intervenues dans le patrimoine ; puis un renouvellement de la déclaration tous les trois ans pour les fonctionnaires et tous les deux ans pour les élus ; enfin la déclaration de cessation de mandat. Ainsi tout manquement d'un parlementaire à ces déclarations peut engendrer la perte de sa qualité de parlementaire<sup>546</sup>.

Sous d'autres cieux, nous pouvons constater des disparités importantes dans les statuts des parlementaires. Dans certains Etats, les fonctions, professions et activités incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire sont assez nombreuses et précises, dans d'autres Etats rien n'empêche en principe les parlementaires d'exercer d'autres professions ou activités, rémunérées ou non, dès qu'ils les déclarent et/ou respectent un nombre très limité de restrictions (dans ce dernier groupe se trouve par exemple l'Allemagne, un régime *sui generis*

---

<sup>546</sup> La question des sanctions pour non déclaration sera traitée ultérieurement.

existe aux Pays-Bas, où le cumul du mandat avec une rémunération privée se traduit, à partir d'un certain plafond, par une réduction de l'indemnité parlementaire).

Le Maroc et l'Algérie, suite à la ratification de la convention onusienne, ont été dans l'obligation d'adapter leurs règlements. Ils se sont inspirés du modèle français.

Dans presque tous les pays où existe l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine, celle-ci s'applique à l'ensemble des parlementaires. « La Zambie fait exception à cette règle, en limitant la déclaration de patrimoine aux parlementaires qui ont en même temps soit la qualité de ministre, président ou vice-président de l'assemblée. Les membres ordinaires (« Back-Benchers »), pour leur part, sont obligés de déclarer les intérêts qu'ils pourraient avoir dans les contrats gouvernementaux<sup>547</sup>. »

Quels sont alors les biens concernés par la déclaration de patrimoine ?

### **1. Les biens soumis à la déclaration obligatoire**

Les deuxièmes alinéas des articles 85 ter et 54 ter respectivement de la loi organique de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers déterminent la nature des biens à déclarer. Ces dispositions sont complétées par un décret relatif à la fixation du modèle de la déclaration obligatoire de patrimoine et du récépissé de dépôt ainsi qu'à la valeur minimale des biens devant être déclarés.

En plus des informations concernant leurs biens, les parlementaires sont amenés à donner les renseignements sur leur état civil (nom et prénom, date et lieu de naissance, situation familiale, adresse, numéro de la C.I.N. ou de la C.I.E) et les noms, prénoms et date de naissance de leurs enfants mineurs, ainsi que leurs mandats électoraux.

L'objet des déclarations de patrimoine des parlementaires concerne l'ensemble de leurs activités professionnelles, leurs mandats électifs et le patrimoine dont ils sont propriétaires ou dont sont propriétaires leurs enfants mineurs ou dont ils sont gestionnaires ainsi que les revenus qu'ils ont perçus l'année précédant celle de leur élection. En somme, le patrimoine devant être déclaré est constitué par l'ensemble des biens meubles et des biens immeubles du déclarant. Alors qu'est-ce que nous entendons par bien meuble et bien immeuble ?

---

<sup>547</sup> *Le Mandat parlementaire : étude comparative mondiale, op. cit.*, p. 61.

### a. Les biens meubles

Théoriquement, nous nous sommes référés à la distinction avancée par J. Essaid<sup>548</sup> : « En absence d'une définition légale, il est bien admis qu'un meuble est un objet que l'on peut déplacer. De plus, bien que le législateur marocain n'ait pas posé, comme son homologue français, un critère sur la répartition des biens entre immeubles et meubles, il ne fait pas de doute que tout bien qui n'est pas immeuble relève de la catégorie des meubles. Quoi qu'il en soit, si la plupart des objets mobiliers sont meubles par nature, la jurisprudence marocaine retient une autre catégorie : les meubles par anticipation et par nature. Les catégories de biens meubles<sup>549</sup> destinés à être déclarés par les parlementaires et leurs enfants mineurs sont : les fonds de commerce, les dépôts sur les comptes bancaires, les titres, les participations dans des sociétés, les biens meubles reçus par voie d'héritage, date d'acquisition, les véhicules automobiles, les prêts, les objets d'art et d'antiquité, les parures et les bijoux, les autres valeurs mobilières valeur d'acquisition. Revenus perçus, à quelque titre que ce soit, pendant l'année précédant l'élection : valeur, date de perception, description.

« **Les meubles par nature** : ce sont les objets mobiles, comme les animaux ou les corps inanimés, qui peuvent se déplacer d'eux-mêmes ou que l'on peut transporter d'un lieu à un autre. On trouve à ce niveau la distinction déjà évoquée (les meubles corporels : qui tombent sous les sens, et les meubles incorporels : comme la propriété littéraire et artistique ou la clientèle d'un commerçant). On range généralement dans cette dernière catégorie de meubles les droits personnels ou les droits de créance.

« **Les meubles par anticipation** : c'est une autre fiction juridique : les biens immobiliers comme les différents matériaux d'un bâtiment qui sera démoli ou bien les arbres qui feront l'objet d'une coupe sont considérés et traités comme des objets mobiliers, compte tenu de la volonté du propriétaire<sup>550</sup>. »

D'après les lois organiques des deux chambres, constituent les biens meubles : les fonds de commerces, les dépôts sur comptes bancaires, les titres, les parts, les actions dans les sociétés et autres valeurs mobilières, les biens reçus par voie d'héritage, les véhicules automobiles, les prêts, les objets d'art et d'antiquité ainsi que les parures et les bijoux. L'intéressé est également tenu de déclarer les biens dont il est copropriétaire ou gestionnaire pour le compte d'autrui.

---

<sup>548</sup> ESSAID J., *Introduction à l'étude du droit*, 3<sup>e</sup> édition 2000, p. 467.

<sup>549</sup> Source : tableau de déclaration de patrimoine, B.O.

<sup>550</sup> ESSAID J., *op. cit.*

Ces dispositions sont complétées par un décret relatif à la fixation du modèle de la déclaration obligatoire de patrimoine et du récépissé de dépôt ainsi qu'à la valeur minimale des biens devant être déclarés. Ce décret comporte une liste complémentaire des biens à déclarer :

- description des biens meubles : autres biens meubles : pour le déclarant et les enfants mineurs ;
- revenus perçus, à quelque titre que ce soit, pendant l'année précédant la nomination ou l'élection : description, date de perception, valeur : pour le déclarant ;
- biens en copropriété : description des biens en copropriété, date d'acquisition ou de désignation en tant que gestionnaire : pour le déclarant ;
- outre les éléments de l'actif aux articles : passif crédit.

Le déclarant mentionne le passif de son patrimoine incluant l'organisme prêteur ou nom et prénom du créancier, nature, dette et objet de la dette, montant total de l'emprunt, somme restant à rembourser et montant des mensualités.

#### b. Les biens immeubles

Les biens immeubles<sup>551</sup> destinés à être déclarés par les parlementaires et leurs enfants mineurs sont : les références foncières (biens immatriculés ou non immatriculés, quote-part dans la propriété, valeur (valeur d'acquisition ou valeur déclarée en cas d'héritage), situation, consistance, date d'acquisition, nature et origine du bien immeubles ; le passif (crédit), montant des mensualités, somme restant à rembourser, montant total de l'emprunt, nature, date et objet de la dette, organisme prêteur ou nom et prénom du créancier.

Au niveau de la doctrine<sup>552</sup>, les biens immeubles englobent trois catégories : les immeubles par nature, les immeubles par destination et les immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent.

- **Les biens immeubles par nature** : depuis le dahir du 6 juillet 1932<sup>553</sup>, l'article 6 du Code foncier répartit ces biens immobiliers en deux catégories :
- **Les biens immeubles par nature** : les fonds de terre et des bâtiments. Le législateur range dans cette même catégorie les machines et ouvrages fixés ou posés sur maçonnerie ou sur piliers incorporés à un bâtiment ou au sol.
- **Les biens réputés immeubles par leur nature** : les récoltes pendantes par les racines et les fruits des arbres non cueillis, les coupes de bois, les taillis et les futaies *non abattues*.

---

<sup>551</sup> Arrêté du Premier ministre n° 3-87-09 du 26 safar 1431 (11 février 2010) fixant la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujetties à la déclaration obligatoire de patrimoine, *B.O.* n° 5814.

<sup>552</sup> ESSAID J., *op. cit.* p. 465.

<sup>553</sup> *Idem.*

Ces dispositions sont dominées par un critère physique axé sur le sol ou l'incorporation de certains biens au sol.

**c. Les biens réputés immeubles par leur destination**

Cette formule, introduite par la réforme de 1932<sup>554</sup> au niveau de l'article 7 du code foncier, est fondée sur une fiction : la volonté du propriétaire peut transformer des objets mobiliers en biens immobiliers en fonction de leur destination :

- les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds ;
- les objets mobiliers que le propriétaire a attachés au fonds à perpétuelle demeure.

**d. Les biens immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent**

Cette catégorie d'immeubles présente parfois un certain caractère : le propriétaire peut valablement mettre fin à « l'immobilisation » mise au service d'un fonds.

La formule « immeuble par l'objet auquel ils s'appliquent », quelque peu vague, couvre deux grandes catégories d'immeubles :

- *les droits réels immobiliers*, comme la propriété des biens immeubles, l'usufruit des mêmes biens, les servitudes et les services fonciers ou les privilèges et les hypothèques ;
- les actions qui tendent à revendiquer un immeuble, ce qu'on appelle les actions immobilières.

Le législateur marocain a donc déterminé avec précision les différentes catégories de biens meubles et de biens immeubles. Par conséquent, les parlementaires sont-ils obligés de déclarer toutes ces différentes catégories ? Les lois organiques et le décret d'application qui réglementent la liste des biens à déclarer énumèrent-ils en détail ces différentes catégories ?

La réponse à ces questions ne peut se faire que par la négative. En effet, les lois organiques et le décret d'application n'ont pas pris en considération les différentes catégories relevées par la doctrine.

Qu'en est-il des biens à l'étranger, notamment les comptes bancaires, les propriétés bâties et les propriétés non bâties ?

Le législateur français a fait une liste détaillée des éléments soumis à déclaration tout en distinguant les éléments de la déclaration de situation patrimoniale et ceux de la déclaration d'intérêts et d'activités.

---

<sup>554</sup> ESSAID J., *op. cit.*, p. 466.

- Les éléments de la déclaration de situation patrimoniale sont les suivants : les immeubles bâtis et non bâtis ; les valeurs mobilières ; les assurances vie ; les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et autres produits d'épargne ; les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ; les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; les autres biens ; le passif. Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis. En plus de ces éléments mentionnés doit figurer une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

La déclaration d'intérêts et d'activités porte sur les éléments suivants : les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ; les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ; les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années ; les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou lors des cinq dernières années ; les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ; les activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ; les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ; les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux ; les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat.

La rédaction de ces dispositions traduit clairement la volonté du législateur français d'assurer la transparence de la vie politique française.

## **2. Le seuil minimal à partir duquel la déclaration devient obligatoire**

D'après les lois organiques des deux chambres et l'article 4 du décret susmentionné : « La valeur minimale des biens meubles devant être déclarés est fixée par arrêté du Premier ministre pris sur proposition du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre de la Modernisation des secteurs publics. » Depuis 2009, est fixé à la fois par décret et par arrêté du Premier ministre la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés. La valeur minimum des biens meubles devant être déclarés est fixée par arrêté du Premier ministre pour chaque catégorie de biens meubles prévue au tableau 2 de l'annexe I du décret. Ce tableau

énumère dix catégories, ce qui fait que des biens meubles répartis en fonction de ce critère permettent d'atteindre un capital non soumis à déclaration qui s'approche de trois millions de dirhams. C'est ainsi un montant relativement important qui échappe au contrôle. La comparaison de ce montant avec celui de l'amende encourue en cas de non-déclaration (3 000 à 15 000 dirhams) pourrait conduire à douter du sérieux du législateur.

Il n'est pas sans importance de rappeler à ce niveau les différents scénarios proposés lors de la rédaction du projet d'arrêté.

Sur proposition du ministre des Finances et du ministre de la Modernisation des secteurs publics, un projet d'arrêté a été préparé fixant la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujetties à la déclaration obligatoire de patrimoine. La note de présentation du projet d'arrêté<sup>555</sup> s'orientait vers la nécessité de fixer une valeur minimale pour l'ensemble des biens meubles devant faire l'objet d'une déclaration au lieu de fixer une valeur minimale pour chaque type de biens meubles.

Le choix de cette option est justifié par le fait qu'il serait difficile de fixer une valeur minimale pour chaque catégorie de biens meubles, dans la mesure où l'éventail de ces biens ne peut être arrêté de manière exhaustive.

Toujours d'après la note de présentation de l'arrêté, la fixation de la valeur minimale des biens meubles à déclarer devait être adossée à des critères rationnels, objectifs et équitables. A ce titre, trois options ont été explorées : le montant des revenus annuels imposables (actuellement 28 000 dirhams), les montants dont les paiements doivent être effectués par chèque (10 000 dirhams) et l'indexation sur le niveau de rémunération de l'assujetti.

**Première proposition :** Le seuil de 10 000 dirhams retenu dans cette proposition s'inspire des dispositions de l'article 306 du code de commerce qui dispose que « entre commerçants et pour faits de commerce, tout paiement d'une valeur supérieure à dix mille dirhams doit avoir lieu par chèque barré ou par virement ».

Cette proposition présente l'avantage de fixer un seuil unique pour toutes les catégories de biens meubles et de couvrir l'ensemble des assujettis à la déclaration obligatoire de patrimoine. Elle dispose également d'un soubassement juridique qui la justifie, en l'occurrence le code de commerce.

---

<sup>555</sup> Note de présentation du projet d'arrêté du Premier ministre fixant la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujetties à la déclaration obligatoire du patrimoine.

Néanmoins, cette proposition présente l'inconvénient de s'appuyer sur des dispositions spécifiques aux commerçants, alors que tous les assujettis à la déclaration de patrimoine n'ont pas la qualité de commerçant. Toutefois, il s'agit d'une solution qui se fonde sur un critère objectif et pratique permettant de fixer un seuil raisonnable.

**Deuxième proposition :** Cette proposition s'inspire des dispositions du code général des impôts relatives au revenu annuel minimum non imposable qui est actuellement plafonné à 28 000 dirhams. A cet égard, ce critère peut être adapté en retenant comme valeur minimale d'un bien meuble à déclarer la moitié de ce revenu.

Cette proposition présente l'avantage de l'universalité, dans la mesure où elle n'introduit pas de distinction entre les différentes catégories d'assujettis à la déclaration obligatoire de patrimoine. Cependant, elle peut susciter une réticence quant à son adoption étant donné qu'elle peut être interprétée comme une sorte de contrôle fiscal déguisé.

**Troisième proposition :** Cette proposition s'appuie sur le niveau de rémunération mensuel de l'assujetti. Ainsi, tout bien meuble dont la valeur serait égale ou supérieure au revenu mensuel ou au double de ce revenu doit être déclaré par la personne concernée.

Cette proposition présente l'avantage d'être adossée à un critère qui prend en compte la situation propre de chaque assujetti à la déclaration obligatoire de patrimoine. Cependant, elle pourrait être attaquée avec l'argument qu'elle risque de privilégier les personnes ayant des niveaux de revenu élevés. Ce qui risque d'être interprété comme une volonté d'imposer la déclaration de patrimoine principalement aux personnes ayant des rémunérations ou percevant des indemnités mensuelles, dont notamment les élus locaux, dont le montant reste faible comparativement aux salaires des catégories ayant des revenus plus importants.

Finalement, l'arrêté a fixé la valeur minimale des biens meubles devant être déclarée par les personnes assujetties à la déclaration obligatoire de patrimoine à trois cent mille (300 000) dirhams<sup>556</sup>, pour chaque catégorie de biens meubles soumis à la déclaration, soit à la date de leur acquisition par voie d'achat soit par voie d'héritage.

En France<sup>557</sup> par exemple, la déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants : les immeubles bâtis et non bâtis ; les valeurs mobilières ; les assurances vie ; les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ; les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; les fonds de commerce ou clientèles et

---

<sup>556</sup> Arrêté du Premier ministre n° 3-87-09, *op. cit.*

<sup>557</sup> Modifié par loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, article disponible sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

les charges et offices ; les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; les autres biens ; le passif.

En ce qui concerne l'objet des déclarations, la plupart des pays incluent dans leurs dispositions les biens meubles et les biens immeubles. Les formulaires utilisés sont parfois très détaillés parfois non, les éléments du patrimoine pris en compte incluent, en général, les biens immeubles, les valeurs mobilières, les autres biens meubles tels qu'automobiles, bateaux et avions, les créances, dépôts et dettes. Au Royaume-Uni (Chambre des communes), la définition du champ du registre des intérêts des membres comporte « l'interdiction de tout intérêt financier ou autre avantage matériel dont bénéficie un membre et dont d'autres pourraient raisonnablement penser qu'il influence ses actions, discours ou votes au parlement ou ses actes pris en sa qualité de membre du parlement ». La présentation d'une copie de la dernière déclaration d'impôt est parfois exigée (Grèce, Italie) ainsi que la mention des dons et autres libéralités reçues et destinées à l'activité politique (Allemagne, France, Grèce, Irlande, Italie Royaume-Uni). Généralement il faut dire que la liste et le contenu des biens déclarés varient d'un pays à l'autre et selon le degré de démocratisation de chaque pays.

Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droit de mutation à titre gratuit (immeubles bâtis et non bâtis, valeurs mobilières, assurances-vie, comptes bancaires courants ou d'épargne, livrets, espèces, comptes courants de société).

### **C. La fréquence des déclarations**

Selon la plupart des réglementations, les parlementaires doivent déposer en début de mandat une première déclaration et une nouvelle déclaration en fin de mandat. Le devoir de communiquer les modifications substantielles éventuellement intervenues entre-temps est également parfois établi. Le but escompté est de garantir la possibilité d'apprécier l'évolution de la situation patrimoniale des parlementaires entre le moment où ils accèdent à des fonctions électives et celui de l'expiration de leurs pouvoirs, et de vérifier qu'ils n'ont pas bénéficié au cours de leur mandat d'un enrichissement anormal résultant des diverses fonctions dont ils ont été investis. Pour cela, des délais sont en général fixés pour le dépôt des déclarations. A titre comparatif, en France,<sup>558</sup> chaque député est tenu de déposer auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, une déclaration exhaustive et exacte de sa situation patrimoniale

---

<sup>558</sup> Code électoral, article L.O. 135-1 modifié par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, art. 1.

concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens réputés indivis. Une nouvelle déclaration de situation patrimoniale doit être déposée auprès de la même instance sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat. En plus de sa déclaration de patrimoine, le député français « est tenu, dans les mêmes conditions, d'adresser au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver<sup>559</sup> ».

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans le délai de deux mois, à déclaration dans les mêmes conditions, de même que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées.

Une déclaration de situation patrimoniale conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat de député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat de député pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin de ses fonctions. Cette déclaration comporte un récapitulatif de l'ensemble des revenus perçus par le député et, le cas échéant, par la communauté depuis le début du mandat parlementaire en cours.

L'objectif est l'examen des variations de la situation patrimoniale des députés et à l'expiration de leur mandat. L'approche du législateur marocain s'inscrit dans cette logique, c'est-à-dire une déclaration au début, au milieu et à la fin du mandat, en mentionnant tout changement. En cas de modification substantielle de leur patrimoine éventuelle, selon les articles 85 ter et 54-2 bis des deux lois organiques, les membres des deux chambres sont tenus, dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours suivant celui de l'ouverture de la législature (c'est-à-dire le deuxième vendredi d'octobre) de déclarer l'ensemble de leurs activités professionnelles, les mandats électifs qu'ils exercent et le patrimoine dont ils sont propriétaires ou dont sont propriétaires leurs enfants mineurs ou dont ils sont gestionnaires ainsi que les revenus qu'ils ont reçus l'année précédant celle de leur élection. Ces déclarations doivent être renouvelées tous les trois ans au mois de février et préciser, le cas échéant, les modifications intervenues sur les activités des assujettis, sur leurs revenus et leur patrimoine. La déclaration du patrimoine doit être appuyée d'une déclaration des revenus et d'une déclaration des activités. En cas de cessation de mandat, pour tout autre cause que le décès, le

---

<sup>559</sup> Paragraphe 2 de l'article 1 du Code électoral, article L.O.135-1, modifié par loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013.

parlementaire est tenu de faire la déclaration prévue ci-dessus dans un délai maximum de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de cessation dudit mandat.

Si les déclarations se font par écrit dans le modèle marocain et français, il n'en est pas de même au Bundestag allemand : le parlementaire doit en plus signaler oralement, en début de discussion, tout intérêt pécuniaire ou autre qu'il pourrait avoir dans le dossier traité. En fonction de cette déclaration, l'assemblée peut entre autres décider de ne pas le désigner comme membre de certaines commissions.

#### **D. Les déclarations des parlementaires marocains en chiffres**

➤ L'année 2010 (15 février) a été caractérisée par l'entrée en vigueur du dispositif juridique régissant la déclaration obligatoire de patrimoine (DOP). Cette date coïncidait avec la troisième année législative de la huitième législature (2007-2012). Les membres de la Chambre des représentants (395) et ceux de la Chambre des conseillers (270) devaient faire la déclaration de leur patrimoine et celui de leurs enfants mineurs.

Le rapport annuel de la Cour des comptes de 2010<sup>560</sup> nous apprend qu'« après l'entrée en vigueur des textes régissant la déclaration obligatoire de patrimoine à partir du 15 février 2010, l'opération a concerné au niveau des juridictions financières les premières déclarations des assujettis. Le délai légal prévu pour le dépôt des déclarations à la Cour des comptes est de trois mois, soit le 15 mai 2010 pour l'ensemble des assujettis, prorogé de trois mois, soit jusqu'au 15 août 2010, pour les membres du gouvernement, les personnalités qui leur sont assimilées et les chefs de leur cabinet, les membres du Conseil constitutionnel, les membres du parlement et les membres de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. » Toujours d'après le même rapport, le nombre de déclarants a atteint 1 027 le 12 mai 2010, soit 13,15 % du total des déclarations déposées dans les délais, 1 678 déclarations ont été déposées le 13 mai 2010, soit 22 %, et le dernier jour du dépôt des déclarations (14 mai 2010) a enregistré un taux de réception de 52,20 %, soit un total de 3 976 déclarations. Le nombre des déclarations s'est élevé à 15 078 le 31 décembre 2010.

Ces premiers chiffres sont présentés dans leur globalité, toutes catégories confondues des assujettis, c'est pourquoi il est difficile de savoir celle qui concerne uniquement les parlementaires. D'ailleurs, il est mentionné dans le même rapport que l'opération de réception a été marquée par quelques difficultés, dans la mesure où toutes les informations requises pour un classement logique et facilement exploitable n'étaient pas disponibles.

---

<sup>560</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes 2010, p. 469, disponible sur le site [www.coursdescomptes.ma](http://www.coursdescomptes.ma)

➤ Pour l'année 2011<sup>561</sup>, la totalité des déclarations déposées à la Cour des comptes au 31 décembre s'élève à 15 693, dont 8 395 ont été déposées dans les délais et 7 298 hors délais. S'ajoutent à ce nombre les déclarations complémentaires, de renouvellement et de cessation de fonction dont le total est de 229 déclarations.

- Sur les 395 membres de la Chambre des représentants pour le mandat législatif 2011-2016, 394 membres ont déclaré leur patrimoine, soit un taux de 99 %. Seul un député n'a pas déclaré son patrimoine.
- Pour les membres de la Chambre des conseillers pour le mandat législatif 2007-2011, sur les 257 membres de la liste nominative communiquée à la Cour des comptes par le président de la Chambre des conseillers, 246 ont déclaré leur patrimoine, soit un taux de 95 %. Le nombre des conseillers non déclarants s'élève à 11.

➤ En 2012, les déclarations obligatoires de patrimoine (préliminaire, complémentaire ou pour cessation de fonction ou de mandat) déposées auprès de la Cour des comptes ou de l'instance chargée de recevoir les déclarations des parlementaires, ou encore du conseil de la magistrature des juridictions depuis l'entrée en vigueur de la loi (15 février 2010) jusqu'au 31 mars 2012, se sont établies à un total de 15 639 déclarations. Ces déclarations sont réparties comme suit :

**Tableau 38 : Comparaison entre les parlementaires qui ont déclaré et les autres assujettis**

Désignation	Effectif déclarant	Total
<b>Les parlementaires</b>		
Membres de la Chambre des représentants	710	943
Membres de la Chambre des conseillers	233	
<b>Les autres assujettis</b>		
Membres du gouvernement, les personnalités y assimilées et les chefs de cabinet	116	14 697
Membres du Conseil constitutionnel	12	
Magistrats des juridictions financières	236	
Membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle		
Fonctionnaires et agents publics (loi 54-06)	14 323	

Tableau confectionné par nos soins sur la base des données du rapport de la Cour des comptes de 2012

Le nombre des déclarations déposées à la Cour des comptes au cours de l'année 2012 s'élève à 1 235, comme indiqué dans le tableau ci-après :

<sup>561</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes 2011, p. 452.

**Tableau n°39 : Les déclarations déposées à la Cour des comptes au cours de l'année 2012**

Type de déclaration	Nombre	Pourcentage
Déclaration préliminaire	1 155	93,50
Déclaration complémentaire	16	1,30
Déclaration pour cessation de fonction	64	5,20
Total	1 235	100

Tableau confectionné par nos soins sur la base des données du rapport de la Cour des comptes de 2012

D'après le rapport annuel de la Cour des comptes pour l'année 2012, cette dernière a reçu 80 déclarations complémentaires et pour cessation de fonction. Parmi celles-ci, aucune n'émanait d'un parlementaire.

➤ L'année 2013<sup>562</sup> a été caractérisée par les élections partielles au niveau des deux chambres du parlement avec leur implication sur l'obligation de dépôt des déclarations des parlementaires concernés.

- **Pour les membres de la Chambre des représentants**

A l'issue des élections partielles intervenues courant 2013 à la Chambre des représentants, certains représentants ont vu leur mandat cesser alors que d'autres ont été, à l'inverse, nouvellement investis dans leur mandat législatif.

Ces modifications ont comme répercussions directes, en termes d'obligation d'assujettir les représentants concernés soit à la déclaration de patrimoine à l'occasion de la cessation de fonction pour les élus sortants, soit à la déclaration de patrimoine préliminaire pour les nouveaux élus ayant acquis la qualité pendant le mandat législatif, et ce en vertu des dispositions de l'article 99 de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants et celles du chapitre 10 bis de la loi organique 31-97 relative à la déclaration de patrimoine des membres de la Chambre des représentants

Les neuf (9) députés devant déposer leur déclarations auprès du secrétariat général de l'instance chargée de recevoir et de contrôler les déclarations de patrimoine des membres de la Chambre des représentants et présidée par le Premier président de la Cour des comptes ont déposé leur déclaration préliminaire.

---

<sup>562</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes 2013, p. 313.

- **Pour les membres de la Chambre des conseillers**

En raison des modifications qui interviennent dans le parcours des membres de la Chambre des conseillers en termes de cessation de mandant ou d'acquisition de qualité, des démarches ont été effectuées auprès de l'autorité compétente en vue d'actualiser la liste des membres assujettis et d'amener les intéressés à s'acquitter de leurs obligations déclaratives.

Au cours de cette année aussi, les parlementaires n'étaient pas tenus de faire de déclaration de fin de mandat.

➤ L'année 2014

- **Les membres de la Chambre des représentants**

D'après le rapport annuel de 2014<sup>563</sup> le Premier président de la Cour des comptes et président de l'instance chargée de recevoir et de contrôler les déclarations de patrimoine des membres de la Chambre des représentants et d'en assurer le suivi, a reçu les listes d'assujettis du président de cette chambre avec les modifications qu'elle a connues. L'année 2014 a été caractérisée principalement par l'opération de renouvellement des déclarations de patrimoine des membres de la Chambre des représentants. Dans ce cadre, 372 membres ont renouvelé leur déclaration alors que 18 membres ne l'ont pas fait. Le Premier président de la Cour des comptes a informé le président de la Chambre des représentants des déclarations reçues et du défaut de renouvellement de déclaration des assujettis défaillants, ce qui a amené trois membres assujettis à régulariser leur situation.

## **Paragraphe 2. Le contrôle des déclarations obligatoires du patrimoine reste déficient**

L'une des insuffisances du texte de 1992 était l'absence d'une autorité de contrôle chargée de suivre l'évolution du patrimoine des personnes assujetties et de procéder à leur poursuite judiciaire en cas d'enrichissement illicite généré par la corruption, la fraude ou le trafic d'influence. La loi prévoyait seulement l'autorité responsable de recevoir les déclarations des assujettis pour toutes les catégories confondues. Désormais, contrairement à ce texte, la Constitution de 2011 conforte le rôle dévolu par la loi à la Cour des comptes pour l'application des dispositions relatives à la déclaration obligatoire du patrimoine.

En effet, la Cour des comptes est, selon l'article 147, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du royaume. Cet article ajoute que son indépendance est garantie par la

---

<sup>563</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes 2014.

Constitution. Les attributions de la Cour des comptes sont prévues par les articles 147 et 148 de la Constitution. Elle a pour mission notamment la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics ; elle est également chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances et de s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et d'en apprécier la gestion, et surtout de sanctionner, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations ; de contrôler et d'assurer le suivi des déclarations de patrimoine, d'auditer les comptes des partis politiques et de vérifier la régularité des dépenses et des opérations électorales... L'article 147 dispose clairement que « la Cour des comptes contrôle et assure le suivi des déclarations du patrimoine, audite les comptes des partis politiques et vérifie la régularité des dépenses des opérations électorales ». Les déclarations faites par les personnes assujetties sont déposées au greffe de la Cour des comptes sous pli fermé portant la mention « déclaration de patrimoine ». Néanmoins, les parlementaires doivent déposer leurs déclarations auprès d'une instance créée auprès de la Cour des comptes.

Comment est composé cet organe ? Et quelles sont la procédure et les modalités de contrôle ?

### **A. Présentation de l'organe de contrôle des déclarations des parlementaires**

Dans les Etats ayant institutionnalisé la déclaration sur la situation patrimoniale et les intérêts financiers des parlementaires, il est mis en place soit des registres soit un organe ou une entité chargée de recevoir lesdites déclarations.

En France, par exemple, c'est à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qu'a été attribuée la mission de traiter les déclarations des assujettis. La HATVP est une autorité administrative indépendante créée par la loi relative à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 en remplacement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique<sup>564</sup>. En Belgique, selon la législation, l'organe responsable est la Cour des comptes<sup>565</sup> et, au Royaume-Uni, un « *Parliamentary Commissioner for standards*<sup>566</sup> ». En Algérie, c'est aussi une commission auprès de laquelle la déclaration de patrimoine est faite.

---

<sup>564</sup> Fr.wikipedia.org

<sup>565</sup> 2 mai 1995, loi relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (référence : 1995050238/F, numéro de dossier : 1995-05-02/38).

<sup>566</sup> *Le Mandat parlementaire, op. cit.*, p. 71.

Parfois, une distinction est faite en fonction de la personne du dépositaire : « Ainsi, en Roumanie, la déclaration de patrimoine des présidents du Sénat et de la Chambre est reçue par le président de la République, alors que les déclarations des autres parlementaires sont reçues par le président de leur assemblées<sup>567</sup>. » Certains pays ont institué des registres séparés, l'un servant à contrôler l'évolution de la situation patrimoniale des parlementaires, l'autre à contrôler les incompatibilités et les éventuels conflits d'intérêts en cours de mandat.

Quant au modèle belge, les instances chargées de recevoir les déclarations sont différentes selon les catégories. Ainsi l'article 6 de la loi de 1995 relative à l'obligation de déposer les déclarations<sup>568</sup> prévoit : « Dans le courant du mois de février de chaque année, les nom, prénoms, lieu et date de naissance, domicile et fonction des personnes assujetties à la loi du 2 mai 1995 ainsi que la date de l'entrée en fonction, de la cessation de la fonction et de l'expiration de la période de cinq ans visée à l'article 3, § 2, deuxième alinéa de ladite loi sont communiqués à la Cour des comptes par les personnes suivantes :

« 1. le secrétaire du conseil des ministres pour les ministres, secrétaires d'Etat et commissaires du gouvernement, ainsi que pour les chefs de cabinet, les chefs de cabinet adjoints et les responsables des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral, y compris les commissaires du gouvernement, et pour les commissaires du gouvernement fédéral qui portent le titre de gouverneur et vice-gouverneur, désignés dans l'arrondissement administratif de Bruxelles capitale ;

« 2. le greffier de la Chambre des représentants pour les membres de cette assemblée et pour les membres belges du Parlement européen ;

« 3. le greffier du Sénat pour les membres de cette assemblée<sup>569</sup>. »

Pour ce qui est du Maroc, il s'inscrit dans la catégorie des pays où le dépôt des déclarations varie selon le type de dépositaire. Cela veut dire que les déclarations doivent être adressées à la Cour des comptes, à l'exception de celles des magistrats qui sont déposées au secrétariat du Conseil de la magistrature dont ils dépendent. Les fonctionnaires ou agents publics assujettis et les élus déposent leurs déclarations à la Cour des comptes ou dans les cours régionales des comptes dans le ressort desquelles s'exerce leur activité. Comme il a été créé une entité spécifique auprès de la Cour des comptes compétente pour recevoir et traiter lesdites déclarations des parlementaires, cette mission s'inscrirait parfaitement dans le prolongement des missions de la Cour des comptes de contrôle et d'appréciation de la régularité des

---

<sup>567</sup> *Idem.*

<sup>568</sup> 2 mai 1995, loi relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *op. cit.*

<sup>569</sup> *Idem.*

comptes et de la gestion des autorités ayant des compétences financières budgétaire ou comptables.

D'après les articles 85 bis de la loi organique relative à la Chambre des représentants et 54 bis de la loi organique relative à la Chambre des conseillers, il est créé auprès de la Cour des comptes une instance chargée de recevoir et de contrôler les déclarations de patrimoines des membres de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers et d'en assurer le suivi. Ce régime juridique devait constituer un élément dissuasif préventif de la corruption et du trafic d'influence.

En application de ces dispositions juridiques, par lettre n° 1014/11 en date du 30 juin 2011, le Premier président de la Cour suprême a désigné quatre conseillers, deux de la première chambre et deux de la chambre administrative, et ce pour assurer le suivi des affaires dont l'instance est saisie.

En outre et afin d'assurer le fonctionnement normal de cette instance, le Premier président de la Cour des comptes a procédé à la désignation du secrétaire général de l'instance en la personne du président de la Chambre de déclaration obligatoire de patrimoine près la Cour des comptes. L'instance ainsi constituée a tenu sa première réunion le 26 janvier 2012<sup>570</sup>, sous la présidence du Premier président de la Cour des comptes.

L'instauration d'une instance auprès de la Cour des comptes pourrait être l'institution idoine pour un tel contrôle vu son indépendance. Mais le risque est qu'elle se transforme en un simple centre de dépôt, qu'elle soit encombrée et n'ait temps de statuer sur le bien-fondé de la déclaration de 595 parlementaires, plus les autres catégories.

Cette entité aura-t-elle la compétence de demander des informations auprès d'autres administrations, notamment des impôts, pour compléter ses investigations ?

### **1. Composition et attribution de l'instance chargée du contrôle**

Les déclarations de patrimoine des membres du gouvernement, des personnes assimilées et de leurs chefs de cabinet, des membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics tels que définis par la loi n°54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics, sont déposées auprès du greffe central de la Cour des comptes.

---

<sup>570</sup> Entretien avec Abdellah Boulassafer, président de la Chambre de la déclaration de patrimoine, de la vérification des dépenses des opérations électorales et de l'audit des comptes des partis politiques.

Contrairement à ces catégories, les représentants et conseillers membre du parlement et les membres du Conseil constitutionnel déposent leurs déclarations auprès de l'instance conjointe entre la Cour des comptes et la Cour de cassation, laquelle instance est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Les magistrats des juridictions financières, quant à eux, déposent leurs déclarations auprès du conseil de la magistrature de ces juridictions.

– **Composition** : L'instance chargée de recevoir et de contrôler les déclarations de patrimoine des membres de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers se compose du Premier président de la Cour des comptes, président ; du président de la Première chambre de la Cour suprême ; du président de la chambre administrative de la Cour suprême. Le Premier président de la Cour des comptes désigne un secrétaire général de l'instance parmi les cadres supérieurs de ladite cour et deux conseillers de la Première chambre de la Cour suprême et deux conseillers de la chambre administrative de la même cour. Ils sont mis à la disposition de l'instance pour assurer le suivi des affaires dont elle est saisie.

A titre de comparaison, en France, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est composée de neuf (9) membres<sup>571</sup> : le président, nommé par décret du président de la République ; deux conseillers d'État, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ; deux conseillers à la Cour de cassation, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la cour ; deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, élus par la chambre du Conseil ; deux personnalités qualifiées nommées respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat après avis conforme de la commission permanente de l'assemblée concernée, chargée des lois constitutionnelles, rendu à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les six membres élus le sont selon les principes de la parité femme-homme. Les membres de la Haute Autorité sont nommés pour une durée de six ans, non renouvelable. Cette autorité est assistée par un secrétaire général nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition de son président ; par des rapporteurs désignés par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'Etat et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ; par le Premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux ; par le Premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Comme elle peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires et recruter, au besoin, des agents contractuels. Dès lors, l'autorité dispose des

---

<sup>571</sup> Article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, [www.legifrance.gouv](http://www.legifrance.gouv).

moyens humains nécessaires pour pouvoir accomplir sa mission de contrôle et de suivi des patrimoines, contrairement à l'entité marocaine.

En Algérie,<sup>572</sup> la commission auprès de laquelle la déclaration de patrimoine est faite est composée du Premier président de la Cour suprême, d'un représentant du Conseil d'Etat, d'un représentant de la Cour des comptes, de deux titulaires d'un mandat électoral national désignés parmi les membres de l'organe législatif par son président et du président de la Chambre nationale des notaires.

La composition des entités ou de l'organe chargé de traiter les déclarations de patrimoine joue un rôle important dans la prise de décision. L'indépendance et l'impartialité doivent constituer les principes fondamentaux de ces entités. L'indépendance ne peut résulter que des garanties statutaires qui mettent les membres composant ces entités à l'abri des pressions ou menaces qui pourraient peser sur leur faculté de statuer. L'impartialité désigne l'absence de préjugés qui doit caractériser les membres.

- **Attribution** : L'instance chargée du contrôle des déclarations des parlementaires doit effectuer un contrôle orienté surtout vers la vérification de la variation de la situation patrimoniale du député. Pendant l'exercice de son mandat, le parlementaire doit donc communiquer toutes les modifications substantielles de son patrimoine et être en mesure de les justifier.

Les lois organiques renvoient au règlement intérieur des deux chambres du parlement le soin de préciser, le cas échéant, ses modalités d'application en ce qui concerne les attributions du président de la Chambre des représentants, de son bureau et les règles applicables aux membres de ladite chambre. Seulement, l'article 8 du règlement intérieur de la Chambre des représentants<sup>573</sup> se contente de mentionner que chaque représentant doit déposer auprès du secrétariat général de l'instance chargée de recevoir les déclarations des parlementaires. Ce qui n'est pas conforme avec les dispositions des lois organiques. Le règlement de la Chambre des conseillers ne fait aucune allusion à la question.

Le législateur français a confié des compétences plus élargies à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique<sup>574</sup> en matière de contrôle de la situation financière des assujettis. La Haute Autorité est chargée de recevoir les déclarations de situation patrimoniale

---

<sup>572</sup> La loi 06-01 du 21 muharram 1427 (20 février 2006).

<sup>573</sup> Le règlement intérieur de la Chambre des représentants a été adopté en août 2013, disponible sur le site [www.parlement.ma](http://www.parlement.ma) (version en arabe).

<sup>574</sup> Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, art. 1 (V).

et les déclarations d'intérêts, en assurer la vérification, le contrôle et, le cas échéant, la publicité. Cette autorité, contrairement au cas marocain, se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts ; elle répond aux demandes d'avis des membres du gouvernement ou d'élus sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Elle a même la compétence de se prononcer sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales ; à la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, elle émet des recommandations.

## **2. Fonctionnement de l'entité de contrôle**

Au Maroc, les modalités de fonctionnement de l'entité chargée auprès de la Cour des comptes de la mission de contrôle doivent établir son règlement intérieur comme il est prévu par la loi. Jusqu'au moment de la rédaction de ce paragraphe, cette instance n'a pas encore écrit son règlement intérieur.

Le législateur marocain a prévu une déclaration obligatoire de patrimoine en début, en cours et fin de mandat. Le but escompté est de s'assurer qu'un parlementaire ne profite pas de son mandat pour s'enrichir abusivement. Comment les deux lois organiques indiquent la procédure à suivre :

D'abord, le président de la Chambre des représentants et le président de la Chambre des conseillers adressent au président de l'instance la liste nominative des membres des deux chambres et les modifications qu'elle peut connaître.

Pour ce qui est des parlementaires, ils sont contraints de déposer auprès du secrétariat général de ladite instance sous pli fermé portant la mention « déclaration de patrimoine » suivie du nom et du prénom du déclarant et de sa qualité. La déclaration ne doit être déposée que par le parlementaire. Il lui en est délivré immédiatement récépissé<sup>575</sup>. Le secrétaire général transmet immédiatement les plis fermés reçus au président aux fins de vérification de la conformité desdites déclarations. En aucun cas le contenu des déclarations de patrimoine ne peut être utilisé à d'autres fins que celles prévues par la loi relative aux déclarations de patrimoine.

---

<sup>575</sup> Les modèles de la déclaration et du récépissé sont fixés par voie réglementaire et publiés au *Bulletin officiel*, voir annexe n°6.

Le président de l'instance désigne un conseiller en vue d'examiner la déclaration et d'en assurer le suivi. Le rapport de celui-ci doit être établi dans un délai de soixante (60) jours à compter de la date de sa saisine. Par la suite, le président de l'instance communique à l'intéressé le rapport du conseiller chargé de l'examen de sa déclaration et lui fixe un délai de soixante (60) jours pour répondre aux observations de ce dernier. Parallèlement, les présidents des deux chambres sont informés par le président de l'instance des déclarations reçues et, éventuellement, du défaut de déclaration ou de renouvellement de déclaration des intéressés. Comme il avertit le membre de l'une des deux chambres défaillant ou dont la déclaration est incomplète ou n'est pas conforme qu'il doit se conformer aux dispositions de la loi dans un délai qu'il fixe et qui ne peut dépasser soixante (60) jours à compter de la date de la réception de l'avertissement.

Lorsque l'assujetti ne donne pas suite à l'avertissement dans le délai prévu ci-dessus, le président de l'instance en saisit le président du Conseil constitutionnel qui adresse à l'intéressé une mise en demeure, dont copie est transmise au président de l'instance, pour régulariser sa situation dans un délai qui ne peut excéder trente (30) jours à compter de la date de réception de la mise en demeure. Si l'intéressé ne donne pas suite à la mise en demeure prévue ci-dessus, le Conseil constitutionnel est saisi aux fins d'appliquer les sanctions adéquates.

Lorsque le rapport du conseiller fait ressortir les faits constitutifs d'infractions au code pénal, le président de l'instance saisit la justice du dossier de l'affaire.

Le président de l'instance peut, le cas échéant, demander à tout assujetti de déclarer les biens et les revenus de son conjoint.

Le président de l'instance informe le président de la Chambre dont le parlementaire est membre des mesures prises.

## **B. Sanctions pour défaut de déclaration ou de non-conformité**

L'un des apports majeurs de la législation de 2008 relative aux déclarations de patrimoine par rapport à la loi de 1992 est la sanction des déclarants défaillants. Désormais, et après l'entrée en vigueur de ces textes en 2010, les déclarations devaient être faites en principe à la fin de cette année, mais beaucoup semblent l'avoir été en 2011 ; elles doivent être renouvelées tous les trois ans au mois de février et devront donc l'être en février 2014 et en fin du mandat en

2016<sup>576</sup>. En cas de non-respect de ces dispositions par les parlementaires, le législateur a prévu des mesures dissuasives par l'avertissement et la mise en demeure, mais aussi des sanctions (l'amende ou la déchéance).

### **1. Mesures prises à l'encontre des assujettis défaillants**

Le dispositif institutionnel régissant la déclaration obligatoire de patrimoine prévoit des mesures à l'encontre des assujettis défaillants qui ne se sont pas conformés à l'obligation de déclarer leur patrimoine. Ces mesures sont de deux sortes, à savoir l'avertissement et la mise en demeure, selon la catégorie d'assujettis.

#### **a. L'avertissement**

L'avertissement est adressé aux personnes défaillantes aux fins de régulariser leur situation dans un délai de 60 jours à compter de la date de la réception dudit avertissement. Les assujettis défaillants concernés par cette mesure sont les membres du gouvernement, les membres du Conseil constitutionnel, les membres de la Chambre des représentants, les membres de la Chambre des conseillers et les membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle, à l'exception des magistrats.

Le président de l'instance précitée avertit le membre de la Chambre des représentants ou des conseillers défaillant ou dont la déclaration est incomplète ou n'est pas conforme qu'il doit se conformer aux dispositions du présent article dans un délai qu'il fixe et qui ne peut dépasser soixante (60) jours à compter de la date de la réception de l'avertissement. Lorsque l'assujetti ne donne pas suite à l'avertissement dans le délai prévu ci-dessus, le président de l'instance en saisit le président du Conseil constitutionnel qui adresse à l'intéressé une mise en demeure, dont copie est transmise au président de l'instance, pour régulariser sa situation, dans un délai qui ne peut excéder trente (30) jours à compter de la date de la réception de la mise en demeure<sup>577</sup>.

La situation de l'application de ces mesures à fin 2012 d'après le rapport de la Cour des comptes est rapportée dans le tableau ci-après :

---

<sup>576</sup> La fin du mandat peut être consécutive à une dissolution du parlement, par décision de la Cour constitutionnelle, ou au décès du parlementaire ; dans ce dernier cas normalement il n'y a pas de déclaration du patrimoine.

<sup>577</sup> Loi organique n° 51-07 complétant la loi organique n° 32-97, relative à la Chambre des conseillers, kaada 1429 (6 novembre 2008), *B.O.* n° 5680-7.

**Tableau n°40 : Les avertissements enregistrés en 2012**

Catégorie d'assujettis	Membres du gouvernement	Membres du Conseil constitutionnel	Membres de la Chambre des représentants	Membres de la Chambre des conseillers	Membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle
Nombre d'avertissements	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>0</b>

Source : Rapport de la Cour des comptes pour l'année 2012

Les données du tableau ci-dessus montrent que les membres du gouvernement, les membres du Conseil constitutionnel ainsi que les membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle n'ont pas été concernés par les avertissements. Ce sont les membres de la Chambre des conseillers qui l'ont été dans une certaine mesure (11 sur un total de 257 assujettis) et les membres de la Chambre des représentants dans une moindre mesure (1 sur 395 assujettis).

Le seul membre défaillant de la Chambre des représentants a fini par régulariser sa situation et a déposé sa déclaration. Quant aux membres de la Chambre des conseillers, il s'est avéré que certains d'entre eux avaient déclaré auparavant auprès de cours régionales des comptes, et ce en tant qu'élus membres ou présidents de bureau d'une collectivité locale ou d'une chambre professionnelle.

#### **b. La mise en demeure**

D'après le dictionnaire juridique, « le mot "demeure" vient du latin *mora*, retard dans l'exécution d'une obligation, c'est un acte juridique par lequel un créancier enjoint dans les formes légales son débiteur d'exécuter son obligation, c'est une sommation par acte d'huissier permettant au créancier de réclamer à compter de sa date des dommages et intérêts de retard<sup>578</sup>. »

La mise en demeure est une mesure prévue par la loi. Elle est adressée aux assujettis défaillants aux fins de régulariser leur situation. Contrairement aux autres catégories, les parlementaires ne peuvent recevoir une mise en demeure que par le biais du Conseil constitutionnel. Concernant par exemple les fonctionnaires ou les agents publics, cette compétence revient au président de la Cour des comptes<sup>579</sup>. Contrairement à cette catégorie d'assujettis, les lois organiques des deux chambres donnent la compétence à la Cour

<sup>578</sup> KADA N., *Lexique de droit constitutionnel*, op. cit.

<sup>579</sup> Article 7 de la loi n° 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles et de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics.

constitutionnelle de notifier la mise en demeure aux parlementaires mais pas au président de la Cour des comptes.

Dans la pratique, à la fin de 2012, le rapport de la Cour des comptes pour cette année nous apprend que 674 lettres de mise en demeure ont été adressées à la catégorie de fonctionnaires ou agents publics et que les parlementaires n'étaient pas concernés par cette mise en demeure. Il y a lieu de noter que sur les 674 mises en demeure notifiées aux assujettis défaillants relevant de différentes autorités gouvernementales, seuls 330 ont régularisé leur situation, soit 49 % contre 51 % d'assujettis défaillants.

Dans ce cadre, la loi prévoit comme suites réservées aux assujettis qui n'ont pas régularisé leur situation malgré la mise en demeure la saisine de l'autorité gouvernementale concernée par le Premier président de la Cour des comptes afin de prendre les mesures prévues par la loi.

En l'occurrence, ledit article dispose que « nonobstant toutes dispositions contraires, le fonctionnaire ou l'agent public qui refuse de procéder aux déclarations prévues par la présente loi ou dont le contenu des déclarations n'est pas conforme aux dispositions des articles 4 et 5 ci-dessus ou qui a produit une déclaration incomplète et qui n'a pas régularité sa situation malgré sa mise en demeure conformément à l'article 7 ci-dessus, est passible de la révocation de la fonction ou de la révocation du contrat pour l'agent public, prononcée par l'autorité gouvernementale ayant le pouvoir disciplinaire ».

A titre d'exemple, les autorités gouvernementales dont les assujettis ont déposé leur déclaration de patrimoine ou régularisé leur situation au 31/12/2012 sont les suivantes : la Cour constitutionnelle (ex-Conseil constitutionnel) ; les services du chef du gouvernement ; le gouvernement, personnalités assimilées et chefs de cabinet ; le Conseil supérieur de la communication audiovisuelle ; la Délégation générale de l'administration pénitentiaire (DGAP) ; l'Agence pour la promotion et le développement économique et social de la préfecture et des provinces du Nord du Royaume (APESPORN) ; l'Instance centrale de prévention de la corruption ; l'Unité de traitement du renseignement financier ; le ministère chargé des Marocains résidant à l'étranger ; l'Agence pour la promotion et le développement des provinces du Sud du Royaume ; le Holding Al Omrane ; le ministère de la Culture ; le ministère de la Communication ; le ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des Affaires générales et de la Gouvernance ; l'Agence nationale de réglementation des télécommunications, le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification ; le Haut-commissariat au Plan ; le ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle, l'ANAPEC.

Quant aux dossiers des assujettis défailants, la Cour des comptes les a adressés aux autorités gouvernementales compétentes en vue d'appliquer les mesures légales prévues<sup>580</sup>.

Après les mises en demeure dûment remises aux assujettis contre accusé de réception pour défaut de déclaration, et lorsque les intéressés n'ont pas régularisé leur situation dans le délai prévu, le Premier président de la Cour des comptes saisit l'autorité gouvernementale concernée (art. 7 de la loi 54-06) afin de prendre les mesures nécessaires prévues à l'article 11 de la loi n°54-06<sup>581</sup>.

La cour dresse la liste des fonctionnaires et agents publics assujettis qui ont refusé de procéder aux déclarations prévues par la loi et n'ont pas régularisé leur situation malgré leur mise en demeure conformément à l'article 7 de la loi précitée afin de requérir l'application des sanctions prévues à cet effet. Il s'agit en particulier du prononcé par l'autorité gouvernementale ayant le pouvoir disciplinaire de la révocation de la fonction ou de l'annulation du contrat à l'encontre des intéressés (art. 11 de la loi 54-06).

## **2. Les sanctions pour défaut de déclaration**

De nos jours, beaucoup de pays ont adopté des règles relatives à la déclaration du patrimoine pour être en conformité avec la convention onusienne de 2005. Des règles qui s'imposent à la fois aux hauts fonctionnaires et aux membres du parlement. Néanmoins, les niveaux et le degré des sanctions divergent d'un pays à l'autre à l'encontre des assujettis défailants. Nous trouvons des pays qui ont opté pour des sanctions pénales (peines d'emprisonnement ou amendes) et/ou la déchéance du mandat. Dans d'autres pays, en cas d'inexécution de l'obligation de déclaration (absence de dépôt de déclaration, déclaration incomplète ou inexacte), les réglementations en vigueur peuvent être soit des régimes ne prévoyant pas de sanctions spécifiques, soit des régimes prévoyant des sanctions d'ordre moral ou politique (révélation publique de l'infraction). Par exemple, dans les pays d'influence britannique ainsi qu'au Bundestag allemand, le parlementaire doit en plus signaler oralement, en début de discussion, tout intérêt pécuniaire ou autre qu'il pourrait y avoir dans le dossier traité. En

---

<sup>580</sup> Rapport de la Cour des comptes pour l'année 2013, p. 316.

<sup>581</sup> L'article 11 de la loi n° 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics : « Nonobstant toutes dispositions contraires, le fonctionnaire ou l'agent public qui refuse de procéder aux déclarations prévues par la présente loi ou dont le contenu des déclarations n'est pas conforme aux dispositions des articles 4 et 5 ci-dessus ou qui a produit une déclaration incomplète et qui n'a pas régularisé sa situation malgré sa mise en demeure conformément à l'article 7 ci-dessus est passible de la révocation de la fonction ou de la résolution du contrat pour l'agent public, prononcée par l'autorité gouvernementale ayant le pouvoir disciplinaire. » *B.O.* n° 5680, 7 kaada 1429 (6 novembre 2008).

fonction de cette déclaration, l'assemblée peut entre autres décider de ne pas le désigner comme membre de certaines commissions. Les pays scandinaves et les Pays-Bas se distinguent par l'absence quasi totale de sanctions autres que morales en cas de non-respect de la législation.

- Notre attention est attirée à ce niveau par la rigueur des sanctions du modèle français. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le bureau de l'Assemblée nationale du cas de tout député qui n'a pas déposé l'une des déclarations. Le Conseil constitutionnel, saisi par le bureau de l'Assemblée nationale ou le Sénat, constate, le cas échéant, l'inéligibilité du député concerné et le déclare démissionnaire d'office par la même décision. Le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou le fait de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine peuvent être punis d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Peut être prononcée, à titre complémentaire, la privation : des droits civiques – selon les modalités prévues aux articles 131-26 du code pénal – ; du droit de vote ; de l'éligibilité ; du droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ; du droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ; du droit d'être tuteur ou curateur (cette interdiction n'exclut pas le droit, après avis conforme du juge des tutelles, le conseil de famille entendu, d'être tuteur ou curateur de ses propres enfants). L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit. La juridiction peut prononcer la privation de tout ou partie de ces droits. L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction<sup>582</sup>.

- Le législateur algérien a aussi prévu des sanctions rigoureuses à l'encontre des personnes qui ne déposent pas leur déclaration de patrimoine, mais l'application de ces dispositifs reste incertaine.

Tout d'abord, si la commission de déclaration du patrimoine relève des évolutions de patrimoine pour lesquelles la personne concernée n'a pas fourni d'explications (suffisantes), elle en fait mention dans son rapport annuel.

---

<sup>582</sup> Les sanctions : article L.O. 135-1, modifié par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, art. 1 (V), disponible [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)

Ensuite, toute fausse déclaration expose son auteur à des poursuites pénales. La commission transmet alors le dossier à la juridiction compétente, qui met en œuvre l'action publique.

Enfin, l'absence de déclaration de patrimoine dans les délais fixés entraîne la mise en œuvre de la procédure de déchéance du mandat, elle est assimilée à une fausse déclaration.

Du défaut ou de la fausse déclaration de patrimoine : « Est puni d'un emprisonnement de six (6) mois à cinq (5) ans et d'une amende de 50 000 DA tout agent public, assujetti légalement à une déclaration de son patrimoine, qui aura fait une déclaration incomplète, inexacte ou fausse ou formulé sciemment de fausses observations ou qui aura délibérément violé les obligations qui lui sont imposées par la loi<sup>583</sup>. »

De l'enrichissement illicite : « Est puni d'un emprisonnement de deux (2) à dix (10) ans et d'une amende de 200 000 DA à 1 000 000 DA tout agent public qui ne peut raisonnablement justifier une augmentation substantielle de son patrimoine par rapport à ses revenus légitimes. Encourt la même peine édictée pour le délit de recel prévu par la présente loi toute personne qui aura sciemment contribué par quelque moyen que ce soit à occulter l'origine illicite des biens visés à l'alinéa précédent. L'enrichissement illicite visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article est une infraction continue caractérisée par la détention des biens illicites ou leur emploi d'une manière directe ou indirecte<sup>584</sup>. »

Le législateur algérien a même prévu une punition pour les cadeaux : « Est puni d'un emprisonnement de six (6) mois à deux (2) ans et d'une amende de 50 000 DA à 200 000 DA un agent public qui a accepté d'une personne un cadeau ou tout avantage indu susceptible de pouvoir influencer le traitement d'une procédure ou d'une transaction liées à ses fonctions. Le donateur est puni des mêmes peines visées à l'alinéa précédent<sup>585</sup>. »

- Au Maroc, contrairement au règlement de 1992, désormais et avec l'adoption de nouveau dispositif en 2008, tout manquement ou non-respect des dispositions de la déclaration de patrimoine peuvent engendrer des sanctions. La loi destinée au renforcement de la transparence au sein du corps législatif impose la déclaration de patrimoine aux membres des deux chambres du parlement. Les règles coercitives sont prévues à la fois aux lois organiques des deux chambres et au code pénal. Les règles contraignantes appliquées aux parlementaires pour défaut de déclaration sont l'amende et/ou la déchéance du mandat parlementaire.

---

<sup>583</sup> Art. 36 de la loi n° 06-01 du 21 moharram 1427 correspondant au 20 février 2006, relatif à la prévention et à la lutte contre la corruption, *Journal officiel* de la République algérienne, n°14, daté du 8 mars 2006.

<sup>584</sup> Art. 37, *idem*.

<sup>585</sup> Art. 38, *idem*.

#### **a. L'amende**

En même temps que les textes législatifs sur la déclaration de patrimoine, un nouvel article a été introduit dans le code pénal. En effet, le chapitre III du texte du dahir n° 1-59-413 du jourada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du code pénal par une section VII intitulée « Du manquement à l'obligation de déclaration du patrimoine » et un article 262 bis prévoyant une amende de 3 000 à 15 000 dirhams contre toute personne soumise en raison de ses fonctions ou d'un mandat électif à l'obligation de déclaration du patrimoine qui ne procéderait pas à sa déclaration dans les délais légaux après cessation de ses fonctions ou expiration de son mandat.

L'amende est donc un moyen qui sanctionne les parlementaires soumis à déclaration qui n'y ont pas procédé dans les délais légaux ou dont la déclaration n'est pas conforme ou incomplète.

La question qui se pose à ce niveau est : cette sanction pécuniaire est-elle en mesure de dissuader un parlementaire mal intentionné ? En plus, l'amende est un montant versé à l'État, le parlementaire qui est passible d'amende doit-il la verser au Trésor public directement ? La législation en cours relative à la déclaration de patrimoine des parlementaires ne fait aucune allusion à la procédure de paiement.

#### **b. La perte de la qualité de membre du parlement pour défaut de déclaration du patrimoine**

Aux termes des lois organiques des deux chambres, le membre de l'une des deux chambres qui refuse de procéder aux déclarations ou dont le contenu de la déclaration n'est pas conforme aux dispositions ou dont la déclaration est incomplète et qui n'a pas régularisé sa situation malgré la mise en demeure est démis de sa qualité de membre de la chambre.

La perte de la qualité parlementaire ne peut être déclarée que sur décision du Conseil constitutionnel (actuellement Cour constitutionnelle). Ce dernier est saisi à cet effet par le président de l'instance chargée de la réception des déclarations conformément à la procédure prévue à la section 5 bis de l'article 35 bis de la loi organique n° 49-07 complétant la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel.

Par application du paragraphe 10 de l'article 85 ter de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants et du paragraphe 10 de l'article 54 ter de la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, le Conseil constitutionnel est saisi d'une requête signée du président de l'instance créée en vertu de l'article 85 bis de la loi organique n° 31-97

et l'article 54 bis de la loi organique n° 32-97 précitée par laquelle il est requis du Conseil constitutionnel de déclarer le membre de la Chambre des représentants ou de la Chambre des conseillers démis de sa qualité de membre de la chambre. A l'appui de cette requête, le président de l'instance précitée doit joindre la liste des membres de la Chambre parlementaire concernée telle qu'elle lui a été adressée par le président de la Chambre précitée, la liste des membres dont la déclaration a été enregistrée par le secrétariat général de ladite instance, l'avertissement adressé au membre de la Chambre précitée défaillant qu'il doit faire la déclaration ou à en redresser la forme ou le contenu dans un délai déterminé, la déclaration contestée, le cas échéant, et toutes pièces jugées utiles par le président de l'instance prévue à l'article 8 bis ci-dessous à l'appui de sa requête. Les requêtes sont enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel. Copie de l'entier dossier transmis au Conseil constitutionnel est adressée par le président de l'instance précitée au président de la Chambre parlementaire concernée et au membre défaillant ou qui n'a pas redressé sa déclaration. Le président du Conseil constitutionnel désigne un membre rapporteur qui se charge d'étudier l'affaire et de la mettre en état. Le membre rapporteur suscite les explications et les observations du membre parlementaire concerné qui doivent être présentées dans le délai imparti et qui ne serait être inférieur à trente (30) jours ni supérieur à quatre-vingt-dix (90) jours. Lorsqu'il estime ne pas être en mesure de se prononcer, le Conseil constitutionnel ordonne d'office ou à la demande du rapporteur ou de l'intéressé une enquête aux fins de procéder à toutes mesures permettant de réunir tous les éléments nécessaires à l'appréciation de la demande dont est saisi le conseil. Les témoins sont entendus, le cas échéant, après avoir prêté serment dans les conditions prévues par la loi. Il est dressé procès-verbal par le rapporteur de l'ensemble des diligences qu'il a effectuées. Le membre parlementaire concerné est invité à prendre connaissance au secrétariat général des procès-verbaux, rapports et autres documents dressés par le rapporteur, en prendre des copies et à déposer ses observations par écrit dans un délai de huit (8) jours. Le Conseil constitutionnel statue sur la requête du président de l'instance précitée. En dernier ressort, la décision du Conseil constitutionnel est notifiée au membre parlementaire concerné, au président de la Chambre parlementaire concernée, au président de l'instance précitée et au gouvernement<sup>586</sup>.

---

<sup>586</sup> Article 35 bis de la loi organique n° 49-07 complétant la loi organique n° 29-93, relative au Conseil constitutionnel.

### **Paragraphe 3 : Insuffisance des règles de protection des parlementaires contre la corruption**

Pour de nombreux États, la déclaration de patrimoine a semblé un moyen efficace de garantir la déontologie des agents publics, promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie.

De façon synthétique, les objectifs ayant conduit à la mise en place de déclarations de patrimoine sont : lutter contre la corruption ; lutter contre l'enrichissement illicite des agents publics ; améliorer la confiance des citoyens envers les instances publiques ; promouvoir les investissements nationaux et étrangers ; obtenir plus aisément le recouvrement des avoirs acquis illicitement.

Il est vrai que les dispositifs institués en 2008 s'inscrivent dans le cadre plus général des efforts de moralisation et d'amélioration de la transparence de la vie publique. Ils visent, notamment, à déceler les cas où les intérêts privés sont susceptibles d'affecter l'action des hommes politiques dont les fonctions et la députation doivent être exercées dans l'intérêt général, et aussi à combler les lacunes de la loi-cadre édictée en 1992.

Cependant, après quelques années de mise en application des dispositions relatives à la déclaration de patrimoine adoptées en 2008 et entrées en vigueur en 2010, déjà la nécessité s'impose de revoir ce dispositif.

#### **A. Les insuffisances et les incertitudes**

Il est certain que le contenu de la législation de 2008 sur la déclaration de patrimoine a été adopté pour constituer les mécanismes qui manquaient à la loi de 1992. Néanmoins, après quelques années de l'application de la loi, des limites sont apparues :

##### **1. Les personnes assujetties**

L'un des problèmes majeurs des dispositifs adoptés en 2008 est le nombre élevé des personnes assujetties aux déclarations de patrimoine. Il est vrai que c'est un problème d'ordre général et qui ne touche pas seulement les parlementaires, mais c'est un problème qui risque d'influencer la qualité du contrôle des déclarations, toutes catégories confondues. La Cour des comptes dresse un bilan négatif des quatre années d'exercice et de pratique du dispositif juridique relatif à la déclaration de patrimoine à cause du nombre d'assujettis. Selon le rapport de 2013, le dispositif en question a montré « des insuffisances et des aspects d'inadaptation » réfractaires à une saine application et une gestion efficace du suivi et du contrôle des déclarations de patrimoine. Elle reconnaît avoir rencontré des contraintes dans le cadre de la réception des déclarations. La première est liée au retard enregistré de la part des autorités qui

ne lui ont pas fourni la liste des personnes assujetties à la déclaration de patrimoine. Le constat global est plus édifiant. Au-delà de l'efficacité du contrôle, la Cour des comptes note dans son rapport d'activité de 2013 que les listes des personnes assujetties sont déposées tardivement, incomplètes ou tout simplement inexistantes.

De ce fait, étant donné le nombre élevé de personnes assujetties à la déclaration de patrimoine, il est douteux que les magistrats, qui doivent en premier lieu remplir leur charge de magistrats au sein de la Cour, puissent en plus, même s'ils le souhaitent, effectuer un suivi très approfondi des déclarations. Et ceci d'autant plus que les déclarations concernant des acquisitions douteuses et sans doute dressées habilement et que les détecter demande du temps et de l'expertise. La question qui s'impose à ce niveau est : les organes chargés de la réception et du contrôle des déclarations sont-ils en mesure d'assurer efficacement un contrôle rigoureux du contenu et de l'évolution de ces déclarations ? La Cour des comptes ne dispose pas des moyens humains, matériels ou techniques suffisants pour effectuer les contrôles, notamment lorsque le nombre des personnes assujetties est très important. Sauf pour les magistrats, la mission de réception et de contrôle des déclarations revient à la Cour des comptes. La Cour des comptes comptait 328 magistrats et 198 cadres et agents selon le rapport de 2011. Selon le même rapport, le nombre des déclarations déposées à la Cour au 31 décembre 2011 s'est élevé à 15 693, à quoi s'ajoutent 229 déclarations complémentaires de renouvellement et de cessation de fonction. Pour les cours régionales, le nombre des déclarations reçues a atteint 77 734, et le nombre de déclarations non déposées a atteint 16 905.

## **2. La déclaration sans celle de l'épouse et des enfants majeurs**

Les lois organiques relatives respectivement à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers ne soumettent que les parlementaires et leurs enfants mineurs à la déclaration obligatoire de patrimoine, sans leurs conjoints et leurs enfants majeurs. Ce mécanisme est loin d'être infaillible. Le risque consiste à inscrire au nom de sa femme<sup>587</sup>, ou de ses enfants majeurs, les biens acquis illicitement en abusant de sa députation. Cette situation peut laisser le champ libre à quelques pratiques malsaines. La loi ne prévoit aucune disposition sur cette éventualité.

---

<sup>587</sup> Abdellatif Merdas, député de l'Union constitutionnelle (UC), a été tué le 7 mars 2017 à Casablanca. Ce qui nous intéresse ici, c'est que cette affaire, qui a été médiatisée, a dévoilé la liste des biens enregistrés au nom de son épouse, une façon de détourner la loi relative à l'obligation de déclaration du patrimoine.

### **3. Le problème du caractère optionnel des déclarations complémentaires**

Ni les parlementaires ni les autres assujettis ne sont obligés de faire une déclaration complémentaire. L'instance chargée de recevoir la déclaration de patrimoine ne dispose d'aucun moyen juridique de contrôle de l'évolution du patrimoine d'un parlementaire. Elle assure seulement le dépôt et la conservation des déclarations, sans même prendre connaissance de leur contenu. Elle n'a pas les moyens d'interroger les administrations, par exemple fiscales, ou les personnes privées ou publiques disposant des informations pertinentes, pour évaluer l'exactitude des déclarations.

### **4. Les biens à déclarer**

Le système de déclaration de patrimoine est inefficace, il ne permet pas de saisir la réalité du patrimoine des personnes ; en effet, celles-ci peuvent dissimuler une partie de leur patrimoine grâce à des montages juridiques et financiers parfois complexes (prête-nom, sociétés fictives, expatriation des avoirs dans des paradis fiscaux) ; cette carence est renforcée par les difficultés de la coopération internationale en matière fiscale et financière. Le patrimoine à déclarer devrait inclure les biens immobiliers, les biens mobiliers corporels et incorporels, les revenus de toute nature, les voyages sponsorisés, les dettes, les dons, les avoirs bancaires locaux et à l'étranger, les actions dans les sociétés, les héritages, le cheptel, les propriétés bâties et non bâties à l'étranger, etc., ayant affecté le patrimoine du déclarant.

### **5. Aux niveaux des textes juridiques**

Le cadre juridique réglementant la déclaration de patrimoine, notamment celle qui concerne les parlementaires, est entaché de quelques lacunes. Nous avons constaté que les règlements des deux chambres ne se sont pas en conformité avec les lois organiques de la Chambre des représentants et celles de la Chambre des conseillers. Ces dernières prévoient que les règlements intérieurs des deux chambres doivent préciser les modalités de dépôt des déclarations des parlementaires en ce qui concerne les compétences du président de la Chambre des représentants, son bureau et les règles disciplinaires applicables aux membres de la chambre. Or, il n'en est rien dans la rédaction des règlements.

En premier lieu, pendant longtemps, par exemple, les députés faisaient fi des dispositions des règlements intérieurs de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers qui leur imposaient de faire une déclaration de patrimoine au début et à la fin de leur mandat. En effet, le règlement intérieur de la Chambre des représentants prévoyait depuis

1997 que les parlementaires étaient tenus de remettre au président de la Chambre, dès l'ouverture de la session législative, une liste détaillée des biens meubles et immeubles composant leur patrimoine et celui de leurs enfants mineurs. Ce qui devait être fait sous la forme d'une déclaration sur l'honneur.

En deuxième lieu, sachant que l'article 7 de la loi n° 54-06 n'a pas précisé les modalités de notification de la mise en demeure à l'intéressé, la Cour des comptes a décidé de les notifier par la voie hiérarchique, en les faisant accompagner de l'accusé de réception pour s'assurer de leur remise en mains propres aux assujettis défaillants concernés<sup>588</sup>.

Enfin, tout en prenant en considération le principe de la séparation des pouvoirs, la rédaction des lois organiques relatives au parlement n'a donné aucun rôle à l'institution législative pour tout ce qui concerne la déclaration de patrimoine des représentants et des conseillers et ce, par préméditation, ce qui est inconcevable et inacceptable. En plus, la Cour des comptes est-elle en droit d'envoyer des avertissements à l'encontre des membres de l'institution parlementaire, comme ce fut le cas en 2012<sup>589</sup>, ou bien fallait-il donner cette compétence au bureau de la chambre du parlementaire concerné ?

## **B. La publicité ou la confidentialité des déclarations : une question en suspens**

Le caractère public ou confidentiel du contenu des déclarations enregistrées constitue un des aspects les plus polémiques en matière de déclaration de patrimoine.

Les défenseurs de la confidentialité de ces renseignements se fondent notamment sur le droit à la vie privée (qui, selon les principes de l'égalité et de la liberté individuelle, s'applique aussi aux hommes politiques) ; l'inefficacité pratique de l'existence de registre ou l'affichage public et le fait qu'une telle publicité renforcerait l'antiparlementarisme et le discrédit de la classe politique aux yeux de l'opinion publique.

Les partisans de la publicité des déclarations sur les intérêts financiers et le patrimoine des parlementaires font valoir notamment que l'intérêt public (transparence et moralisation de la vie politique, droit à l'information des citoyens, contrôle public des institutions démocratiques) ne peut pas céder devant un intérêt privé, que les dispositifs institués peuvent et doivent fonctionner dans l'intérêt particulier des déclarants (qui auront ainsi la possibilité

---

<sup>588</sup> Rapport de la Cour des comptes 2012, p. 384.

<sup>589</sup> *Idem.*

de dissiper, le cas échéant, des suspicions infondées), que l'acceptation d'une charge politique implique toujours une certaine et nécessaire limitation du droit à la vie privée.

De la sorte, le débat public s'est structuré autour, d'un côté, du droit à la transparence publique, et de l'autre, du droit au respect du secret et à la vie privée.

Comment concilier publicité des déclarations et protection de la vie et des intérêts privés de l'assujetti ? En outre, dans la mesure où les déclarations sont confidentielles, les magistrats chargés du contrôle peuvent difficilement disposer d'autres sources d'information leur permettant de s'assurer de l'exhaustivité de la déclaration, en particulier lorsque le patrimoine est constitué de biens répartis sur plusieurs circonscriptions juridictionnelles. Hormis donc l'hypothèse d'ouverture d'enquêtes judiciaires, l'utilité de ce travail semble être surtout le caractère dissuasif du suivi du renouvellement des déclarations.

Dans certains pays, notamment le Maroc, les informations contenues dans la déclaration demeurent secrètes, en l'occurrence la confidentialité. Les déclarations déposées et les observations formulées à l'égard des parlementaires ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête de la justice. La loi sanctionne même toute personne qui divulgue ou utilise ces informations.

Toutes les personnes appelées à un titre quelconque à connaître les déclarations ou les observations sont strictement tenues au secret professionnel. Il leur est interdit de les divulguer, les utiliser ou les exploiter pour quelque cause que se soit qu'à la demande de la justice saisie des faits conformément au paragraphe 10 ci-dessus sous peine des sanctions prévues par l'article 446 du code pénal.

Dans d'autres pays, la déclaration est totalement publique, et chacun a le droit d'en connaître le contenu. D'un autre côté, parmi les pays qui exigent de leurs parlementaires qu'ils déclarent tous leurs avoirs, il y en a pourtant quelques-uns qui font exception à la règle de la confidentialité. Ainsi, en Algérie, les déclarations des députés sont publiées dans le *Journal officiel*.

En effet, ces droits sont juridiquement protégés. Notamment, la législation française protège la vie privée, et l'article 9 du Code civil prévoit : « Chacun a droit au respect de sa vie privée. » L'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 18 décembre 1948 dispose, quant à lui : « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation.

Toute personne a droit au respect et à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes. »

A ce niveau l'examen du modèle français, en matière de publication du patrimoine est très intéressant, notamment avec l'adoption de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013. Cette dernière a profondément modifié les modalités de ces déclarations. Auparavant strictement confidentielles, elles sont désormais publiques.

Les déclarations de situation patrimoniale déposées par le député en application de la même loi sont transmises par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à l'Administration fiscale. Celle-ci fournit à la Haute Autorité, dans les trente jours suivant cette transmission, tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Les déclarations de situation patrimoniale peuvent, avant d'être rendues publiques, être assorties de toute appréciation de la Haute Autorité qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité, après avoir mis le député concerné à même de présenter ses observations.

Le cas français est intéressant en raison de la distinction qui est faite entre les informations publiques et les informations confidentielles.

Les déclarations de situation patrimoniale sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales : à la préfecture du département d'élection du député ; au Haut-Commissariat pour les députés élus en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française ; à la préfecture pour les députés élus dans les autres collectivités d'outre-mer ; à la préfecture de Paris pour les députés élus par les Français établis hors de France. Ces électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative aux déclarations qu'ils ont consultées.

Cependant, sauf si le déclarant a lui-même rendu publique sa déclaration de situation patrimoniale, le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale, des observations ou des appréciations est puni de 45 000 euros d'amende.

Par contre, constituent des informations confidentielles et ne peuvent être rendus publics les éléments suivants : les adresses personnelles de la personne soumise à déclaration, les noms du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin et des autres membres de sa famille.

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens ; les noms des personnes qui possédaient auparavant les biens mentionnés dans la déclaration ; pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ; pour les biens en nue-propriété, les noms des usufruitiers ; pour les biens en usufruit, les noms des nus-propriétaires.

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens mobiliers : les noms des personnes qui détenaient auparavant les biens mobiliers mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale ; les noms des personnes qui détenaient auparavant des biens mobiliers mentionnés dans la déclaration d'intérêts et d'activités s'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin.

Aux seules fins de consultation, ces déclarations sont tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales, à la préfecture du département d'élection du député. Toute divulgation, de quelque manière que ce soit, de cette déclaration de patrimoine par une autre personne que le déclarant est punie de 45 000 euros d'amende.

Généralement le système de déclaration de patrimoine ne bénéficie pas d'un soutien public suffisant, il est perçu comme artificiel et inefficace. Cependant, la confidentialité n'est pas de nature à résoudre le problème de la transparence recherchée dans la vie politique mais au contraire augmentera les pannes en introduisant les tiraillements, en propageant la rumeur, et les recours pourraient même porter atteinte à la réputation des institutions, et c'est ce qu'il faut éviter.

## Conclusion du chapitre

**La déclaration de patrimoine** est le **quatrième** élément constitutif du statut de parlementaire. Ce principe a pour objet de s'assurer qu'un parlementaire n'a pas profité de son mandat pour s'enrichir abusivement. Si la réglementation des déclarations de patrimoine des parlementaires remonte à 1992, son application ne s'est faite qu'après l'adoption de nouvelles législations en 2008 et son entrée en vigueur en 2010. La phase embryonnaire de l'expérience de la soumission des parlementaires aux règles de la transparence a mis en évidence plusieurs lacunes :

**1. Le bureau** de la chambre dont le parlementaire est membre peut jouer un rôle primordial dans le contrôle des incompatibilités. Cependant, il subit plusieurs contraintes :

**1<sup>er</sup> constat** : Dans quelle mesure le bureau peut-il être objectif dans ses prises de décision ? La composition de cette instance qui se fait à la proportionnelle ne risque-t-elle pas d'influencer la prise de décision de la saisine ou pas de la Cour constitutionnelle ?

**2<sup>e</sup> constat** : Comment les organes, notamment les bureaux, du parlement peuvent-ils être informés sur la situation et les activités de ses membres ?

**3<sup>e</sup> constat** : Les parlementaires eux-mêmes sont-ils avertis des mesures qu'ils doivent prendre en cas de changement de leurs activités en cours de mandat ?

**4<sup>e</sup> constat** : Pourquoi les règlements des deux chambres ne proposent-ils pas de façon détaillée une méthode de contrôle et de suivi des situations des activités professionnelles de leurs membres ?

**2. Les dispositifs réglementaires** : Les systèmes de déclaration de patrimoine et leur mise en œuvre devraient être fondés sur des dispositions législatives et réglementaires exhaustives, claires et appropriées.

Une modification s'impose d'abord au niveau des règlements intérieurs des deux chambres. Ces règlements doivent contenir et détailler les attributions du président de la chambre, du bureau et aussi du secrétaire général en matière de déclaration de patrimoine. A titre d'exemple, quel sera le sort de la mise en demeure reçue par la Cour constitutionnelle, les membres du bureau de la chambre doivent-ils être informés ou seulement le parlementaire concerné ? Comment se fera l'archivage de ces documents au sein du parlement ? Etc.

En somme, les règlements intérieurs des deux chambres doivent être en conformité avec les lois organiques des deux chambres. Ils doivent fixer les modalités de déclaration des parlementaires en ce qui concerne les compétences du président de la chambre, de son bureau et les règles disciplinaires applicables aux membres de la chambre.

**Le règlement de l'instance** chargée de recevoir les déclarations des parlementaires doit être publié sur site de la Cour des comptes<sup>590</sup>, la confidentialité n'est pas justifiée à ce niveau. Les déclarations de patrimoine devraient être accessibles au public, sous réserve du respect du droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

**3. L'institution** en charge de la collecte et de la vérification des déclarations de patrimoine devrait être indépendante, avoir une autonomie financière et administrative et disposer d'un personnel compétent et affecté à la gestion des déclarations de patrimoine non seulement des parlementaires mais aussi de toutes les catégories confondues. Il faudrait ensuite organiser l'instance de contrôle de manière à ce que les investigations conduisent éventuellement à un renversement de la charge de la preuve.

Ce qui est certain, c'est qu'en l'état actuel de la législation, le contrôle du patrimoine ne peut permettre un contrôle efficace de l'enrichissement illicite.

**4. Les assujettis** : La déclaration ne concerne que la personne elle-même et ses enfants mineurs. Cette situation peut laisser le champ libre à quelques pratiques malsaines. Pareille lacune peut être source de dysfonctionnement puisqu'elle permet au conjoint soumis à déclaration obligatoire, en général l'époux, de contourner la loi en inscrivant ses biens au nom de son conjoint non assujetti à déclaration. La loi ne prévoit aucune disposition sur cette éventualité.

**5. Collaboration inter-institutionnelle** : une bonne application des règles relatives à la déclaration du patrimoine nécessite une collaboration entre tous les secteurs concernés. Notamment le Parlement, la Cour des comptes, le ministère des Finances (Direction des impôts). Le travail des institutions en charge des déclarations de patrimoine ne sera pas fructueux s'ils exercent leurs fonctions de manière cloisonnée. Une bonne relation de travail des acteurs concernés, les organismes publics, le secteur financier et la société civile ; est nécessaire.

---

<sup>590</sup> Jusqu'au jour de la rédaction de ces lignes, le règlement de cette instance n'a pas encore été élaboré.

**6. Vérification** : Toute déclaration de patrimoine devrait faire l'objet d'une vérification en vue de s'assurer de l'exactitude, de l'exhaustivité, de la véracité et de la sincérité des informations reçues.

Sanction: Les systèmes de déclaration de patrimoine devraient être assortis de sanctions adéquates, dissuasives et effectives en cas de non-soumission, de retard ou de fausse déclaration.

**7. Sensibilisation** : Pour une pratique plus efficace et plus efficiente, une sensibilisation est nécessaire pour les assujettis sur leur devoir de déclaration de patrimoine et à la procédure y afférente.

Une forte **volonté politique** à tous les niveaux est essentielle pour réussir toute stratégie anticorruption, surtout après la ratification par le Maroc de la convention onusienne. La bonne volonté des décideurs politiques ne peut se concrétiser que par la prise des mesures de réformes.

## CONCLUSION GENERALE

Un statut particulier, destiné à assurer le libre exercice du mandat et par là même à garantir le bon fonctionnement des institutions parlementaires, paraît inhérent à la notion même de régime représentatif.

L'indépendance de l'institution législative s'inscrit dans le cadre du principe de la séparation des pouvoirs. Mais elle ne peut se faire sans celle des membres qui la composent.

Les éléments constitutifs du statut de parlementaire (l'immunité, les indemnités, les incompatibilités et la déclaration de patrimoine) convergent tous vers un seul but, l'indépendance du mandat parlementaire. Seulement, cette dernière ne peut être assurée uniquement par la protection juridique et matérielle dont bénéficient les parlementaires, elle doit être aussi protégée de toutes tentatives de corruption et de conflit d'intérêts. C'est pourquoi la plupart des régimes soumettent leurs parlementaires à ces contraintes. L'application des règles relatives au statut du parlementaire est une réalité juridique variable selon les pays. Le statut de parlementaire, tel qu'il est conçu et appliqué au Maroc, amène les réflexions suivantes :

- L'existence de **l'immunité** est une condition *sine qua non* de l'exercice du mandat parlementaire. La vitalité de son application reste indispensable pour le respect de l'Etat de droit. L'application laxiste de l'inviolabilité parlementaire a porté atteinte à la sacralité et au principe de l'égalité de tous les Marocains devant la loi.

L'inviolabilité est conçue au départ par les Etats démocratiques d'abord pour éviter toute poursuite injuste contre un parlementaire, ensuite pour éviter de mettre sa liberté et son indépendance en péril, enfin, pour veiller à préserver sa présomption d'innocence, afin d'éviter que le public ne croie en sa culpabilité. Le constituant marocain en supprimant l'inviolabilité du parlementaire n'a-t-il pas mis en cause le principe de la présomption d'innocence ? D'autant plus que la Constitution de 2011, contrairement à ses devancières, est la première à prévoir une disposition relative à la présomption d'innocence. Les dispositions de l'article 23 dans son quatrième alinéa le souligne clairement : « La présomption d'innocence et le droit à un procès équitable sont garantis. [...] » Comme nous l'avons déjà avancé avant, l'inviolabilité tend à éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les députés en tant que simples citoyens. Elle régit les conditions dans lesquelles s'exerce l'action pénale pour les actes étrangers à sa fonction. Cette

notion d'inviolabilité tire sa source du principe de la présomption d'innocence et couvre le député tant que sa culpabilité n'est pas encore établie. Cependant, avec la réforme constitutionnelle, nous sommes passés de la protection contre les poursuites civiles et criminelles à la protection civile seulement. Par contre, d'un autre côté, il est clair que le constituant marocain a mis en exergue un autre principe fondamental du droit, à savoir le principe de l'égalité devant la loi. Avec la suppression de l'inviolabilité, la nouvelle Constitution garantit l'égalité de tous les citoyens devant la justice. Désormais, les parlementaires seront responsables devant la loi de leurs délits pénaux.

Si le respect du principe de la séparation des pouvoirs et de l'expression de la volonté générale conduit à la nécessité de prévoir un régime particulier de protection des parlementaires, il n'entre pas dans les principes de la démocratie représentative de consacrer l'impunité des membres du parlement pour les infractions qu'ils ont commises. L'immunité ne doit pas entraver l'action de la justice. Enfin, il peut être observé que cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales.

**La protection des parlementaires contre le besoin** se traduit par une rémunération et un certain nombre d'avantages complémentaires. Elle s'inscrit dans la logique de l'élargissement de l'accès de toutes les couches de la population au mandat parlementaire. Quoique les indemnités ne soient pas justifiées aux yeux des citoyens, de plus en plus critiques. De l'avis de la plupart de ces derniers, les indemnités versées aux membres du parlement sont excessives, eu égard à leur supposé manque de travail et d'assiduité. Ils considèrent que la somme exorbitante attribuée aux parlementaires au regard de leur absentéisme n'aura pas réussi à les pousser à plus d'assiduité. Ce qui a accentué la complexité du sujet, c'est le manque de transparence de l'institution parlementaire en la matière. La contribution parlementaire à la démocratie ne peut pas se faire sans la transparence dans la conduite de ses activités et de ses membres. Les bureaux des deux chambres devraient veiller à l'application des dispositions de leur règlement, notamment en matière de sanction contre l'absentéisme et pour accroître la disponibilité des parlementaires. Comme ils doivent œuvrer à la mise en place de dispositifs de transparence par la publication des indemnités parlementaires. Les députés possèdent, entre autres privilèges, un système de retraite spécifique très avantageux. Alors que la situation financière des caisses de retraite en général est au cœur de la polémique ces dernières années, les avantages financiers liés au mandat parlementaire ont souvent été décriés. La réforme des régimes spéciaux de retraite de l'automne 2016 a relancé le débat sur

les avantages financiers des anciens parlementaires. Le régime très particulier des retraites des députés est montré du doigt par les affiliés des autres régimes spéciaux et du régime général. Une réforme s'impose, notamment au niveau de l'âge du départ à la retraite : aligner le régime des députés sur celui des fonctionnaires et salariés.

L'indépendance du mandat de député ne peut être assurée uniquement par la protection juridique et matérielle des parlementaires. Elle doit être aussi protégée de toutes tentatives de corruption et de conflits d'intérêts. C'est pourquoi la plupart des régimes soumettent leurs parlementaires à des contraintes. Les **incompatibilités** et l'obligation de la déclaration de patrimoine contribuent à combattre la corruption.

Les incompatibilités sont créées pour assurer la disponibilité du parlementaire. **La déclaration de patrimoine** est un instrument conçu pour combattre la corruption, assurer la transparence et mettre davantage l'accent sur les liens qui peuvent exister entre les parlementaires et des intérêts privés. La déclaration de patrimoine telle qu'elle est appliquée actuellement au Maroc est très en retrait par rapport à la Convention des Nations Unies, notamment quand à l'absence du droit à l'accès à l'information, aux limites du dispositif juridique (fin du mandat, déclaration des biens enregistrés au nom de l'épouse et des enfants majeurs) et aux restrictions à la participation de la société civile.

La traduction de ces objectifs dans la réalité marocaine s'est heurtée à des insuffisances que nous avons exposées.

Sommairement, l'analyse des éléments constitutifs du statut de parlementaire a démontré l'existence de problèmes communs : les parlementaires manifestent une certaine résistance lors de l'examen des projets de loi relatifs à leur statut (comme il a été constaté avec le projet de loi sur l'immunité parlementaire et la déclaration de patrimoine), eux qui sont sensés donner l'exemple de la bonne conduite et du respect de la loi.

**Les sources textuelles** des éléments constituant le statut de parlementaire sont hétérogènes et relativement complexes. Ces sources sont dispersées dans la Constitution, les lois organiques des deux chambres et de la Cour constitutionnelle, les textes ordinaires (régime des retraites), les décrets (les indemnités), etc. Songer à une codification de ces textes sera d'une grande utilité. Elle constituera un référentiel juridique qui permettra à tout nouvel élu de se documenter sur ses droits et ses obligations.

Cependant, l'existence de textes juridiques ne peut à elle seule atteindre les buts pour lesquels ils ont été adoptés sans la rigueur dans leur application par les bureaux des deux chambres. Ces derniers, peuvent jouer un rôle primordial dans la bonne mise en œuvre des règles relatives au statut de leurs membres.

Enfin, il faut que les parlementaires soient soumis à un statut commun qui réponde au double objectif d'assurer l'indépendance du parlement face aux pressions de toutes sortes et de moraliser la vie politique en évitant que ne prévale tel ou tel intérêt privé sur l'intérêt public, ce qui doit être le souci premier de la représentation nationale.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Ouvrages

1. ACQUAVIVA J.C., *Les députés : élection, mandat, rôle à l'Assemblée nationale*, Gualino éditeur, 1997.
2. AMELLER M., *Parlement*, PUF, Paris, 1966, p. 72.
3. BELHAJ A., *Le Parlement marocain 1977-1983*, Edition la Porte, Rabat, 1984.
4. CEOARA M., *Les incompatibilités parlementaires en France et à l'étranger*, la Documentation française, Paris, 1974.
5. ESSAID M.J., *Introduction à l'étude du droit*, 4<sup>e</sup> édition, publié par la Fondation M.J. Essaid, avec le concours de la Fondation Education et Culture du Groupe Banque populaire, 2010.
6. EUGENE P., *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, éd. Laysel, Paris, 1989.
7. GUCHET Y., *Droit parlementaire*, Economica, Paris, 1996.
8. HAURIOU A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, 1970.
9. JAN P. « Les assemblées parlementaires françaises », la Documentation française, Paris, 2005.
10. « Le statut du député », *Connaissance de l'Assemblée*, n° 7, publication de l'Assemblée nationale, septembre 1997.
11. « Les commissions de l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée*, n° 12, publication de l'Assemblée nationale, janvier 2000.
12. LAUNDY P., *Les Parlements dans le monde contemporain*, Payot, Lausanne, 1989.
13. La Quatrième expérience parlementaire marocaine (1984-1992), série Séminaires et colloques, n° 4, publication de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Marrakech, avec la participation de la Fondation Konrad Adenauer, 1996.
14. MAUS D., *Le Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, collection Que sais-je ? édition 1985. 3<sup>e</sup> édition, 1996.
15. MDHAFFAR Z., *Le Pouvoir législatif au Maghreb*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, 1987.
16. MASCLÉ J.C., *Droit électoral*, Presses Universitaires de France, 1989, p. 132.

17. عبد الحي بنيس " البرلمان. الحكومة القضاء منذ استقلال المغرب الدستور 2011 , منشورات المعارف

الرباط المغرب 2011 .

18. عبد الإله لحكيم بناني : الحصانة البرلمانية وسلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ، الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية بالتعاون مع المجلس الأعلى للثقافة , 2002

19. AVRIL P., GIQUEL J., Droit parlementaire, Montchrestien 2e édition, 1996.
20. DEBBASCH Ch., PONTIER J.M., BOURDON J., RICCI J.C., Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, 4 e édition, 2001.
21. DE SCHTTER O., TULKENS F., VAN DROOGHENBROECK S., Code de droit international des droits de l'homme, 2e édition, BRUYLANT, Bruxelles, 2003.
22. FAVOREU L., PLILIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 13e édition, Dalloz, 2005.
23. GENEVOIS B., La jurisprudence du Conseil constitutionnel : principes directeurs, STH, Paris, 1988.
24. HERMAN V., MENDEL F., Les Parlements dans le monde : recueil de données comparatives, Union interparlementaire, PUF, 1977.
25. HERMAN V., MENDEL F., Les parlements dans le monde : recueil de données comparatives, Centre international de documentation parlementaire de l'Union interparlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1987.

## 2. Revues

1. BENABDALLAH M.A., *Contribution à la doctrine du droit constitutionnel marocain*, publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, coll. Manuels et travaux universitaires, n° 60, 2005.
2. *L'institution parlementaire*, publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, coll. Thèmes actuels, n° 23, 2000.
3. *La région au Maroc : l'édification d'une collectivité locale*, publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, coll. Thèmes actuels, n° 16, 1998.
4. *Les Constitutions des Etats du Maghreb*, publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, coll. Textes et documents, n° 17, première édition, 1998.
5. *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, n° 10, publication trimestrielle, janvier-mars, 1995.
6. *Tout sur les élections législatives du 7 septembre 2007*, publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, coll. Textes et documents n° 194, 2007.
7. *Tout sur le scrutin du 27 septembre 2002 pour l'élection des membres de la Chambre des Représentants*, coll. Textes et documents, n° 73 publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, 2003.

8. *Tout sur les élections législatives de 1997*, publication de la Revue marocaine d'administration locale et de développement, coll. Textes et documents, n° 18, 1998.

### 3. Articles

1. BENABDALLAH M.A., « L'inconstitutionnalité partielle de la loi relative à l'immunité parlementaire », note sous C.C., 12 août 2004, Décision n° 586/04, Immunité parlementaire. *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, n°57-58, 2004.
2. BENABDALLAH M.A., « Le parlement bicaméral aujourd'hui », *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, coll. Thèmes actuels, n° 23, 2000.
3. CEOARA M. « Les incompatibilités parlementaires en France et à l'étranger », *La Documentation française*, n° 4, 106-4107, 1974.
4. GENEVOIS B., « La jurisprudence du Conseil constitutionnel, principes directeurs », Vienne AN circonscription. Cf, directeurs STH, p. 336.
5. ISAR H., « Immunité parlementaire ou impunité du parlementaire ? », édité par la Revue française de droit constitutionnel, n° 20, 1994.
6. PATRICK F., « Les parlementaires et la justice : la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté et de la poursuite », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 39, 1999.
7. PERTICA A., « Le conflit d'intérêts », présentation faite lors de l'atelier « Le traitement des conflits d'intérêts » organisé par l'Instance centrale de prévention de la corruption les 7 et 8 décembre 2012 à Rabat.
8. SOULIER G., « L'inviolabilité parlementaire en droit français », L.G.D.J., Paris, 1966.

### 4. Articles de presse

1. BA MOHAMED N., « L'immunité entre sens et non-sens », *la Vie économique*, vendredi 20 juin 2003.
2. BA MOHAMED N., « Il est anachronique de ne pas trancher sur la question du cumul des fonctions », article publié dans le cadre du dossier de presse préparé par A. Filali Ansary : « Ministres, députés et maires à la fois : comment-ont-ils ? » *La vie éco* n° 5612, 7 juillet 2006.
3. BENSASSI L., « L'immunité parlementaire doit être au service de l'action parlementaire dans sa portée démocratique », *l'Opinion* du 15 mars 2002, n° 13457.

4. Chankou Abdellah « Aujourd'hui le Maroc » n°511 datée du 10 Novembre 2003p.4
  5. Hassouni Abdelmohsin « Déclaration de patrimoine : les conseillers font la résistance » publié dans *la Gazette du Maroc*, 2 avril.
  6. Journal *le Matin*, rubrique Nation, « Résultats définitifs des élections législatives du 7 septembre 2007 » publié le 10 septembre 2007.
  7. LAABI C, « Ces parlementaires qui se placent au-dessus des lois », *la Vie économique* du vendredi 20 juin 2003, p. 42 et 43.
  8. Le journal article « améliorer les conditions de travail » du 14 au 20 avril 2001
  9. MANSOURI S., « Indemnités : les parlementaires, ces hommes riches ? », *Economie et entreprise*, février 2002, n° 35, p. 26.
  10. Mohammed El Hachimi هكذا سيصير البيجيدي أغنى حزب في الم غرب [www.alyaoum24.com](http://www.alyaoum24.com) 20-12-2013
  11. M'hammed ELKHALIFA article édité le mardi 6 mars 2007  
[www.lopinion.ma/spip.php.article15259](http://www.lopinion.ma/spip.php.article15259)
  12. Tahar Abou El Farah « ce que coute réellement la retraite parlementaire à l'Etat »Article publié le 18 janvier 2016. [www.lavieco.com](http://www.lavieco.com)
13. عزيزة حاجي النخب البرلمانية في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،سلسلة مواضيع الساعة عدد 23،2000، ص.22
  14. جريدة الأيام العدد 302 تاريخ 03-09 نونبر 2007 ص.9
  15. مجلة " الإنسان الجديد" العدد 12 تاريخ أكتوبر 2006 ص.11
  16. "الصحيفة" العدد 184 تاريخ 10 - 16 نونبر 2004 . " ملف حول أجور وتعويضات الملك و الوزراء و البرلمانين و الجنرالات والموظفين السامين من صفحة 6 إلى 10 أعد الملف أحمد البوز.
  17. جريدة "الوطن الآن" عدد 454 التاريخ 29 دجنبر 2011 ص.8-9 .
  18. "أجور البرلمانين مجلة "الإنسان الجديد" عدد 12 أكتوبر 2006ص. 16 إلى 17
  19. الصحيفة ملف " عودة الجدل حول أجور البرلمانين و تعويضاتهم " العدد 184 تاريخ 10-16 نونبر 2004 ص 10 ملف من إعداد أحمد البوز
  20. . ملف من إعداد أحمد البوز جريدة الصحيفة ملف " عودة الجدل حول أجور البرلمانين وتعويضاتهم " العدد 184 تاريخ 10-16 نونبر 2004 ص 10

## 5. Thèses et mémoires

- Saloua ZERHOUNI « Elite et transition démocratique au Maroc : les parlementaires de la législature 1997-2002 » Thèse de Doctorat, Université Hassan II faculté des sciences juridiques économiques et sociales Casablanca.
- Abdallah SABRI « La place de la chambre des conseillers dans le système constitutionnel marocain » Thèse de Doctorat en droit public ; Université Mohamed V faculté des sciences juridiques économiques et sociales Rabat 2002.
- Abderrahmane TROUNJI « la place du parlement dans les institutions constitutionnelles marocaines » Mémoire de diplôme d'Etudes Supérieures en droit public , Université Hassan II faculté des sciences juridiques économiques et sociales Casablanca.
- A. ZIANI « Les incompatibilités en droit parlementaire marocain », mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondies en droit public, Université Mohamed V de Rabat, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Agdal, U.F.R. Systèmes constitutionnels et politiques, année universitaire 2001-2002.

- "النخبة النيابية في المغرب ودورها في تفعيل الدستور, نموذج مجلس النواب 2016-2011" رسالة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والقانون الدستوري, جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط السويسي شعبة القانون العام وحدة العلوم السياسية والقانون الدستوري 2012-2013

- نعيمة قوينس : "النظام الداخلي للمؤسسة البرلمانية, دراسة مقارنة", أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق وحدة القانون الدستوري وعلم السياسة 2001-2002.

## 6. Textes législatifs et réglementaires

### 6.1. Constitutions

1. Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, *Bulletin officiel* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011).
2. Dahir n°1-96-157 du jourmada I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la Constitution révisée, *Bulletin officiel* n° 4420 bis.
3. Dahir n° 1-92-155 du 9 octobre 1992 portant promulgation du texte de la Constitution révisée, *Bulletin officiel* n° 4173 du 21 octobre 1992.
4. Dahir n° 1-72-061 du 23 moharrem 1392 (15 mars 1972) portant promulgation de la Constitution, *Bulletin officiel* n° 3098, p. 456.
5. Constitution de 1970, promulguée par dahir n° 1-70-177 du jourmada I 1390 (31 juillet 1970), *Bulletin officiel* n° 3013 bis du 1<sup>er</sup> août 1970, p. 1106.
6. Constitution de 1962 promulguée par dahir du 17 rajeb 1382 (14 décembre 1962) publié au *Bulletin officiel* n° 2616 bis du 19 décembre 1962, p. 1773.
7. « Extraits du projet de Constitution marocaine du 11 octobre 1908 », publication de la *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, coll. Textes et documents, première édition, 1998, pages 113 à 117.

### 6.2. Lois organiques

#### 6.2.1 Lois organiques relatives au parlement

1. Dahir n° 1-16-118 du 6 kaada (10 août 2016) portant promulgation de la loi organique n°20-16 modifiant et complétant la loi organique n°27-11 relative à la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 6496 du 1<sup>er</sup> septembre 2016.
2. Dahir n° 1-15-88 du 16 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 32-15 modifiant et complétant la loi organique n° 28-11 relative à la chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 6410 du 5 novembre 2015.
3. Dahir n° 1-11-172 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012).
4. Dahir n° 1-11-165 du 14 octobre 2011 portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 5992 du 3 novembre 2011.

5. Dahir n° 1-08-70 du 20 octobre 2008 portant promulgation de la loi organique n° 50-07 complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 5680 du 6 novembre 2008.

6. Dahir n° 1-08-71 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi organique n° 51-07 complétant la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 5680 du 6 novembre 2008.

7. Dahir n° 1-07-60 du (23 mars 2007) portant promulgation de la loi organique n°22-06 modifiant et complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 5514 du 5 avril 2007.

8. Dahir n° 1-97-186 du 1<sup>er</sup> jourmada I 1418 (4 septembre 1997) portant promulgation de la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 4518.

9. Dahir n° 1-03-105 du rabii I 1424 (12 mai 2003) portant promulgation de la loi organique n° 65-02 modifiant et complétant la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 5108 du 15 mai 2003.

10. Dahir n° 1-02-214 du 21 jourmada I 1423 (1<sup>er</sup> août 2002) portant promulgation de la loi organique n° 30-02 modifiant et complétant la loi organique n°3 2-97 relative à la Chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 5026 du 1<sup>er</sup> août 2002.

11. Dahir n° 1-02-213 du 21 jourmada I 1423 (1<sup>er</sup> août 2002) portant promulgation de la loi organique n° 29-02 modifiant et complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 06-02, *Bulletin officiel* n° 5026 du 1<sup>er</sup> août 2002.

12. Dahir n° 1-02-187 du 21 rabii II 1423 (3 juillet 2002) portant promulgation de la loi organique n° 06-02 modifiant et complétant la loi n°31-97 relative à la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 5018 du 4 juillet 2002.

13. Dahir n° 1-97-185 du 1<sup>er</sup> jourmada I 1418 (4 septembre 1997) portant promulgation de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 4518 du 18 septembre 1997.

14. Dahir n° 1-97-186 du 1<sup>er</sup> jourmada I 1418 (4 septembre 1997) portant promulgation de la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 4518 du 18 septembre 1997, p. 856.

15. Dahir n°1-77-177 du 9 mai 1977 portant loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 3366 bis du 10 mai 1977.

16. Dahir n° 1-70-206 du 31 juillet 1970 portant loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 3013 bis du 1<sup>er</sup> août 1970.

17. Dahir n°1-63-274 du 22 rebie II 1383 (12 septembre 1963) formant loi organique relative à la composition et à l'élection de la chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 2655 du 13 septembre 1963.

18. Dahir n° 1-63-133 du 22 hija 1382 (16 mai 1963) modifiant et complétant le dahir n° 1-63-1 18 du 17 avril 1963 portant loi organique relative à l'élection des représentants, *Bulletin officiel* n° 2638 du 17 mai 1963.

19. Dahir n° 1-63-118 du 22 kaada 1382 (17 avril 1963) portant loi organique relative à l'élection des représentants, *Bulletin officiel* n° 2633 bis du 18 avril 1963.

### **6.2.2 Autres lois organiques**

1. Dahir n°1-16-119 du 10 août 2016 portant promulgation de la loi organique n° 21-16 modifiant et complétant la loi n° 29-11 relative aux partis politiques, *Bulletin officiel* n° 6496 du 1<sup>er</sup> septembre 2016.

2. Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, *Bulletin officiel* n° 6440 du 18 février 2016.

3. Dahir n° 1-15-33 du 28 joumada I 1436 (19 mars 2015) portant promulgation de la loi organique n° 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, *Bulletin officiel* n° 6348.

4. Dahir n° 1-14-139 du 13 août 2014 portant promulgation de la loi organique n° 066-13 relative à la Cour constitutionnelle, *Bulletin officiel* n° 6288 du 4 septembre 2014.

5. Dahir n° 1-14-124 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014) portant promulgation de la loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental, *Bulletin officiel* n° 6284 du 24 chaoual 1435 (21 août 2014).

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

7. Dahir n°1-07-199 du 30 novembre 2007 portant promulgation de la loi n° 52-06 modifiant et complétant la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, *Bulletin officiel* n° 5680 du 6 novembre 2008.

8. Dahir n° 1-98-126 du 28 septembre 1998 portant promulgation de la loi organique n° 8-98 modifiant et complétant la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel, *Bulletin officiel* n° 4627 bis du 5 octobre 98.

9. Dahir n° 1-94-124 du 25 février 1994 portant promulgation de la loi organique n° 29693 relative au Conseil constitutionnel, *Bulletin officiel* n° 4244.

### 6.2.3 Lois ordinaires

1. Dahir n° 1-16-123 du 21 kaada 1437 (25 août 2016) portant promulgation de la loi n° 11-15 portant réorganisation de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, *Bulletin officiel* n° 6522 du 1<sup>er</sup> décembre 2016.
2. Dahir n° 1-14-117 du 2 ramadan 1435 (30 juin 2014) portant promulgation de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence, *Bulletin officiel* n° 6280 du 7 août 2014.
3. Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant Charte communale, comme il a été modifié et complété par la loi n° 17-08, *Bulletin officiel* n° 5714 du 5 mars 2009.
4. Dahir portant loi n° 1-74-467 du 11 novembre 1974, formant statut de la magistrature abrogé et remplacé par la loi n° 53-06 promulguée par le dahir n° 1-07-201 du 20 novembre 2007, 19 kaada 1428, *Bulletin officiel* n° 5680 du 6 novembre 2008.
5. Dahir n° 1-07-202 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi n° 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine pour certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles et pour certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics, *Bulletin officiel* n° 5680 du 6 novembre 2008.
6. Dahir n° 1.07.201 du 30 novembre 2007 portant promulgation de la loi n° 53-06 abrogeant et remplaçant l'article 16 du dahir portant loi n° 1.74.467 du 11 novembre 1974, *Bulletin officiel* n° 5680 du 6 novembre 2008.
7. Dahir n° 1.05.208 du 15 moharam 1427 (14 février 2006) portant application de la loi n° 35.04 modifiant la loi n° 24.92 instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants, et appliqué aux membres de la Chambre des conseillers par la loi 53.99 promulguée en février 2006.
8. Dahir n° 1.04.162 du 4 novembre 2004 portant promulgation de la loi n°17-01 relative à l'immunité parlementaire, *Bulletin officiel* n° 5266 du 5 chaoual 1425 (18 novembre 2004).
9. Dahir n° 1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) portant promulgation de la loi n° 01-03 modifiant la loi n° 78-00 portant Charte communale, *Bulletin officiel* n° 5096 du 3 avril 2003.
10. Dahir n° 1-02-207 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n°77-00 modifiant et complétant le dahir n°1-58-378 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) formant Code de la presse et de l'édition, *Bulletin officiel* n° 5080 du jeudi 6 février 2003.
11. Dahir n° 1-02-124 du 1<sup>er</sup> rabii II 1423 (13 juin 2002) portant promulgation de la loi n° 62-99 formant Code des juridictions financières, *Bulletin officiel* n° 5030 du 15 août 2002.

12. Dahir n° 1-99-198 du jourmada I 1420 (25 août 1999) portant promulgation de la loi n° 53-99 portant application des dispositions de la loi n° 24-92 instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants et aux membres de la Chambre des conseillers, *Bulletin officiel* n° 4726 du 5 jourmada II 1420 (16 septembre 1999), p. 740.

13. Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, *Bulletin officiel* n° 4470 du 03 avril 1997, p. 292.

14. Dahir n° 24.92 du 4 safar 1413 (4 août 1992) instituant un régime de pensions au profit des membres de la Chambre des représentants (en arabe), *Bulletin officiel* n° 4234 du 8 rajab 1414 (22 décembre 1993).

15. Dahir n° 1.92.136 du 22 décembre 1993 en application de la loi n° 24.92 relative à la création du régime de retraites au profit des membres de la Chambre des représentants (en arabe), *Bulletin officiel* n° 4234.

16. Dahir portant promulgation de la loi organique n° 49-07 complétant la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel.

17. Dahir n° 1-92-143 du jourmada II 1413 (7 septembre 1992) portant promulgation de la loi n° 25-92 soumettant les fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics ainsi que les membres du gouvernement, de la Chambre des représentants, des conseils des collectivités locales et des chambres professionnelles à la déclaration des biens immobiliers et valeurs mobilières leur appartenant ou appartenant à leurs enfants mineurs.

18. Dahir portant loi n°1-72-184 du 15 jourmada II 1392 (27 juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale, tel qu'il a été modifié et complété, *Bulletin officiel* n° 3121 du 23 août 1972.

19. Dahir n° 1-63-038 du 5 chaoual 1382 (1<sup>er</sup> mars 1963) portant statut particulier des administrateurs du ministère de l'Intérieur, *Bulletin officiel* n° 2629 du 15 mars 1963.

20. Dahir n° 1-59-413 du 28 jourmada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du texte du Code pénal, *Bulletin officiel* n° 2640 bis du 5 juin 1963.

21. Dahir n° 1-58-261 du 1<sup>er</sup> chaabane 1378 (10 février 1959) formant Code de procédure pénale, *Bulletin officiel* n° 2418 bis du 5 mars 1959, p. 383 et rectifié, *Bulletin officiel* n° 2421 du 20 mars 1959.

22. Dahir n° 1-59-301 du 24 rabia II 1379 (27 octobre 1959) instituant la Caisse nationale de retraites et d'assurances, *Bulletin officiel* n° 2455 du 13 novembre 1959.

23. Dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 137 (24 février 1958) portant Statut général de la fonction publique des cadres de l'Etat.

24. Dahir n° 1-56-179 du 3 août 1965 portant institution du Conseil national consultatif auprès de Sa Majesté le Roi, *Bulletin officiel* n° 2286 du 17 août 1956.

25. Dahir n°1-07-201 du 30 novembre 2007 portant promulgation de la loi abrogeant et remplaçant l'article 16 du dahir portant loi n°1-74-467 du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature.

#### **6.2.4 Décrets**

1. Décret n° 2-16-493 du 6 octobre 2016 définissant les conditions d'octroi des indemnités et leur montant aux présidents des conseils des communes et des arrondissements, à leurs vice-présidents, aux secrétaires des bureaux des conseils des communes et des arrondissements et à leurs adjoints, aux présidents des commissions permanentes et leurs adjoints, *Bulletin officiel* n° 6511 du 24 octobre 2016 (en arabe).

2. Décret n° 2-16-494 du 6 octobre 2016 définissant les conditions d'attribution des indemnités et leur montant au président du conseil de la préfecture ou de la province, à ses vice-présidents, ainsi qu'au secrétaire du conseil et son adjoint et aux présidents des commissions permanentes et leurs adjoints, *Bulletin officiel* n° 6511 du 24 octobre 2016 (en arabe).

3. Décret n° 2-16-495 du 6 octobre 2016 fixant les conditions d'attribution des indemnités et leur montant au président du conseil de la région et ses vice-présidents, au secrétaire du conseil et son adjoint, aux présidents des commissions permanentes et leurs adjoints et aux présidents de groupe, *Bulletin officiel* n° 6511 du 24 octobre 2016 (en arabe).

4. Décret n° 2-98-61 en date du 26 décembre 1997 fixant les indemnités représentatives de frais et les avantages alloués aux membres du parlement (non publié au *Bulletin officiel*).

5. Décret n°2-04-753 du 6 hijra 1425 (17 janvier 2005) relatif aux indemnités de fonction et de représentation allouées aux membres des bureaux des conseils régionaux, des conseils préfectoraux ou provinciaux, des conseils communaux et des conseils d'arrondissements. *Bulletin officiel* n° 5292 du 8 moharrem 1426 (17 février 2005) .

6. Décret n° 2-59-1168 du 13 jourmada I 1379 (14 novembre 1959) relatif à l'application du dahir n° 1-59-301 du 24 rabia II 1379 (27 octobre 1959) instituant une Caisse nationale de retraites et d'assurances, *Bulletin officiel* n° 2459 du vendredi 11 décembre 1959.

#### **6.2.5 Arrêtés**

1. Arrêté du Premier ministre n° 3-87-09 du 26 safar 1431 (11 février 2010) fixant la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujetties à la déclaration obligatoire de patrimoine, *Bulletin officiel* n° 5814.

2. MARZOUGUI M., Code de procédure Pénale, traduction intégrale non officielle du dahir n° 1.02.255 du 25 rajab 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 22.015, deuxième édition, 2012.

### **6.2.6 Références juridiques étrangères**

1. « La Constitution française de 1958 : les pouvoirs publics, textes essentiels », *la Documentation française*, 2005.
2. La Constitution espagnole du 27 décembre 1978, approuvée par les Cortès réunis en séance plénière du congrès des députés et des sénateurs, célébrée le 31 octobre 1978, ratifiée par le peuple espagnol par le référendum du 6 décembre 1978 et sanctionnée 29 décembre 1978 par le Roi devant les Cortès le 27 décembre 1978.
3. Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, relative au Code électoral. [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)
4. Loi organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 relative au Conseil économique et social, France. [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)
5. Loi organique n° 88-226 et loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique. [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)  
Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)
6. Loi organique n° 92-175 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement
7. Le code électoral français.
8. Ordonnance n° 08-03 du 1<sup>er</sup> Ramadan 1429 (1<sup>er</sup> septembre 2008) modifiant la loi n° 01-01 du 6 dou el kaada 1421 (31 janvier 2001) relative aux membres du parlement, *Journal officiel* de la République algérienne démocratique et populaire n° 49 du 3 ramadhan 1429 (3 septembre 2008).
9. La loi n° 06-01 du 21 moharrem 1427 (20 février 2006) relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, *Journal officiel* de la République algérienne démocratique et populaire n° 14 du 8 mars 2006.
10. L'ordonnance n° 97-04 du 2 ramadhan 1417 (11 janvier 1997) relative à la déclaration de patrimoine.
11. Loi relative à l'obligation de déposer la liste des mandats, fonctions et professions et la déclaration de patrimoine (référence : 1995050238/F, numéro de dossier : 1995-05-02/38 mai 1995).

12. Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, France.
13. Loi de finances 1991 n° 90-1168 du 29 décembre 1990, JORF n° 303 du 30 décembre 1990, p. 16367.
14. Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle française, art. 93-2. Cet article a été introduit par l'article 17 de la loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985.
15. Code électoral tel que modifié en 2016.
16. Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, loi de finances rectificative pour 2002 ayant modifié les dispositions du Code de la sécurité sociale, art. L136-2.
17. Loi n° 06-01 du 21 moharram 1427 (20 février 2006) relative la prévention et à la lutte contre la corruption, *Journal officiel* de la République algérienne démocratique et populaire n° 14, du 8 mars 2006.

#### **6.2.7 Règlements intérieurs**

1. Règlement intérieur de la Chambre des conseillers de 2014 tel que modifié en 2015 (en arabe).
2. Règlement de la Chambre des représentants adopté le 29 octobre 2013 (en arabe).
3. Règlement intérieur de la Chambre des représentants adopté en séance plénière le 29 janvier 2004 (en arabe).
4. Règlement intérieur de la Chambre des conseillers adopté à la séance plénière le 14 avril 1998 (en arabe).
5. Décision n° 1, 14 chaabane 1383-31 (décembre 1963) relative au règlement intérieur de la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 2672 (en arabe).
6. Règlement de l'Assemblée nationale et Instruction générale du Bureau, France.
7. Règlement du Sénat et Instruction générale du Bureau, France.

#### **7. Les décisions de la juridiction constitutionnelle**

1. Décision n° 68 du 15 septembre 1971.
2. Décision n° 70 du 16 novembre 1971.
3. Décision n° 49 du 12 mars 1981.
4. Décision n° 186 du 24 mars 1986.
5. Décision n° 35-94 du 02 août 1994, *Bulletin officiel* n° 4268 du 17 août 1994.
6. Décision n° 57- 95 du 13 ramadan 1415 (13 février 1995).

7. Décision n° 129-97, *Bulletin officiel* n° 4546 du 25 décembre 1997.
8. Décision n° 173-98, *Bulletin officiel* n° 4564 du 26 février 1998.
9. Décision n° 201-98 du 13 avril 1998, *Bulletin officiel* n° 4584 du 11 mai 1998.
10. Décision n° 426-00 du 25 décembre 2000, *Bulletin officiel* n° 4866 du 18 janvier 2001.
11. Décision n° 451-01 du 10 juillet 2001, *Bulletin officiel* n° 4922 du 2 août 2001.
12. Décision n° 584-04 du 11 août 2004, *Bulletin officiel* n° 5246 du 9 décembre 2004.
13. Décision n° 589-2004 du 28 septembre 2004, *Bulletin officiel* n° 5259 du 25 octobre 2004.
14. Décision n° 678-08 du 4 mars 2008, *Bulletin officiel* n° 5617 du 31 mars 2008.
15. Décision n° 710-08 du 22 juin 2008.
16. Décision n° 750-09 du 1<sup>er</sup> avril 2009.
17. Décision n° 827-12 du 19 janvier 2012.
18. Décision n° 858-12 du 13 juin 2012.
19. Décision n° 926/13 du 7 novembre 2013.
20. Décision n° 935-14 du 4 mars 2014.
21. Décision n° 963-15 du 9 juin 2015.
22. Décision n° 964-15 du 9 juin 2015.
23. Décision n° 973-15 du 6 octobre 2015
24. Décision n° 1-17 du 12 avril 2017.
25. Décision n° 2-17 du 12 avril 2017.
26. Décision n° 678/08, *Bulletin officiel* n° 5617 du 31 mars 2008.
27. Décision n° 89-2004 du 28 décembre 2004.
28. Décision n° 95-12 I du 14 septembre 1995, France, *Journal officiel* du 16 septembre 1995.
29. Décision n° 661.07 du 23 septembre 2007, le Conseil constitutionnel, et n° 660.07 relative aux deux lois organiques.
30. Décision n° 586/04 du Conseil constitutionnel d'août 2004, Immunité parlementaire.
31. Décision n° 1 du 14 chaabane 1383 (31 décembre 1963) relative au règlement intérieur de la Chambre des représentants, *Bulletin officiel* n° 2672 (en arabe).

## **8. Études et rapports**

1. « Rapport annuel de l'Assemblée nationale, Recueil de fiches thématiques », mars 2006.
2. « L'étendue et la levée des immunités parlementaires », Commission européenne pour la démocratie par le droit, édition Commission de Venise, Strasbourg, 2014, p. 8.

3. « Le mandat parlementaire : étude comparative mondiale », étude de la Direction générale des études du Parlement européen, effectuée par Marc Van der Hulst, publiée par l'Union interparlementaire, 2000.
4. « Le statut du parlementaire : aspect financier », préparé par Ernest Berthet et Sébastien Richard, publication du Sénat français, 2006.
5. « L'étendue et la levée des immunités parlementaires », HAMILTON J., PALMA M.F., SEJERSTED F., SØRENSEN J.S., DOUBLET Y.M., Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), Working Paper no. 714 / 2013 CDL-AD (2014), p. 14.
6. « La présidence des assemblées parlementaire nationales », étude comparative mondiale, BERGOUGNOUS G., Union interparlementaire, Genève, 1997, p. 41.
7. « La protection sociale des parlementaires », Association des secrétaires généraux des parlements, Rapport de M<sup>me</sup> Hélène Ponceau, Secrétaire générale de la questure du Sénat français (la Havane, avril 2001), revue n° 181.
8. Rapports d'activité de la Caisse nationale de retraites et d'allocations (CNRA) de 2005 à 2015.
9. Répertoire des présidents des collectivités locales, Centre de documentation des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, de 2004 à 2007.
10. Rapports annuels de la Cour des comptes de 2011 à 2015.

## 9. Documents parlementaires

1. *Guide du parlementaire*, 9<sup>e</sup> législature 2011-2016, publication de la Chambre des représentants (en arabe).
2. *Guide de Mesdames et Messieurs les Représentants*, 9<sup>e</sup> législature 2011-2016, n° 41, publication de la Chambre des représentants, mars 2014 (en arabe).
3. *Guide du parlementaire*, 8<sup>e</sup> législature 2007-2012, publication de la Chambre des représentants (en arabe).
4. *Guide des membres de la Chambre des représentants*, 7<sup>e</sup> législature 2002-2007, n° 5, publication de la Chambre des représentants, octobre 2004 (en arabe).
5. *Rapport de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme* relatif à « la demande de suspension des poursuites à l'encontre de Youssef Tazi », président de la commission : Mohammed El Ansari (IS) ; rapporteure : Zoubida Bouayad (USFP) ; session d'avril 2008 (2002-20115).

6. *Rapport de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme* de la Chambre des Représentants session d'octobre 2007 de la première année législative de la 8<sup>e</sup> législature.
7. *Rapport de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme* sur le projet de loi n° 17-01 relatif à l'application de l'article 39 de la Constitution, session d'octobre 2003, 2<sup>e</sup> année législative de la 7<sup>e</sup> législature, Chambre des représentants.
8. Proposition de loi du groupe constitutionnel démocratique enregistré à la Chambre des représentants sous le numéro 8, le 23 janvier 2003.
9. Proposition de loi modifiant et complétant les dispositions de la loi n°24.92 relative à la création du régime de retraites publié en application du dahir charif n° 1.92.136 du 8 rajab 1414 (22 décembre 1993).
10. Proposition de loi présentée par plusieurs membres de la Chambre des conseillers, toutes appartenances politiques confondues, enregistrée sous le numéro 121 le 25 juin 2009.
11. *Rapport de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme* sur la demande de levée de l'immunité, 3<sup>e</sup> année de la 6<sup>e</sup> législature, la 3<sup>e</sup> année législative 1999-2000, p. 73, texte initial en arabe, la traduction non officielle.
12. Bulletin officiel des débats de la Chambre des représentants, 1964, n° 2, séance du 4 décembre 1963.
13. الجريدة الرسمية لنشرة مداولات مجلس النواب المدة النيابية 1997 2002 السنة التشريعية الثالثة دورة أكتوبر 1999 السنة الثانية العدد 24 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1999. العدد يتضمن محضر الجلسة الثامنة والعشرين بعد المائة ليوم الخميس 23 ديسمبر 1999 المتعلقة بمداولة طلب رفع الحصانة البرلمانية على محمد الصغير
14. تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول طلب توقيف المتابعة القضائية في حق المستشار يوسف التازي. رئيس اللجنة محمد الأنصاري ومقررة اللجنة زبيدة بوعياد. الولاية التشريعية 2006-2015 مديرية التشريع والمراقبة والعلاقات الخارجية قسم اللجان دورة أبريل 2008.

## 10. Dictionnaires

1. *Dictionnaire encyclopédique Larousse*, édition 1993.
2. *Le Petit Larousse*, les Editions françaises, Paris, 1993.
3. *Dictionnaire de vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, publié sous la direction de Gérard Cornu, Presses Universitaires de France, 1<sup>re</sup> édition 1987, p. 399.
4. *Lexique de droit constitutionnel*, Kada Nicolas, édition Ellipses, Paris, 2004.
5. *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, sous la direction de Josette Rey-Debove et Alain Rey, édition Le Robert, 2007.
6. Guide juridique Dalloz tome II édition Dalloz-Sirey 1992, p : 197

## 11. Autres

1. Nations Unies, Convention contre la corruption, [www.unodc.org/documents](http://www.unodc.org/documents)
2. OCDE, Recommandation du conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, juin 2003, disponible sur [www.oecd.org/fr](http://www.oecd.org/fr)
3. Fiche de synthèse n° 17 : La situation matérielle du député, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
4. Note de présentation du projet de loi pour l'application de l'article 39 de la Constitution, Secrétariat général du gouvernement, n° 4546 D du 4 avril 2001.
5. Ministère de la Justice, la Chambre criminelle du tribunal d'appel, dossier n° 711/5/2006, décision n° 710 du 7 octobre 2008.
6. Note de présentation du projet d'arrêté du Premier ministre fixant la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujetties à la déclaration obligatoire du patrimoine.
7. Dahir n° 1.16.177 relatif à la révocation de quelques membres du gouvernement, *Bulletin officiel* n° 6510 du 20 octobre 2016 (en arabe).
8. Dahir n° 1-16-160 du 17 octobre 2016 portant nomination d'Abdalilah Benkirane chef du gouvernement, *Bulletin officiel* n° 6514 du 3 novembre 2016.
9. Note de présentation du projet de loi portant au départ le nom « Application de l'article 39 de la Constitution », Secrétariat général du gouvernement, n° 4546 du 4 avril 2001 (document non public, note destinée aux départements ministériels).
10. Ministère de l'Intérieur, « Répertoire des présidents des collectivités locales », Centre de documentation des collectivités locales, édition 2004.
11. Bibliothèque électronique des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales, édition 2007.
12. Déclaration universelle des droits de l'homme.
13. Convention n° 102 de l'Organisation internationale du travail concernant la sécurité sociale (norme minimum), adoptée en 1952 et entrée en vigueur 27 avril 1955.
14. Résolution 58-4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003, source : [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

## 12. Sites web

Ministère chargé des Relations avec le Parlement et la Société civile	<a href="http://www.mcrp.gov.ma">www.mcrp.gov.ma</a>
Union interparlementaire	<a href="http://www.uip.org">www.uip.org</a>
Site du ministère de l'Intérieur relatif aux élections	<a href="http://www.électionslegislatives2002.ma">www.électionslegislatives2002.ma</a>
Assemblée nationale	<a href="http://www.assemblée-nationale.fr">www.assemblée-nationale.fr</a>
Site de la Documentation législative française	<a href="http://www.legifrance.gov.fr">www.legifrance.gov.fr</a>
Conseil constitutionnel	<a href="mailto:conseilconstitutionnel@gov.ma">conseilconstitutionnel@gov.ma</a>
Nations Unies, Convention contre la corruption	<a href="http://www.unodc.org/documents">www.unodc.org/documents</a>
Secrétariat général du gouvernement	<a href="http://www.sgg.gov.ma">www.sgg.gov.ma</a>
Cour des comptes	<a href="http://www.coursdescomptes.ma">www.coursdescomptes.ma</a>
Parlement marocain	<a href="http://www.parlement.ma">www.parlement.ma</a>
Site officiel de l'Assemblée populaire nationale algérienne (le statut du député)	<a href="http://www.apn-dz.org">www.apn-dz.org</a>
Site hebdomadaire électronique marocain	<a href="http://www.adrare.net">www.adrare.net</a>
L'Organisation de Coopération et de Développement Economique	<a href="http://www.oecd.org/fr">www.oecd.org/fr</a>

## Annexes

ANNEXE 1	Tableau comparatif des procédures de levée de l'immunité
ANNEXE 2	Demandes de levée de l'immunité déposées à l'Assemblée nationale sous la V <sup>e</sup> République (avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995)
ANNEXE 3	Demandes d'autorisation d'arrestation hors session (avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995)
ANNEXE 4	Demandes d'autorisation d'arrestation ou de mesures restrictives de liberté (depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995)
ANNEXE 5	Demandes de suspension de poursuites ou de détention présentées à l'Assemblée nationale sous la V <sup>e</sup> République
ANNEXE 6	Les modèles de la déclaration et du récépissé

# **LES ANNEXES**

## ANNEXES 1 : Tableau comparatif des procédures de levée d'immunité

<b>Pays</b> <b>Assemblée</b>	<b>Autorité susceptible de formuler la demande</b>	<b>Commission compétente</b>	<b>Compétence de la commission</b>	<b>Processus de la décision</b>
Liban : Assemblée nationale(1)	Le ministre de la justice	Un comité composé de: - la commission de l'administration et de la justice. - le bureau de la chambre	- Examiner la demande. - présenter un rapport dans un délai maximum de deux semaines à l'assemblée	- assemblée statue sur le rapport présenté par le comité. - la décision de la levée de l'immunité est prise à la majorité relative
Algérie : Assemblée populaire nationale	Le ministre de la justice	Commission permanente:  Commission chargée des affaires juridique et administratives et des libertés	La commission élabore un rapport dans un délai de deux mois à partir de date de la saisine.	l'assemblée populaire nationale tranche dans un délai de 3 mois à partir de la date de la saisine. - l'assemblée populaire nationale se prononce au cours d'une séance à huis clos, au scrutin secret et à la majorité de ses membre, après audition du rapport de la commission et de l'intéressé qui peut se faire assister par un de ses collègues.
Maroc: Chambre des représentants (2)	Ministre de la justice	Au début de chaque année législative la chambre nomme la commission de "l'immunité parlementaire" Elle est composée de treize membres selon la représentation proportionnelle, dont les présidents des groupes parlementaires.	La commission examine toutes les demandes d'arrestation d'un représentant ou les dispositions privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un représentant. Elle statue sur la demande qui lui est soumise au cours de la même session.	La chambre prend sa décision dans la même séance au cours de laquelle est soumise.
Chambre des conseillers (3)		Tout ce qui concerne la levée de l'immunité est examiné par la commission de la justice, de la	La commission est tenu d'établir des conclusions qui seront examiner à la Séance plénière. La commission n'est pas tenue par un délai pour déposer son rapport. Celui-ci devait se conclure par une	

		législation et des droits de l'homme. Elle est composée de nombre proportionnel des groupes parlementaire selon leur importance numérique.	proposition de résolution c'est-à-dire par un texte destiné à soumis au vote de la Chambre.	
France : Assemblée nationale (4)	Le juge le parlement ou la partie lésée Le garde des sceaux	Commission permanente spécialement chargée de l'examen de ces demandes elle est composée de 15 membres suppléants nommés par les présidents des groupes suivant la configuration politique de l'assemblée nationale. A défaut d'accord entre les présidents des groupes la nomination a lieu à la représentation proportionnelle des groupes. -les demandes présentés en application de l'article 26, alinéa 2, de la Constitution sont adressées au Président de l'Assemblée nationale, dont les décisions sont préparées par une délégation en son sein. (5)		
Senat (6)		C'est le bureau du Senat qui a la compétence de prendre une décision sur les demandes d'autorisations Commission ad-hoc de 30 membres nommés à la proportionnelle des groupes. Etablir des conclusions qui seront examinées par l'assemblée		

Tableau confectionné par nos soin sur la base de :

1. République libanaise: Règlement de l'Assemblée nationale adopté à la séance plénière du 18 novembre 1994 et amendé en séance plénière datée du: -28 et 29 mai 1997-10 et 11 février 1999-14 octobre 1999-31 octobre 2000-21 octobre 2003
2. Article 16 en application de l'article 26 de la Constitution de l'instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale
3. Sénat: règlement intérieur
4. Règlement intérieur de la Chambre des conseillers version 1998
5. Règlement intérieur de la Chambre des représentants version 2007
6. Assemblée Nationale; règlement intérieur de l'assemblée populaire nationale algérien en date du 19 dhi El Hidja 1420 correspondant au 25 Mars 2000,

**ANNEXES 2. Demandes de levée de l'immunité déposées à l'assemblée Nationale sous la Ve République (Avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995)<sup>591</sup>**

	<b>Origine de la demande</b>	<b>Date de dépôt</b>	<b>N° du document</b>	<b>N° du rapport</b>	<b>Décision de l'Assemblée</b>
Lagaillarde	Ministère public	06.12.60	1016	Oral	Levée le 07.12.60
Lauriol	Ministère public	17.0.61	1193 et 1248	127 et 1249	Levée le 21.06.61
Le Pen	Ministère public	08.12.61	1604	Non rapportée	Non discutée
Le Pen	Ministère public	11.12.61	1611	Non rapportée	Non discutée
Bidault	Ministère public	16.06.62	1767 et 1795	1827	Levée le 05.07.62
Schmittlein	Plaignant (citation directe)	15.02.63	175	228	Non discutée
Fievez	Partie civile	12.0.64	998	1150	Non discutée
Guidet	Partie civile	20.06.67	332	Non rapportée	Non discutée
Bonhomme	Partie civile	24.11.72	26683	2780	Non discutée
Bladt	Partie civile	11.12.81	608	619	Rejet le 18.12.81
Berson	Plaignant (citation directe)	26.04.82	828	845	Rejet le 06.05.82
Pinard	Plaignant (citation directe)	20.10.82	1160	1227	Rejet le 08.12.82
Juventin	Ministère public	28.06.85	2873	Non rapportée	Non discutée
A. Vivien	Plaignant (citation directe)	28.06.85	2874	Non rapportée	Non discutée
A. Vivien	Plaignant (citation directe)	28.06.85	2875	Non rapportée	Non discutée
A. Vivien	Plaignant (citation directe)	10.07.85	2905	2930	Non discutée
A. Vivien	Plaignant (citation directe)	10.07.85	2906	2930	Non discutée
Juventin	Plaignant (citation directe)	10.07.85	2910	Non rapportée	Non discutée
Fleulet	Plaignant (citation directe)	07.07.86	252	Non rapportée	Non discutée

<sup>591</sup> « Statut du parlementaire » op cit p.54

Laignel	Plaignant (citation directe)	08.07.86	254	Non rapportée	Non discutée
Bouvet	Partie civile	04.08.86	340	Non rapportée	Non discutée
Boucheron (Charente)	Ministère public	28.11.90	1765	Non rapportée	Non discutée
Farran	Ministère public	08.01.92	2538 et 2540	Non rapportée	Non discutée
Boucheron (Charente)	Ministère public	16.12.92	3155	3210	Levée le 20.12.92
Tapie	Ministère public	15.10.93	605	722	Levée le 07.12.93
Tapie	Ministère public	13.06.94	1371	1424	Levée le 28.06.94
Tapie	Ministère public	13.06.94	1372	1425	Levée le 28.06.94
Baumet	Ministère public	09.12.94	1784	Non rapportée	Non discutée
De Canson	Ministère public	06.06.95	2074	2087	Rejet le 21.06.95
Fraysse	Plaignant (citation directe)	28.06.95	2114	Non rapportée	Non discutée

**ANNEXE 3. Demandes d'autorisation d'arrestation hors session (Avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995)<sup>592</sup>**

Députés concernés	Date de la lettre du garde des sceaux	Décision du bureau
Boucheron (Charente)	13.01.94	Autorisation le 21.01.93 (J.O. du 22.01.93 p.1140)
Tapie	05.01.94	Rejet le 10.01.94 (le contrôle judiciaire ne pouvant être assimilé à une arrestation) (J.O. du 11.01.94 p.616 et 617)
Noir	14.03.94	Rejet le 16.03.94 (le contrôle judiciaire ne pouvant être assimilé à une arrestation) (J.O. du 11.03.94 p. 4167)
Chammougon	23.03.94	Autorisation le 30.03.94 (J.O. du 31.03.94 p. 4829)
Charles	17.03.94	Rejet le 23.03.95 (J.O. du 24.03.95 p. 4706)

<sup>592</sup> « Statut du parlementaire » op cit p.55

**ANNEXE 4. Demandes d'autorisation d'arrestation ou de mesures privatives ou restrictives de liberté (Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995)<sup>593</sup>**

Députés concernés	Date de la lettre du garde des sceaux	Décision du bureau
Charles	15.11.95	Rejet le 21.11.95 (J.O. du 22.11.95 p. 17128)
Tapie	17.11.95	Autorisation de placement sous contrôle judiciaire le 21.11.95 (J.O. du 22.11.95 p. 17128)
Thien-Ah Koon	17.01.97	Rejet le 29.01.97) (J.O. du 30.01.97 p. 1627)
Marlin	10.02.97	Autorisation de placement sous contrôle judiciaire le 25.02.97 (J.O. du 26.02.97 p. 3123)

---

<sup>593</sup> « Statut du parlementaire » op cit p.55

**ANNEXE 5 : demandes de suspension de poursuites ou de détention présentées a l'assemblées nationale sous la V<sup>e</sup> république<sup>594</sup>.**

Députés concernés	Origine de la demande	Date de dépôt	N° du document	N° du rapport	Décision de l'Assemblée
Pouvanaa Oopa	Poursuites	23.06.59	159	-	Non discutée
Pouvanaa Oopa	Poursuites	15.10.59	302	-	
Lagaillarge	Détention	26.04.60	578 rectifié	661	Non discutée
Lagaillarde	Détention	13.10.60	883 rectifié	908	
Schmittlein	Poursuites	11.07.63	454	500	Rejetée le 01.06.60
(Auroux, Bayou, Evin,	Poursuites	15.10.80	1991	2054	Rejetée le 15.11.60
Fabius, Guidoni,					Acceptée le 26.07.63
Jagoret, Mitterrand et senes)					Acceptée le 14.11.80
Niles	Poursuites	17.10.80	194	2055	
Brunhes	Poursuites	02.04.81	2265	-	
Mme Goeuriot	Poursuites	*	2309	-	Acceptée le 14.11.80 Non discutée**

\*Diffusée le 15 mai 1981 non déposée, l'Assemblée n'ayant as siégé jusqu'à sa dissolution.

\*\*L'assemblée a ajouté ses travaux le 3 avril 1981 et a été dissoute le 22 mai 1981

**ANNEXE 6. Les modèles de la déclaration et du récépissé les modèles de la déclaration et du récépissé**

<sup>594</sup> « Statut du parlementaire » op cit p.56



## Table des matières

<b>Première partie Les garanties offertes à l'exercice du mandat parlementaire.....</b>	<b>25</b>
<b>Chapitre I : L'évolution d'une protection juridique symbolisée par l'immunité parlementaire.</b>	<b>27</b>
<b>Section I. L'immunité parlementaire avant 2011.....</b>	<b>29</b>
<b>Paragraphe 1. L'abrogation d'une immunité transformée en rente politique au Maroc.....</b>	<b>31</b>
<b>A. L'annulation des demandes de la levée de l'immunité initiées par le gouvernement : l'inviolabilité .....</b>	<b>31</b>
<b>1. Le domaine d'intervention de l'inviolabilité.....</b>	<b>32</b>
a. La délimitation de la nature du délit.....	33
b. La distinction des degrés d'avancement des poursuites.....	33
▪ Les poursuites .....	34
▪ L'arrestation .....	34
▪ Le flagrant délit.....	35
c. La délimitation de l'inviolabilité dans le temps, le régime des sessions.....	35
<b>2. Les limites de l'inviolabilité parlementaire.....</b>	<b>36</b>
a. L'inopérabilité de l'inviolabilité en cas de flagrant délit .....	36
b. L'inapplication de l'inviolabilité en cas de condamnation définitive .....	37
<b>B. L'annulation de la protection assurée par les parlementaires ; les demandes de suspension des poursuites.....</b>	<b>37</b>
<b>1. L'aspect doctrinaire de la suspension des poursuites par le parlement .....</b>	<b>38</b>
<b>2. L'aspect juridique des demandes de suspension des poursuites engagées par le parlement.....</b>	<b>39</b>
<b>Paragraphe 2 : L'immunité dans la pratique parlementaire marocaine.....</b>	<b>42</b>
<b>A. L'éparpillement des règles relatives à la procédure de levée de l'immunité .....</b>	<b>43</b>
<b>1. Présentation sommaire de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire .....</b>	<b>43</b>
a. Chronologie de l'élaboration du texte .....	45
b. La réticence des parlementaires à l'égard du projet de loi relatif à l'immunité parlementaire .....	46
c. L'argumentaire du gouvernement.....	47
d. L'intervention du juge constitutionnel.....	48
e. L'apport de la loi sur l'immunité parlementaire .....	50
▪ La procédure d'engagement d'une enquête préliminaire par le procureur du Roi à l'encontre d'un parlementaire .....	50
▪ Le délai de la prise de la résolution par le parlement et son envoi au ministère de la Justice .....	51

<b>2. La procédure d'application de l'immunité parlementaire à travers les règlements intérieurs des deux chambres.....</b>	<b>52</b>
a. La nature juridique des règlements intérieurs.....	53
b. L'apport des règlements intérieurs en matière d'immunité parlementaire.....	54
<b>B. Les conditions liées à la procédure de levée de l'immunité .....</b>	<b>56</b>
<b>1. L'application dans le temps.....</b>	<b>56</b>
a. La protection du parlementaire avant le début de son mandat .....	56
b. Le début du mandat .....	56
c. La fin du mandat.....	57
<b>2. La procédure de levée de l'immunité rythmée par le régime des sessions .....</b>	<b>58</b>
a. Les différentes catégories de session parlementaire .....	59
• Les sessions ordinaires .....	59
• Les sessions extraordinaires .....	60
b. L'influence du régime des sessions sur les demandes de levée de l'immunité .....	60
• Pendant la durée des sessions .....	60
• Hors session.....	61
<b>C. La procédure de levée de l'immunité .....</b>	<b>63</b>
<b>1. La saisine du parlement .....</b>	<b>63</b>
<b>2. Les étapes de l'examen des demandes au sein du parlement.....</b>	<b>65</b>
a. L'examen en commission .....	66
▪ La commission compétente.....	66
▪ La saisine des commissions .....	68
▪ Les pouvoirs et les attributions de ces commissions.....	69
• En matière de demande de levée de l'immunité.....	69
• En matière de demande de suspension des poursuites à l'encontre d'un parlementaire .....	69
▪ Les délais d'examen dans les commissions .....	70
b. L'examen en séance plénière .....	71
▪ La demande de levée de l'immunité.....	71
▪ La demande de suspension des poursuites contre un parlementaire .....	72
<b>D. Analyse synthétique d'un cas pratique (cas Mohammed Seghir) .....</b>	<b>73</b>
<b>1. Le déroulement de la levée de l'immunité.....</b>	<b>73</b>
a. Le dépôt de la demande.....	73
b. L'examen en commission .....	74
c. La discussion et l'adoption en séance plénière .....	75

2. Quelques réflexions sur le cas.....	76
<b>Section 2. L'immunité parlementaire : de l'incertitude à la réforme constitutionnelle de 2011</b> .....	<b>76</b>
<b>Paragraphe 1. Les raisons de l'abolition de l'inviolabilité parlementaire par la Constitution de 2011.....</b>	<b>77</b>
<b>A. Les raisons internes de la suppression de l'inviolabilité.....</b>	<b>77</b>
1. De la protection du mandat à l'impunité du parlementaire .....	77
2. L'indulgence des bureaux des deux chambres .....	79
3. L'ambivalence des informations relatives à la demande de levée d'immunité.....	80
4. La suspicion du citoyen marocain à l'égard de l'impunité des parlementaires.....	83
<b>B. Les arguments invoqués contre l'inviolabilité à l'international .....</b>	<b>83</b>
1. Le principe de la séparation des pouvoirs .....	83
2. Le principe d'égalité : l'insoluble contradiction entre le principe d'indépendance des parlementaires et celui d'égalité devant la loi.....	84
<b>Paragraphe 2. L'irresponsabilité parlementaire ; une immunité réaffirmée par la réforme constitutionnelle.....</b>	<b>85</b>
<b>A. La portée de l'irresponsabilité.....</b>	<b>87</b>
<b>B. L'étendue des actes protégés par l'irresponsabilité du parlementaire .....</b>	<b>88</b>
1. Les missions attribuées aux parlementaires par la Constitution .....	90
2. Les missions attribuées aux parlementaires par les règlements intérieurs des deux chambres.....	91
3. Les missions de fait.....	92
<b>C. La relativité de la protection instituée : les domaines exclus de l'irresponsabilité parlementaire .....</b>	<b>93</b>
1. L'ambiguïté de la notion de « fonction parlementaire » et le champ d'application limité de l'impunité du parlementaire .....	93
2. L'application des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires.....	96
3. Les limites liées aux textes législatifs .....	97
a. Les limites liées aux dispositions constitutionnelles.....	97
b. Les limites liées aux dispositions des règlements intérieurs .....	99
<b>D. La levée de l'irresponsabilité .....</b>	<b>100</b>
<b>Chapitre II La consistance de la protection pécuniaire du parlementaire .....</b>	<b>102</b>
<b>Section 1. Les indemnités et les moyens mis à la disposition des parlementaires.....</b>	<b>105</b>
<b>Paragraphe 1. Les indemnités parlementaires .....</b>	<b>106</b>
<b>A. Le contenu des indemnités parlementaires.....</b>	<b>106</b>
1. L'indemnité de base des parlementaires .....	107
a. Les parlementaires dignitaires .....	109

▪	Les fonctions autres que la présidence du parlement.....	110
▪	La majoration pour l'exercice de la fonction de président .....	111
<b>b.</b>	<b>Les indemnités des parlementaires marocains en chiffres.....</b>	<b>113</b>
▪	L'inventaire de la situation financière des parlementaires.....	113
▪	Le nombre des parlementaires dignitaires .....	114
▪	Le rapport entre le montant des indemnités des parlementaires et la structure des deux chambres .....	114
<b>2.</b>	<b>Les indemnités parlementaires et le cumul des mandats .....</b>	<b>116</b>
a.	Le cumul des indemnités parlementaires et des indemnités liées à une responsabilité régionale .....	117
b.	Le cumul des indemnités de parlementaire et des indemnités liées à une responsabilité dans un conseil préfectoral ou provincial.....	120
c.	Le cumul des indemnités parlementaires et des indemnités liées à une responsabilité au sein du bureau du conseil communal et d'arrondissement .....	122
<b>3.</b>	<b>D'autres facteurs d'augmentation de l'indemnité parlementaire .....</b>	<b>125</b>
a.	Les indemnités complémentaires selon la situation géographique.....	126
b.	Les indemnités complémentaires selon la distance domiciliaire.....	126
<b>B.</b>	<b>Les retenues sur l'indemnité .....</b>	<b>126</b>
<b>1.</b>	<b>Les retenues d'impôt .....</b>	<b>127</b>
<b>2.</b>	<b>Les retenues de cotisation sociale .....</b>	<b>127</b>
<b>3.</b>	<b>Les retenues comme sanction disciplinaire .....</b>	<b>128</b>
a.	La réduction pour absence dans les commissions .....	129
b.	La réduction pour participation insuffisante aux scrutins publics .....	129
c.	L'amputation en cas de rappel à l'ordre avec inscription .....	130
<b>4.</b>	<b>Les cotisations ou redevances aux partis.....</b>	<b>130</b>
<b>Paragraphe 2.</b>	<b>Les facilités pour l'accomplissement du mandat.....</b>	<b>131</b>
<b>A.</b>	<b>Les aides collectives.....</b>	<b>131</b>
<b>1.</b>	<b>Les aides financières.....</b>	<b>132</b>
<b>2.</b>	<b>Les facilités allouées aux groupes parlementaires .....</b>	<b>132</b>
<b>B.</b>	<b>Les facilités personnelles liées directement à la personne du parlementaire.....</b>	<b>133</b>
<b>1.</b>	<b>Les facilités et services mis à la disposition des parlementaires.....</b>	<b>133</b>
a.	Les facilités de circulation.....	133
b.	Le transport ferroviaire.....	134
c.	Le transport aérien.....	134
<b>2.</b>	<b>Les autres facilités .....</b>	<b>134</b>

<b>Section II. Les régimes de pension de retraite et d'assurance en faveur des parlementaires</b>	<b>136</b>
<b>Paragraphe 1. La retraite des parlementaires</b>	<b>137</b>
<b>A. Le cadre juridique de la retraite des parlementaires marocains</b>	<b>137</b>
1. Le cadre substantiel	137
2. Le cadre institutionnel	138
<b>B. Le contenu de la retraite parlementaire</b>	<b>139</b>
1. L'acquisition de la retraite parlementaire	139
a. L'expiration du mandat, condition capitale pour la jouissance de la retraite	139
b. Un nombre minimum d'années, critère fondamental pour la jouissance de la retraite	139
c. L'attribution d'une retraite viagère aux parlementaires marocains	140
2. Les modalités du calcul de la retraite	141
3. Les cotisations	142
4. Statistiques	144
a. Le régime des retraites des membres de la Chambre des représentants	144
b. Le régime de retraite des membres de la Chambre des conseillers (RRMCC)	146
<b>C. Les problèmes soulevés par la retraite parlementaire</b>	<b>148</b>
1. L'âge de la retraite	149
2. La cotisation du contribuable	149
3. Tentatives d'élargir la retraite aux ayants droit	150
4. La polémique sur la question de la retraite parlementaire	151
<b>Paragraphe 2 : La protection sociale des parlementaires</b>	<b>152</b>
<b>A. Le cadre général de la protection sociale des parlementaires</b>	<b>153</b>
1. Les modes d'affiliation à la sécurité sociale	154
a. Le modèle général	154
b. Le modèle exceptionnel : les régimes particuliers de sécurité sociale en faveur des seuls parlementaires	154
c. La spécificité du modèle français	154
1. Le régime appliqué au Sénat	154
▪ La Caisse de sécurité sociale des sénateurs	155
▪ La Caisse de retraites des anciens sénateurs	155
2. Le régime appliqué à l'Assemblée nationale	156
<b>B. Les services d'assurance octroyés aux parlementaires marocains</b>	<b>157</b>
1. La prestation dont la cotisation est totalement imputée sur le budget de la Chambre des représentants	157
a. L'assurance sur le décès	158

▪	Le décès naturel .....	158
▪	Le décès accidentel .....	159
▪	Les conditions d'obtention du capital assuré par les ayants droit du défunt.....	159
b.	L'assurance en cas d'hospitalisation pour accident corporel grave .....	159
2.	<b>Les prestations octroyées dont la cotisation est partagée entre le budget de la Chambre des représentants et le parlementaire .....</b>	<b>160</b>
<b>Deuxième partie : Les contraintes auxquelles est soumis le parlementaire dans l'exercice de son mandat .....</b>		
<b>162</b>		
<b>Chapitre 1. La soumission au régime des incompatibilités.....</b>		
<b>164</b>		
<b>Section 1. Définition de différentes catégories d'incompatibilité parlementaire .....</b>		
<b>165</b>		
<b>Paragraphe 1. Les règles d'incompatibilité relatives aux fonctions publiques .....</b>		
<b>165</b>		
<b>A. Les incompatibilités avec les fonctions publiques électives .....</b>		
<b>166</b>		
1.	<b>Les fonctions électives nationales : de l'incompatibilité à l'inéligibilité.....</b>	<b>166</b>
2.	<b>Les fonctions électives locales : une limitation timide du cumul des mandats locaux .....</b>	<b>171</b>
a.	La limitation du cumul des mandats nationaux et locaux .....	171
b.	Une situation controversée dans la pratique .....	174
▪	<b>Le député président de région .....</b>	<b>175</b>
▪	<b>Le député président d'une commune locale.....</b>	<b>179</b>
▪	<b>Les présidents des conseils des communes urbaines .....</b>	<b>181</b>
<b>B. Les incompatibilités avec les fonctions publiques non électives.....</b>		
<b>182</b>		
1.	<b>L'incompatibilité avec la qualité de membre du gouvernement .....</b>	<b>183</b>
2.	<b>L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre de la Cour constitutionnelle .....</b>	<b>186</b>
3.	<b>La qualité du membre du Conseil économique, social et environnemental .....</b>	<b>189</b>
<b>C. Les autres fonctions incompatibles.....</b>		
<b>190</b>		
1.	<b>Les fonctionnaires : les fonctions concernées.....</b>	<b>190</b>
2.	<b>Les parlementaires en mission temporaire .....</b>	<b>194</b>
<b>Paragraphe 2. Les règles d'incompatibilité relatives aux actions privées .....</b>		
<b>197</b>		
<b>A. Le régime des incompatibilités concernant l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et de certaines fonctions privées .....</b>		
<b>197</b>		
<b>B. L'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et l'exercice d'une fonction rémunérée par un Etat étranger ou une organisation internationale .....</b>		
<b>199</b>		
<b>Section 2. Le contrôle des incompatibilités par le juge constitutionnel.....</b>		
<b>200</b>		
<b>Paragraphe 1. Appréciation de l'incompatibilité .....</b>		
<b>201</b>		
<b>A. À l'initiative du président de la chambre.....</b>		
<b>201</b>		
<b>B. À l'initiative du bureau de la chambre .....</b>		
<b>202</b>		

C. À l'initiative du parlementaire.....	204
1. En début de mandat .....	204
2. En cours de mandat.....	206
D. À l'initiative du ministre de la Justice.....	207
Paragraphe 2. La compétence du juge constitutionnel en matière d'incompatibilité.....	208
A. Les attributions du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de l'incompatibilité	208
B. Les conséquences d'une décision d'incompatibilité .....	209
1. La déclaration de vacance du siège.....	210
2. La démission d'office.....	210
3. La déchéance.....	211
Paragraphe 3 : La jurisprudence constitutionnelle en matière de contrôle des incompatibilités	212
A. La jurisprudence en matière de fonction publique élective .....	212
1. L'incompatibilité entre les mandats des deux chambres .....	212
2. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la présidence d'une région .....	213
B. La jurisprudence en matière de fonction publique non élective.....	213
1. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre du	
gouvernement .....	213
2. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la qualité de membre du Conseil	
constitutionnel .....	215
3. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la fonction de gouverneur .....	215
4. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la fonction d'ambassadeur .....	217
5. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec la mission de conseiller du Roi..	220
C. La jurisprudence des incompatibilités parlementaires avec les activités privées .....	221
Section 3 : Evaluation de l'application des règles d'incompatibilité au Maroc.....	228
Paragraphe 1. Les atténuations au principe de l'incompatibilité .....	229
A. Les problèmes juridiques .....	230
1. Lacune juridique concernant la question de l'incompatibilité des membres de la	
Haute Autorité de la communication audiovisuelle avec le mandat	
parlementaire .....	230
2. Lacune juridique concernant les conseillers du Roi.....	230
3. L'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la qualité de membre du	
gouvernement : deux interprétations pour une seule disposition.....	231
a. La nomination d'un parlementaire chef du gouvernement.....	231
b. Les parlementaires nommés ministres.....	232
c. Les membres du gouvernement prétendant à un mandat parlementaire.....	232

d. La confirmation d'Abdelilah Benkirane comme chef du gouvernement .....	233
e. Le remplacement d'Abdelilah Benkirane par Saadeddine El Othmani.....	233
<b>B. L'indulgence des bureaux des deux chambres.....</b>	<b>233</b>
<b>C. La rareté des cas traités.....</b>	<b>234</b>
<b>D. L'absence d'encadrement juridique des professions libérales en matière d'incompatibilité .....</b>	<b>234</b>
<b>Paragraphe 2. Les répercussions de la flexibilité des règles du cumul sur la vie politique ...</b>	<b>236</b>
A. Le problème de la disponibilité des parlementaires : l'absentéisme .....	236
B. La qualité de la loi.....	237
C. Le cumul des mandats freine le renouvellement des élites locales.....	238
D. Le cumul des indemnités .....	239
<b>Chapitre II : La soumission aux règles de la déclaration de patrimoine.....</b>	<b>241</b>
<b>Section 1. La mise en contexte de la réglementation sur l'obligation de la déclaration de patrimoine.....</b>	<b>243</b>
<b>Paragraphe 1. Le référentiel international .....</b>	<b>244</b>
<b>A. Les conventions et organisations internationales promouvant la mise en place des mécanismes de déclaration de patrimoine .....</b>	<b>244</b>
1. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) .....	245
2. La convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des États américains (convention de l'OEA) .....	246
3. La convention de l'Union africaine (UA) sur la prévention et la lutte contre la corruption .....	247
4. Le rapport sur les bonnes pratiques dans les systèmes de déclaration de patrimoine préparé par l'OCDE et la Banque mondiale, dans le cadre du groupe de travail anticorruption du G20.....	247
<b>B. La mise en œuvre des directives internationales par les autorités nationales : une déclaration de patrimoine qualifiée subrepticement de déclaration d'intérêt déguisée ...</b>	<b>249</b>
1. La déclaration d'intérêts.....	250
2. La déclaration de patrimoine .....	253
3. L'adoption de la déclaration de patrimoine et/ou de la déclaration d'intérêts.....	254
4. La déclaration de patrimoine a désormais une valeur constitutionnelle.....	255
<b>Paragraphe 2. Un contexte national favorable : l'adoption de la réglementation de la déclaration de patrimoine.....</b>	<b>256</b>
<b>A. La conformité aux standards internationaux.....</b>	<b>256</b>
<b>B. L'inefficacité et les insuffisances de la loi existante .....</b>	<b>258</b>
1. Problème de l'étendue du champ d'application du texte.....	259
2. Le texte demeurerait dans sa généralité .....	260
3. L'ambiguïté de la chose à déclarer .....	260

4. L'absence d'une autorité de contrôle .....	260
5. L'inexistence d'une procédure de déclaration de patrimoine .....	261
6. Le manque de sanctions rigoureuses .....	261
7. La non-délimitation de la date d'entrée en vigueur du texte.....	261
C. La nouvelle tentative de réglementation de la déclaration de patrimoine .....	261
<b>Section 2. L'obligation de la déclaration de patrimoine : un processus lancé mais resté inachevé.....</b>	<b>263</b>
<b>Paragraphe 1. Présentation analytique du cadre juridique de la déclaration .....</b>	<b>264</b>
<b>A. Seuls les parlementaires et leurs enfants mineurs sont assujettis à la déclaration obligatoire de patrimoine .....</b>	<b>265</b>
<b>B. La déclaration de patrimoine des parlementaires entre l'obligatoire et l'optionnel ...</b>	<b>267</b>
<b>1. Les biens soumis à la déclaration obligatoire.....</b>	<b>268</b>
a. Les biens meubles .....	269
b. Les biens immeubles .....	270
c. Les biens réputés immeubles par leur destination .....	271
d. Les biens immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent.....	271
<b>2. Le seuil minimal à partir duquel la déclaration devient obligatoire.....</b>	<b>272</b>
<b>C. La fréquence des déclarations.....</b>	<b>275</b>
<b>D. Les déclarations des parlementaires marocains en chiffres.....</b>	<b>277</b>
<b>Paragraphe 2. Le contrôle des déclarations obligatoires du patrimoine reste déficient.....</b>	<b>280</b>
<b>A. Présentation de l'organe de contrôle des déclarations des parlementaires .....</b>	<b>281</b>
<b>1. Composition et attribution de l'instance chargée du contrôle .....</b>	<b>283</b>
<b>2. Fonctionnement de l'entité de contrôle .....</b>	<b>286</b>
<b>B. Sanctions pour défaut de déclaration ou de non-conformité .....</b>	<b>287</b>
<b>1. Mesures prises à l'encontre des assujettis défaillants .....</b>	<b>288</b>
a. L'avertissement .....	288
b. La mise en demeure.....	289
<b>2. Les sanctions pour défaut de déclaration.....</b>	<b>291</b>
a. L'amende.....	294
b. La perte de la qualité de membre du parlement pour défaut de déclaration du patrimoine.....	294
<b>Paragraphe 3 : Insuffisance des règles de protection des parlementaires contre la corruption .....</b>	<b>296</b>
<b>A. Les insuffisances et les incertitudes .....</b>	<b>296</b>
<b>1. Les personnes assujetties .....</b>	<b>296</b>
<b>2. La déclaration sans celle de l'épouse et des enfants majeurs .....</b>	<b>297</b>
<b>3. Le problème du caractère optionnel des déclarations complémentaires.....</b>	<b>298</b>

<b>4. Les biens à déclarer .....</b>	<b>298</b>
<b>5. Aux niveaux des textes juridiques.....</b>	<b>298</b>
<b>B. La publicité ou la confidentialité des déclarations : une question en suspens .....</b>	<b>299</b>

