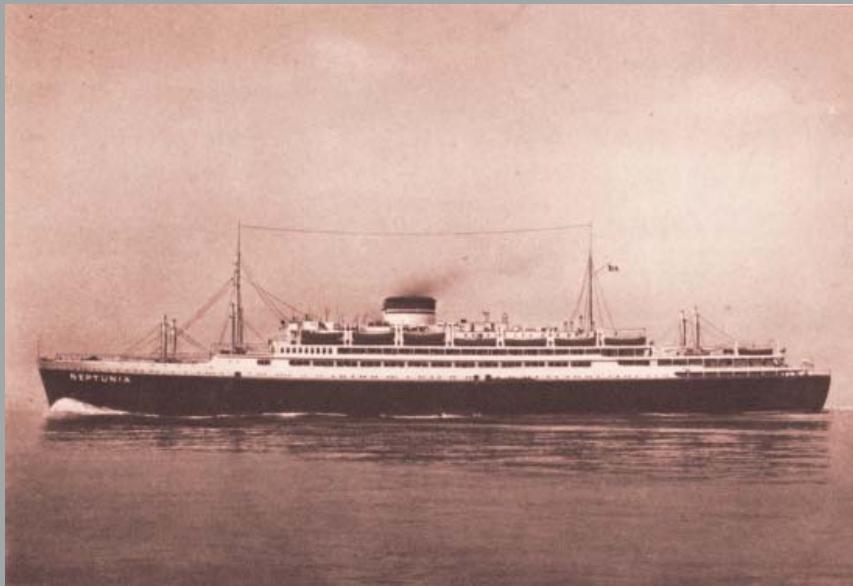


# PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

04

2016



REVUE MAROCO-ESPAGNOLE  
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES  
(NOUVELLE SÉRIE- VERSION ÉLECTRONIQUE)



# LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES AU MAROC À LA LUMIÈRE DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

Adil MOUSSEBBIH<sup>1</sup>

I. INTRODUCTION – II. LE CADRE JURIDIQUE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – III. PLAFFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES – IV. VERS L'ADOPTION D'UNE LÉGISLATION NOVATRICE SUR LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE.

**RÉSUMÉ :** Les partis politiques sont des institutions vitales dans les démocraties contemporaines. La question du financement de la vie politique est l'épine dorsale de tout système politique. Le présent article permet donc d'examiner au préalable le cadre juridique déterminant les conditions de la participation de l'État au financement des partis politiques lors des élections législatives ainsi que les critères de répartition des dotations accordées par l'État et le contrôle exercé sur les moyens octroyés. L'article se réfère dans son développement à la jurisprudence du Conseil constitutionnel marocain relative à un point important introduit dans le code électoral, à savoir le plafonnement des dépenses électorales.

**MOTS CLÉS :** Financement, partis politiques, élections législatives, campagnes électorales, législation, jurisprudence constitutionnelle, plafonnement des dépenses

## LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MARRUECOS A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

**RESUMEN:** Los partidos políticos son instituciones vitales en las democracias contemporáneas. La cuestión de la financiación de la vida política es la columna vertebral de cualquier sistema político. Este artículo permite examinar de antemano el marco jurídico para determinar las condiciones de participación del Estado en la financiación de los partidos políticos en las elecciones parlamentarias y los criterios de distribución de las asignaciones concedidas por el Estado y el control de los medios otorgados. El artículo se refiere en su desarrollo a la jurisprudencia del Consejo Constitucional marroquí en relación con un punto importante introducido en el código electoral, a saber, la limitación de los gastos electorales.

**PALABRAS CLAVE:** financiación, los partidos políticos, elecciones legislativas, campañas electorales, legislación, jurisprudencia constitucional, limitación de gasto.

## THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES IN MOROCCO, IN THE LIGHT OF THE LEGISLATION AND CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

**ABSTRACT :** The political parties are vital institutions in contemporary democracies. The issue of financing political life is the backbone of any political system. This article examines the legal framework determining the conditions of state participation in funding political parties in the parliamentary elections and the criteria of distribution of allocations awarded by the State

<sup>1</sup> Assistant (*Assistant Professor*) de Droit Public à la Faculté Polydisciplinaire, Université Chouaïb Doukkali – El Jadida – Maroc.

and control over the allocated means. The article refers in its development to the Moroccan Constitutional Council's jurisprudence regarding an important point introduced to the Electoral Code, namely the capping of election expenses.

**KEYWORDS:** Financing, political parties, elections, election campaigns, legislation, constitutional jurisprudence, spending limits

## **I. INTRODUCTION**

Les partis politiques sont des institutions vitales dans les démocraties contemporaines. Ils sont à la base de l'organisation démocratique fondée sur l'expression et la manifestation du pluralisme politique<sup>2</sup> La question du financement de la vie politique est l'épine dorsale de tout système politique dans la mesure où les partis sont des entités publiques nécessaires au bon fonctionnement de la société<sup>3</sup> et qu'ils confortent l'exercice démocratique en permettant l'expression de la diversité des opinions dans le respect de l'intérêt général de la collectivité. Ils constituent de ce fait un organe vital dans l'organisation de l'État démocratique<sup>4</sup>.

Pour mener à bien leurs activités et assurer la pérennité de leur existence sur la scène politique, les partis doivent disposer de ressources financières appropriées. Ce besoin d'argent doit cependant être strictement réglementé, car la relation controversée entre l'argent et la politique peut mettre en péril le processus démocratique<sup>5</sup>. Certes argent et politique ont toujours entretenu des rapports ambigus, souvent sulfureux, caractérisés par une relation de dépendance réciproque. A l'époque contemporaine, les modalités de fonctionnement d'une démocratie moderne, par le jeu d'élections régulières, libres, concurrentielles et au coût en constante augmentation, ont poussé les pouvoirs publics à renforcer les dispositifs législatifs et réglementaires. Cela

<sup>2</sup> VAN BIEZEN, Ingrid, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003

<sup>3</sup> Conférence sur «le bilan de la démocratisation en Afrique», organisée à Libreville par l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française (AIPLF) dont les actes ont été publiés par « Parlements et francophonie », n° 106

<sup>4</sup> TOLINI, Nicolas, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2006, p. 467

<sup>5</sup> Les liens qui doivent nécessairement exister entre les citoyens et les acteurs économiques d'une part, et les partis politiques d'autre part, se trouvent resserrés. Toutefois, les travers d'un tel dispositif sont bien connus, notamment le risque d'influence indue que les donateurs sont susceptibles d'acquérir sur les bénéficiaires.

avait permis de faire face aux besoins de financement de la vie politique, tout en garantissant une totale probité quant à l'origine, au volume et à l'usage des fonds dont peuvent disposer les partis politiques<sup>6</sup>.

Les aspects équivoques de la finance et de la politique, qui se manifestent à travers des flux financiers illégaux qui finissent dans les caisses des partis et dans les poches des hommes politiques, ne doivent pas occulter le caractère vital que le financement de l'activité politique revêt pour le fonctionnement de la démocratie. Il faut de ce fait, l'envisager dans une vision plus large que les seules transactions illicites<sup>7</sup>.

Plus généralement, l'activité politique suppose des dépenses qui doivent être considérées comme le coût nécessaire et inévitable de la démocratie<sup>8</sup>. Pour bien fonctionner, les partis politiques doivent subvenir aux besoins de leurs organisations, employer du personnel, mener des campagnes électorales et communiquer avec l'ensemble de l'électorat. Pour pouvoir s'acquitter de ces fonctions, et d'autres fonctions nécessaires, ils doivent disposer de ressources financières appropriées. Toutefois, en raison de l'effet de distorsion que l'argent peut avoir sur le processus démocratique, il importe de réglementer convenablement son rôle<sup>9</sup>.

En effet dans un monde politique en pleine mutation inhérent à un contexte de compétition exacerbée entre les partis, l'utilisation des méthodes modernes de communication politique et de véritables opérations de marketing exigent un coût exorbitant. De même, l'ampleur inégale des ressources financières dont disposent les partis, l'absence de règles encadrant leur utilisation, l'insuffisance des moyens disponibles, entraînent un surcroit de dépenses susceptibles de conduire à un recours aux ressources occultes, ainsi qu'à toutes sortes de pratiques répréhensibles. La révélation d'importants scandales politico-financiers a provoqué une prise de conscience de la

---

<sup>6</sup> TOLINI, N., *op cit.*, p 13

<sup>7</sup> *Ibid.* 1

<sup>8</sup> VAN BIEZEN, I. *op cit.*

<sup>9</sup> *Ibid.* 4

nécessité d'agir contre ce fléau dans les grandes démocraties, notamment en Allemagne<sup>10</sup>, aux États Unis<sup>11</sup> et en France<sup>12</sup> et en Grande Bretagne<sup>13</sup>.

Il est désormais admis que la consolidation de la démocratie requiert d'une part l'atténuation des inégalités à travers l'allocation équitable des ressources publiques et, d'autre part, l'adoption de mesures d'accompagnement visant à assainir les mœurs politiques, à lutter contre certaines dérives pernicieuses liées à l'argent dans ses rapports avec la politique, et à combattre le financement occulte des partis politiques<sup>14</sup>.

Au Maroc, à l'instar d'un bon nombre de pays développés comme le Canada, l'Allemagne, la France, la Belgique, les pays scandinaves, des réformes législatives en matière de financement des partis politiques ont été introduites au cours des années quatre-vingt dix. Ces réformes ont coïncidé avec la volonté des pouvoirs publics d'assurer une plus grande ouverture démocratique et de renforcer le rôle des partis politiques dans la structuration

<sup>10</sup> Le principe de transparence des comptes a été inscrit dans la constitution allemande dès 1949. La loi de 1967 sur les partis politiques, modifiée à diverses reprises, pose le principe d'un financement de l'État calculé en fonction des suffrages obtenus et des montants des dons et cotisations encaissées. Chaque année les comptes sont remis au président du Bundestag.

<sup>11</sup> Aux États-Unis, le législateur s'est employé dès la fin du XIX siècle à contenir l'immixtion de l'argent et des intérêts privés dans la sphère politique, mais c'est

<sup>12</sup> Jusqu'à 1988, la France a été la lanterne rouge des démocraties occidentales en matière de réglementation du financement de la vie politique. Il a fallu attendre cette date, sous la pression de scandales, pour que la classe politique et l'opinion publique ne feignent plus d'ignorer que la démocratie avait un prix et accréditent un véritable cadre spécifique du financement des partis, complétant les dispositions propres aux campagnes électorales, qui allait être fortement remaniée deux ans au plus tard soit adoptée.

<sup>13</sup> La Grande Bretagne n'a pas jusqu'en 2000 adopté de texte d'ensemble organisant le financement des partis. De façon constante, l'idée d'un financement public global y a toujours été repoussée, tant pour des raisons économiques qu'idéologiques. Les versements des particuliers de même que ceux des personnes morales – traditionnellement les entreprises et les syndicats- étaient soumis à bien peu d'obligations, laissant la porte ouverte à tous les abus. Aucun des deux grands partis ne semblait vouloir remettre en cause ce régime peu contraignant avec lequel ils avaient su s'accommoder. Comme dans d'autres démocraties, sous la poussée des affaires, une importante loi du 30 novembre 2000 est venue réglementer les financements et créer une commission indépendante de contrôle. Toutefois, de nouvelles révélations sur le financement du parti travailliste, en 2006 ont amené le premier ministre Tony Blair à entreprendre de réviser le récent cadre juridique.

<sup>14</sup> El Hadj Mbodj, article sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques dans les États africains francophones

de l'espace politique. Toutefois, l'élaboration d'une législation spécifique pour le financement des partis n'a été effective qu'en 2006 par l'adoption de la loi organique n° 36-04 régissant les partis politiques. Cette loi a été modifiée et complétée par la nouvelle loi organique n° 29-11 qui a vu le jour dans un contexte politique favorable inhérent à l'adoption de la nouvelle Constitution en 2011.

L'adaptation progressive des textes régissant le fonctionnement des partis politiques atteste de la volonté du législateur de rehausser les règles qui les régissent au niveau de maturité requis par les pratiques en vigueur dans les démocraties modernes. L'avènement de cette nouvelle ère a considérablement modifié la problématique du financement, en la plaçant au centre des préoccupations des partis. Ceux-ci ont été les premiers à subir les conséquences du mouvement en cours. Devenues les chevilles ouvrières des compétitions électorales, les formations ont du s'adapter à un rôle de premier plan dans un contexte sans précédent ; soumises à l'inflation exponentielle des coûts, la recherche de sources de financement s'est imposée comme leur principal activité, un exercice vital pour tout dire. Le même phénomène s'imposa avec force aux candidats.

Comment le financement et le contrôle des partis politiques sont-ils réglementés dans la législation actuelle ? L'État devrait-il bannir les dons effectués par des sociétés privées ? Les partis devraient-ils recevoir un financement public ? Comment sanctionner les dons illicites et prévenir le trafic d'influence ? Les dépenses de campagnes devraient-elles être plafonnées aux termes de la loi ?

Pour répondre à ces différentes préoccupations, il convient d'examiner au préalable le cadre juridique déterminant les conditions de la participation de l'État au financement des partis politiques lors des élections législatives, les critères de répartition des dotations accordées par l'État, ainsi que le contrôle exercé sur les moyens octroyés. On traitera par la suite la jurisprudence du Conseil constitutionnel marocain relative à un point important introduit dans le code électoral, à savoir le plafonnement des dépenses électorales.

## **II. LE CADRE JURIDIQUE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES**

Le financement des partis politiques dans la législation actuelle peut être examiné sous deux angles : la participation de l'État au financement des partis politiques et le contrôle exercé par l'État sur l'utilisation des fonds accordés.

### **1. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES**

Pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions et faire face aux dépenses nécessaires à l'accomplissement de leurs activités courantes et à l'organisation des campagnes électorales, les partis politiques doivent disposer de ressources financières appropriées. A ce titre la loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques traite, dans son chapitre IV, des ressources et des critères de financement des partis politiques, de la contribution de l'État dans ce financement, des institutions et des mécanismes de contrôle comptable, ainsi que des mesures de suspension de financement prévues en la matière.

Le législateur a tenu à règlementer rigoureusement la question du financement des partis politiques. Il a prévu expressément que les fonds alloués par l'État doivent être dépenses conformément à leur objet et que toute utilisation de l'argent du financement public pour des buts autres que ceux pour lesquels ils ont été attribués sont assimilés à un détournement de deniers publics. Par ailleurs, l'article 31 de la loi a limité de façon drastique les sources de financement des partis qui comprennent à titre exhaustif :

- Les cotisations des membres du parti;
- Les dons, legs et libéralités, en numéraire ou en nature, sans que leur montant ou leur valeur global ne puisse dépasser 300.000 dirhams par an et par donneur;
- Les revenus liés aux activités sociales ou culturelles du parti ;
- Les produits des investissements des fonds du parti dans les entreprises de presse chargées d'éditer les journaux porte-parole du parti, et dans les entreprises d'édition et d'impression œuvrant pour son compte;
- Le soutien annuel accordé par l'État pour participer à la couverture des frais de gestion des partis politiques, ainsi que le soutien affecté à la contribution à la couverture des frais d'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires, prévus dans la présente loi organique;

- Le soutien affecté aux partis politiques pour contribuer au financement de leurs campagnes électorales dans le cadre des élections générales communales, régionales et législatives.

Le montant de la participation de l'État est fixé à l'occasion de chaque élection générale communale ou législative par arrêté du Premier Ministre, pris sur proposition du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Justice et du ministre des Finances.

La loi organique sur les partis politiques n°29-11 dans son article 39 interdit aux partis toute autre subvention directe ou indirecte des collectivités territoriales, des établissements publics, des personnes morales de droit public ou des sociétés dont le capital est détenu, en totalité ou en partie, par l'État<sup>15</sup>. Pour éviter une perte de légitimité, les partis politiques se doivent d'être financés exclusivement par des fonds d'origine nationale. Ils ne peuvent recevoir de façon directe ou indirecte des fonds étrangers<sup>16</sup>.

Si par le passé, l'État aidait les partis politiques d'une façon sporadique et obscure, il ne peut plus agir désormais qu'en respectant les règles élémentaires et intangibles de l'égalité et de la transparence prévues dans la loi organique n°29-11 relative aux partis politiques, qui prévoit l'attribution de subventions annuelles que l'État accorde aux partis politiques pour couvrir leurs frais de fonctionnement, l'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires, et leurs campagnes électorales locales, régionales ou nationales.

L'État consacre en outre une allocation financière aux partis politiques qui ont participé aux élections législatives, et ce, en fonction de l'importance électorale de chaque formation politique. Ainsi, la subvention de l'État est désormais répartie entre trois catégories de formations politiques : celles qui ont participé aux législatives et assuré la couverture d'au moins 10 % des circonscriptions perçoivent un montant forfaitaire distribué à égalité et décidé conjointement par le ministre de l'Intérieur et le Premier ministre. Viennent ensuite les formations ayant obtenu au moins 3% sans atteindre 5% des suffrages exprimés lors des élections législatives au niveau de l'ensemble des circonscriptions électorales locales. Enfin, celles qui ont recueilli au moins 5 % de ces derniers reçoivent un appui financier calculé selon le nombre de sièges et de suffrages obtenus.

<sup>15</sup> Cf article 38 de la LO 29-11 relative aux partis politiques

<sup>16</sup> Cf article 39 de la LO 29-11 relative aux partis politiques

Par ailleurs, les partis ayant participé aux élections générales législatives et ayant couvert au moins 10% des circonscriptions électorales locales relatives à l'élection des membres de la chambre des représentants, bénéficient une fois tous les quatre ans, d'une subvention pour couvrir les frais d'organisation de leurs congrès nationaux.

Selon certains constitutionnalistes<sup>17</sup>, le seuil de 5 % est considéré comme très élevé si l'on se réfère aux lois des pays démocratiques comme l'Espagne, l'Allemagne, la France, le Canada, la Grèce, la Suède etc. Ce seuil, qui a été critiqué par plusieurs partis de l'opposition, a été considéré par certains partis comme insuffisant<sup>18</sup>.

Au regard du droit comparé, dans le système espagnol, la fraction des fonds répartie proportionnellement au nombre de voix recueillies n'est attribuée qu'aux formations qui ont obtenu au moins 3% des suffrages exprimés. En Allemagne, sont éligibles au financement d'État les partis obtenant au moins 0,5% des deuxièmes voix aux élections européenne et du Bundestag ou 1% aux élections aux Landtag. La loi grecque sur le financement des partis instaure également un critère de représentativité de 3% pour les allocataires des fonds publics. La France a opté pour critère de représentativité relativement modéré, autour de 2% en 2003 arrêté à 1% en 2007, afin d'assurer des ressources à des mouvements de faible poids électoral. Quant à la loi électorale du Canada, elle prévoit un financement public trimestriel des partis qui ont obtenu aux dernières élections générales au moins 2 % des voix à l'échelle nationale ou au moins 5 % des voix dans les circonscriptions dans lesquelles ils ont soutenu un candidat. La Suède qui a été parmi les premiers pays au monde à instituer un financement public des partis réserve les subventions aux groupements représentés au Rikstag ayant obtenu au moins 4 % des suffrages au niveau national ou 12 % dans une circonscription. Les partis sans élu au parlement mais qui ont recueilli plus de 2,5% des voix peuvent aussi y prétendre.

Au Maroc, le mécanisme de financement public obéit à deux critères conformément au décret-loi n° 2.06.176 du 21 avril 2006, à savoir le nombre des voix obtenues, et le nombre de sièges recueillis par le parti.

<sup>17</sup> BENDOUROU, Omar, « La nouvelle loi marocaine relative aux partis politiques », *Année du Maghreb*, VIII 2006

<sup>18</sup> C'est le cas des partis de l'Istiqlal et de l'Union socialiste des forces populaires (USFP) qui auraient souhaité le relever à 10 %. Au sein de l'opposition parlementaire, le Parti de la justice et du développement avait demandé de le porter à 7 %.

Le versement du montant de la participation étatique est réparti en deux tranches égales. Le montant de la première tranche est versé sur la base des voix que chaque formation politique a obtenu sur le plan national au titre des circonscriptions électorales locales et de la circonscription électorale nationale (50%). Quant à la seconde tranche, son montant est versé sur la base du nombre des sièges obtenus par chaque parti.

Il convient de souligner que la nouvelle loi organique régissant les partis politiques a prévu une nouvelle répartition de l'allocation de l'État qui retient comme critère le nombre de voix obtenues conjugué au nombre de sièges recueillis par le parti. Cet état de fait marque une rupture avec l'ancien décret 2-92-721 du 28 septembre 1992<sup>19</sup> qui privilégie comme critère le nombre de candidats présentés par chaque parti. Ce dernier critère peut du reste avoir un effet pervers dans la mesure où les partis politiques seraient enclins à présenter le maximum de candidats possibles – dans certains cas juste pour la forme – afin de bénéficier d'une dotation importante<sup>20</sup>.

À titre comparatif, actuellement dans la majorité des pays européens, les partis politiques sont essentiellement financés par les subventions de l'État<sup>21</sup>. Les partis créés dans des périodes de transition politique sont très dépendants du financement public. Et à l'exception de la Suisse et de la Lettonie, presque toutes les démocraties libérales en Europe, quelles soient récentes (Bulgarie,

<sup>19</sup> Le décret-loi n° 2.06.176 prévoit un mode de versement en quatre tranches : La première tranche de 20 % du montant est effectuée d'une manière égale entre les différents partis politiques participant aux élections. La seconde tranche de 30 % effectuée après la clôture du délai du dépôt des candidatures est répartie en tenant compte du nombre de candidats présentés par chacun des partis.- La troisième tranche de 25 % est répartie en fonction du nombre de voix recueillis par chaque parti « sans tenir compte du nombre de voix obtenu par chacun de leurs candidats lorsque ce nombre est inférieur à 5 % des suffrages exprimés dans la circonscription. La quatrième tranche de 25 % est répartie en tenant compte du nombre de sièges obtenus.

<sup>20</sup> Décret 2.92.721 du 28 septembre 1992. Dans les dispositions de ce décret, il est à préciser que l'analyse du versement du montant de la participation étatique montre que 50 % du montant de la participation de l'État alloué au partis politiques (première et deuxième tranches) est accordé dans tenir compte de la représentativité des partis politiques concourant à l'élection : en effet, la première tranche est accordée de manière indifférenciée aux partis politiques et la seconde tranche est répartie en tenant compte seulement du nombre de candidats présentés par chacun des partis.

<sup>21</sup> Rapport du PNUD « Atelier sur la législation et le financement des partis politiques en Tunisie : Perspectives comparatives Tunis, 12 et 13 Mai 2011 ».

République tchèque, Estonie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne) ou anciennes (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne<sup>22</sup>, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni), assurent un financement public direct aux partis politiques.

A titre d'illustration, le soutien accordé par l'État marocain a représenté pour les partis politiques bénéficiaires, la ressource financière la plus importante au titre des élections législatives de 2011, avec un taux de 88 % du total de leurs ressources<sup>23</sup>. Le montant global de la contribution de l'État au financement des campagnes électorales des partis politiques, a été fixé à 220 millions de dirhams. Cette somme dépasse de 10 % celle octroyée en 2007 et est largement majorée par rapport à celle des législatives de 2002, laquelle ne dépassait pas les 150 millions de dirhams. Ce soutien concerne l'aide directe aux activités opérationnelles des partis, aux campagnes électorales, et au fonctionnement des groupes parlementaires.

En sus des subventions annuelles qu'il attribue aux partis politiques, l'État participe au financement des campagnes électorales à l'occasion des élections générales communales, régionales et législatives<sup>24</sup>. Le montant global de la participation est fixé par décision du Chef du gouvernement, sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, de l'autorité

---

<sup>22</sup> En Allemagne, les partis politiques sont d'abord financés par des subventions publiques. Celles-ci sont calculées en fonction des résultats électoraux aux scrutins européens, fédéraux et régionaux ainsi qu'en fonction du nombre de leurs membres. Cette aide publique est plafonnée à 133 millions d'euros. Les dons de personnes privées ou physiques ne sont pas plafonnés, mais il y a une obligation de transparence. Les dons de plus de 10.000 euros doivent être rendus publics dans le rapport comptable des partis, souvent publié un ou deux ans après le scrutin fédéral. A partir de 50.000 euros, les dons doivent être connus immédiatement. Les partis ont d'autres sources de revenus : les cotisations de leurs membres (c'est souvent la première source de revenus des partis), la participation des élus et les « revenus économiques » tirés de l'organisation de manifestations et même de la vente de produits dérivés (Source des informations : <<http://fr.myeurop.info/2010/07/11/financement-des-partis-politiques-la-democratie-l'epreuve>>).

<sup>23</sup> Voir dans ce sens le rapport de synthèse réalisé par la Cour des Comptes, Octobre 2013.

<sup>24</sup> L'État a augmenté de 10 % le financement de la campagne électorale pour les législatives anticipées du 25 novembre : il sera de 220 millions de dirhams (19 millions d'euros environ) contre 200 millions de dirhams en 2007 et 150 millions de dirhams en 2002. Le financement d'une campagne est maintenant plafonné à 350 000 dirhams (30 000 euros environ), contre 250 000 dirhams en 2007.

gouvernementale chargée de la justice et de l'autorité gouvernementale chargée des finances.

En ce qui concerne les campagnes électorales, le financement a toujours pris la forme de dons indexés non pas sur les résultats électoraux des partis mais sur le nombre de candidats présentés. Ceci pousse à une course vers le recrutement des candidats à la veille des élections. Le nombre d'adhérents ou celui des sections pourraient constituer aussi une alternative mais demeurent flous<sup>25</sup>. L'un des critères qui pourraient désormais être retenus est l'indexation de la subvention sur le nombre des voix obtenues. Ce critère est valable aussi bien pour le financement des campagnes électorales que pour les activités normales des partis et permet de ne pas pénaliser les petites structures.

Bref, quel que soit le système de financement des partis, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis et de sanctions dissuasives en cas de manquement aux règles en vigueur. Les organes de contrôle devraient être composés de personnalités indépendantes et dotés de moyens suffisants (notamment des pouvoirs de perquisition et de matériel financier et technique) pour mener à bien leur mission de surveillance.

## **2. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR L'ÉTAT SUR L'UTILISATION DES FONDS ACCORDÉS AUX PARTIS POLITIQUES**

Parmi les concepts de base du financement des partis, le législateur considère que l'utilisation des subventions de l'État par ces derniers à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été accordées, constitue un détournement de deniers publics<sup>26</sup>. Le financement transparent de la vie politique se retrouve, dès lors, au cœur de l'institutionnalisation de la démocratie.

Le contrôle exercé par l'État sur l'utilisation des dotations octroyées aux partis politiques revêt deux aspects : d'un coté, il s'exerce sur les partis politiques pour vérifier l'affectation effective des subventions de l'État aux fins pour lesquelles elles ont été accordées ; de l'autre, le contrôle s'exerce sur les candidats pour vérifier leurs dépenses au titre des élections législatives.

En France, depuis 1988, la loi « relative à la transparence financière de la vie politique » fixe un cadre juridique très précis. Les dépenses électorales sont remboursées aux candidats qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages. Ces dépenses sont plafonnées et doivent être justifiées. Les formations

<sup>25</sup> Ibid 15

<sup>26</sup> Cf article 47 de la loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques.

politiques perçoivent aussi des subventions. Elles dépendent du nombre de suffrages recueillis aux législatives et du nombre de parlementaires inscrits<sup>27</sup>. L'aide publique est attribuée après examen des comptes des partis par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Au Maroc, le contrôle des subventions accordées aux partis politiques est effectué par une commission présidée par un vice président de la Cour des comptes désigné par le président de cette Cour et comprend un président de chambre de la Cour suprême désigné par le ministre de la justice, un représentant du ministre de l'Intérieur et un inspecteur des finances nommé par le ministre des Finances.

En matière de dépenses électorales des candidats, le contrôle est assuré par la commission de vérification des dépenses électorales. Celle-ci est chargée d'examiner l'état des dépenses engagées par les candidats aux élections législatives, et vérifier le respect des règles de plafonnement des dépenses électorales.

Les candidats doivent établir un état des dépenses qu'ils ont engagé lors de l'élection et l'adresser à cette commission dans un délai d'un mois après la proclamation des résultats.

Dans le cadre de la législation actuelle, il existe deux commissions en charge du contrôle du financement de la vie politique, l'une assurant le contrôle de l'utilisation par les partis politiques des subventions aux fins pour lesquelles elles ont été accordées- dont essentiellement le financement des campagnes électorales- et l'autre en charge de l'examen des dépenses engagées par les candidats aux élections législatives. Cet état de fait nous pousse à proposer une éventuelle fusion ces deux entités afin de conférer une cohérence d'ensemble aux opérations de contrôle.

L'existence sur un plan organique d'un seul organe en charge d'assurer les missions dévolues à ces deux commissions permettrait d'assurer plus d'efficacité et de rationalité dans le contrôle du financement de la vie politique.

<sup>27</sup> A titre d'exemple, l'État français a versé 73 millions d'euros en 2008, dont près de 35 millions pour l'UMP et près de 24 pour le parti socialiste (PS). En complément de ce financement public, seuls les particuliers peuvent faire des dons aux partis politiques dans la limite de 7 500 euros par an et par personne. Depuis 1995, les personnes morales (entreprises, fondations...) ne peuvent pas financer un parti. A l'exception des partis politiques qui peuvent se faire des dons entre eux.

Il est proposé dans ce sens l'élargissement des attributions de la future commission afin de lui permettre d'exercer en plus des missions déjà confiées aux deux commissions précitées, le contrôle des comptes des partis politiques. Ce contrôle qui pourrait être effectué annuellement concernerait l'ensemble des ressources du parti, qu'elles soient d'origine publique, privée ou de fonds propres.

Il est évident que l'ampleur de la tâche qui incomberait à cette commission indépendante nécessiterait la mobilisation de façon permanente, de moyens humains et matériels conséquents et particulièrement performants.

Il serait également opportun que le contrôle du financement des campagnes électorales des partis politiques soit enfin règlementé et que son suivi soit confié au Conseil constitutionnel, à l'instar de la législation française qui prévoit une commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité administrative indépendante<sup>28</sup>. Dès lors qu'elle constate une irrégularité elle saisit le juge de l'élection du compte non approuvé. Toutefois, sa position ne lie pas le juge. Outre la saisine par ladite commission, le Conseil constitutionnel doit également répondre à tout argument contenu dans une requête recevable et portant sur les comptes de campagne d'un élu. De même, l'article LO 186-1 lui permet d'être saisi d'un compte, sans qu'il y ait intervention préalable de la commission<sup>29</sup>.

Pour compléter l'analyse des dispositions législatives et réglementaires régissant le financement de la vie politique, il convient d'examiner l'aspect jurisprudentiel concernant la position du Conseil constitutionnel sur un principe important introduit dans le code électoral, à savoir le plafonnement des dépenses électorales. Nous allons examiner successivement le contenu de la règle du plafonnement, ainsi que la portée juridique de cette règle.

<sup>28</sup> La commission a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Elle a été mise en place le 19 juin 1990. Selon l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, cette commission est une autorité indépendante composée de neuf membres : hauts magistrats, sont nommés pour cinq ans renouvelables par décret du Premier ministre. Trois membres sont nommés sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, trois sur proposition du Premier président de la Cour de cassation et trois sur proposition du Premier président de la Cour des comptes. Ils élisent leur président qui nomme un vice-président. Il ne peut être mis fin à leur mandat (sauf démission ou décès).

<sup>29</sup> Voir CAMBY, J.P. *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, 2004, p. 140.

### **III. PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES**

Au Maroc, les règles relatives au plafonnement des dépenses des candidats à l'occasion des campagnes électorales concernent à la fois les élections communales et législatives. Elles font l'objet du titre II de la quatrième partie du code électoral de 1997. Cependant, les mesures d'applications prises sous forme de décret relatif au plafond à respecter et à la nature des dépenses électorales n'ont porté jusqu'à nos jours que sur les dépenses relatives aux élections législatives<sup>30</sup>.

La règle du plafonnement des dépenses s'applique à deux niveaux différents:

- Elle limite d'une part le volume de l'argent à utiliser pendant la campagne électorale en fixant un plafond des dépenses, visant par là à assurer l'égalité entre les candidats ;
- Elle limite, d'autre part, les domaines où l'argent peut être dépensé, en ne retenant que les dépenses électoralles stricto sensu, visant cette fois à moraliser la vie politique.

#### **1. CONTENU DE LA RÈGLE DU PLAFONNEMENT**

D'après l'article 289 du code électoral, les candidats aux élections générales communales et législatives sont tenus de respecter le plafonnement des dépenses fixé par décret, et ce afin d'éviter l'escalade et l'utilisation effrénée de l'argent, assurant ainsi l'équilibre des moyens déployés par les candidats, indépendamment de leur fortune personnelle.

Dans ce cadre le décret n° 2-11-607<sup>31</sup> du 19 octobre 2011 fixe le plafond du financement des campagnes électorales à 350.000 DH pour chaque candidat et candidate au lieu de 250.000 qui avait été fixé par le décret 2-97-234 du 22 octobre 1997.

<sup>30</sup> L'impact du plafonnement des frais de campagne a infléchi la dangereuse spirale inflationniste des dépenses qui avait amené partis et candidats à recourir à tous les artifices, y compris les plus illégaux, pour se procurer les fonds nécessaires à la promotion de leurs idées ainsi qu'à leur succès électoral.

<sup>31</sup> L'article 3 dudit décret stipule que « chaque mandataire de liste de candidature ou chaque candidat, selon le cas, est tenu d'établir un état détaillé des sources de financement de sa campagne électorale et un état des dépenses engagées par lui lors de sa campagne électorale, accompagné de toutes les pièces justifiant lesdites dépenses ».

Il y'a lieu de préciser que le décret du 19 octobre 2011maintient les mêmes dispositions contenues dans le décret précité de 1997, notamment en matière de dépenses engagées au titre de l'impression des annonces et des documents électoraux, leur affichage et leur distribution ainsi que les frais des rassemblements électoraux, les rémunérations versées aux prestataires de services, les frais de déplacement et toutes autres les dépenses afférentes à ces rencontres<sup>32</sup>.

Cette définition des dépenses comporte quelques ambiguïtés :

- Tout d'abord, elle laisse entendre que les dépenses électORALES sont celles engagées pendant la durée légale de la campagne électORALE, ce qui est difficilement applicable en pratique. À titre d'exemple, l'impression et l'acquisition des supports de propagande exigent beaucoup plus de temps, et il aurait été souhaitable de tenir compte de cette contrainte pour fixer la date du début des dépenses. Il aurait fallu aussi préciser si les dépenses électORALES sont constituées uniquement par les dépenses engagées et réglées, ou bien également par les dépenses engagées, mais dont le paiement a été différé au-delà de la durée légale de la campagne électORALE.
- Ensuite, la loi ne précise pas si les dépenses engagées au profit du candidat par d'autres personnes qui le soutiennent sont considérées comme faisant partie des dépenses électORALES et donc soumises au plafond fixé.
- Par ailleurs, le problème juridique le plus important apparaît lorsqu'on examine la portée de la règle du plafonnement et de l'obligation de déposer l'état des dépenses et les pièces justificatives.

---

<sup>32</sup> Il est précisé que le financement accordé par le ministère de l'Intérieur n'est pas suffisant compte tenu notamment du dispositif de distribution adopté. En général, lors de la campagne, les partis politiques sont obligés de couvrir toute l'étendue de la circonscription électORALE, de couvrir lors des élections tous les bureaux de vote...À ce titre, ils supportent les charges inhérentes à ces activités, ainsi que d'autres frais connexes supportés par le candidat. Sachant qu'une part importante des fonds est allouée à la confection des supports publicitaires et autres documents de campagne, et que le parti utilise de son côté une autre partie de ces fonds, le volet attribué au candidat se trouve réduit à une portion congrue.

## **2. PORTÉE DE LA RÈGLE DU PLAFONNEMENT : L'ABSENCE DE SANCTIONS**

L'article 293 du code électoral marocain dispose que lorsque la commission de vérification constate que l'état des dépenses n'a pas été déposé dans le délai prescrit ou fait apparaître un dépassement du plafond fixé, elle en saisit la juridiction compétente. L'application de cette disposition pose problème.

En effet, bien que la règle du plafonnement des dépenses et celles du dépôt dans le délai fixé de l'état des dépenses et des pièces justificatives soient exprimées de manière impérative par le code électoral, ces deux règles ne sont pas d'ordre public puisqu'elles ne sont assorties d'aucune sanction déterminée, ni pécuniaire, ni électorale, ni pénale.

En conséquence, les termes de l'article 293 n'ont aucune portée juridique, puisque l'on voit mal comment un tribunal se déclarerait compétent et prononcerait une sanction non prévue par la loi. Il y a donc :

- absence de sanction pécuniaire, dans la mesure où les candidats astreints au dépôt de l'état des dépenses n'est pas tenu par exemple, dans le cas où un dépassement du plafond des dépenses a été constaté, de verser au trésor public une somme égale au montant de ce dépassement.
- absence de sanction électorale, dans la mesure où le candidat qui n'a pas déposé lesdits documents dans les conditions et délais prescrits où dont le dossier a été rejeté n'est pas déclaré, par exemple, inéligible pour une durée donnée.
- absence de sanction pénale, enfin, puisque le candidat qui aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé n'est puni ni d'une d'amende, ni d'un emprisonnement.

D'ailleurs, force est de constater que la violation des dispositions législatives en matière de plafonnement des dépenses électorale ne figure pas parmi les infractions prévues et sanctionnées par le titre V du code électoral. S'agit-il d'une simple omission volontaire ou involontaire du législateur? Dans les deux cas, le but recherché, celui de l'égalité et de la transparence de la vie politique, n'est pas atteint. Ce qui impose l'introduction de réformes législatives en la matière, à l'instar d'autres pays démocratiques, notamment la France qui a mis en place un dispositif très avancé d'aide financière aux partis politiques et de prise en charge des dépenses de campagne, en contrepartie du strict respect de la législation définie. Les manquements à cette législation exposent leurs

auteurs à une panoplie de sanctions très dissuasives : sanctions pénales<sup>33</sup> pour les donateurs illégaux et les bénéficiaires de ces dons, amendes et prison) ; sanctions financières<sup>34</sup> : perte du financement public ; retrait d'agrément pour le mandataire financier; rejet des comptes; sanctions électorales<sup>35</sup>-des peines d'inéligibilité qui ont pour effet d'évincer temporairement de la vie politique ceux qui prennent le risque de la fraude) ; ou annulation de l'élection.

### **3. LE PRINCIPE DU PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES : POSITION DU CONSEIL**

En matière de plafonnement des dépenses électorales, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur cette question, dans plusieurs de ses décisions notamment celles n°205-98, n°207-98 et n° 252-98 datées respectivement du 11 mai, 21 mai et 12 novembre 1998.

Appelé à se prononcer sur la contestation de la régularité de l'élection de certains membres de la chambre des représentants, le Conseil constitutionnel a statué par le rejet desdites contestations, en particulier le moyen tiré du dépassement du plafond des dépenses électorales. Pour arriver au rejet de ce moyen, le Conseil Constitutionnel a tout simplement souligné que la loi

---

<sup>33</sup> L'article L. 113-1 du code électoral prévoit une peine d'amende de 3 750 euros et/ou d'emprisonnement d'un an, à l'encontre du candidat qui aura recueilli des fonds sans l'intermédiaire d'un mandataire financier (article L. 52-4) ; ou celui qui a accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8.

<sup>34</sup> Si le juge de l'élection écarte parfois la sanction d'inéligibilité en raison de la bonne foi du candidat, il peut confirmer le rejet à bon droit du compte, conduisant ainsi de fait à l'application de sanctions financières. Ces sanctions se traduisent par le non-remboursement forfaitaire des dépenses aux candidats qui n'ont pas déposé leur compte à temps ou qui ont dépassé le plafond de dépenses ou dont le compte de campagne a été rejeté (art. L. 52-11-1). Si le juge de l'élection constate par une décision définitive un dépassement du plafond légal des dépenses, le candidat est tenu de verser au Trésor public, une somme égale au montant du dépassement (article L. 52-15, dernier alinéa).

<sup>35</sup> L'article L. 118-3 précise que le rôle du juge de l'élection « peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ». Si l'inéligibilité prononcée concerne un candidat élu, son élection est annulée, ou si l'élection n'a pas été contestée, il est déclaré démissionnaire d'office.

Ces dispositions sont issues de la loi interprétative n° 96-300 du 10 avril 1996 qui a introduit la possibilité par le juge de l'élection de retenir la bonne foi du candidat pour écarter la sanction électorale.

organique relative à la Chambre des Représentants ne prévoit dans aucune de ses dispositions le plafonnement des dépenses électorales.

Les décisions du Conseil constitutionnel marocain font fi des dispositions de l'article 289 du code électoral qui prévoit expressément que « les candidats aux élections générales communales et législatives sont tenus de respecter le plafonnement des dépenses électorales fixés par décret pris sur proposition du ministère de l'intérieur, du ministre de la justice et du ministre des finances ».

Il découle de cet article qu'un plafond peut être fixé. On se demande bien évidemment sur l'existence d'un décret promulgué à cette occasion et sur le pourquoi d'une attitude pareille envers ce grief. Le code électoral (loi ordinaire) reste alors sans effet juridique du moment où les lois organiques relatives aux deux chambres du Parlement ne fixent pas de plafond aux dépenses électorales dont le dépassement n'est pas de nature à entacher d'irrégularité d'une élection législative.

Une lecture constitutionnelle permet néanmoins de comprendre les raisons ayant conduit le Conseil à cette prise de position. La constitution de 2011 prévoit dans son article 37 (2<sup>e</sup> alinéa), à propos de la Chambre des représentants, la disposition suivante : « 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 ».

La position du Conseil constitutionnel, même si elle est justifiée selon nous d'un point de vue constitutionnel, suscite des interrogations d'ordre juridique. Elle induit ainsi certains effets préjudiciables à la cohérence et à l'applicabilité des dispositions législatives relatives aux élections. En effet, le Conseil n'a pas admis le principe de plafonnement des dépenses électorales au motif qu'il n'est pas prévu par le « régime électoral » de la Chambre des représentants et ne peut en conséquence figurer dans une loi ordinaire.

Il convient de s'interroger par ailleurs, avec un certain étonnement, sur le fait que le code électoral comporte en plus des dispositions relatives au plafonnement des dépenses électorales, d'autres dispositions qui rentrent dans le cadre du régime électoral de la Chambre des représentants, mais dont la constitutionnalité n'a jamais été remise en cause par le Conseil. Il s'agit de celles relatives aux listes électorales générales qui traitent des conditions d'inscription des citoyens sur les listes électorales et des incapacités

électorales. Ce même code prévoit des dispositions relatives à l'utilisation des moyens audiovisuels lors des campagnes électorales relatives à l'élection de la Chambre des représentants.

La position du Conseil constitutionnel a créé aussi un certain trouble juridique<sup>36</sup> car il n'a pas pris en compte le principe de plafonnement des dépenses électorales pour les candidats à la Chambre des représentants, alors que ce principe prévu dans le code électoral n'a jamais été déclaré explicitement anticonstitutionnel par le Conseil<sup>37</sup>.

Etant donné que le code électoral n'a pas été soumis au Conseil pour en apprécier la constitutionnalité. Ce dernier, arguant que la loi ordinaire n'est pas habilitée à traiter de cette question qui relève du domaine de la loi organique, estime que le dépassement du plafond des dépenses électorales n'est pas un motif d'annulation de l'élection du député-élu. Cette logique a été largement critiquée par la doctrine qui appelle le Conseil à reconsidérer l'article 45 de la Constitution pour être en phase avec son esprit. En effet, cet article, en englobant le domaine de la loi ordinaire, traite du « régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales ».

En effet, le pouvoir discrétionnaire dont jouit le juge constitutionnel pour ne pas annuler une élection comportant des irrégularités entraîne un sentiment de déception des électeurs et des partis politiques qui ont la légitimité de se réclamer lésés par des décisions inéquitables.

En somme, les trois décisions du Conseil constitutionnel marocain ont eu pour effet également de créer à posteriori une situation inégalitaire pour les candidats à la Chambre des représentants, alors que les candidats aux élections communales y sont tenus en vertu du code électoral. Cette situation crée un déséquilibre sur un plan de principe entre les deux types d'élections et une incohérence voire un désordre dans le dispositif législatif régissant les élections dans notre pays.

La position du Conseil constitutionnel a enfin pour effet de ne pas prendre en compte un principe fondamental adopté par le législateur qui permet de limiter l'influence de l'argent dans les élections et tend à assurer une égalité entre les candidats aux élections à la Chambre des représentants.

<sup>36</sup> SMOUNI, Khalid, *Le contrôle des élections législatives par le Conseil constitutionnel*, DAR Bourerag, 2005, p 289 (arabe).

<sup>37</sup> ZEJJARI, Ahmed, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois », REMALD, n°7, p 54, 1995

En raison de l'importance de ces décisions et leur impact sur les élections législatives futures, il serait également opportun de soumettre le contrôle des dépenses des candidats au contrôle du Conseil constitutionnel tout en renforçant ses pouvoirs dans le contentieux électoral financier afin de limiter le développement exponentiel des dépenses électorales<sup>38</sup> et assainir le financement des activités politiques. L'intervention du législateur est hautement souhaitable à ce sujet pour corriger ce flou juridique et mettre un terme à l'imbroglio qui porte préjudice aux fondements démocratiques de la vie politique du pays.

Il serait également impérieux que notre droit constitutionnel marocain soit adapté au nouveau système de contrôle de la constitutionnalité des lois, à savoir le contrôle par voie d'exception. Ce nouveau contrôle a pour conséquence d'assainir notre arsenal juridique et de faire disparaître de notre droit des lois qui ne sont plus conformes aux exigences juridiques actuelles. De ce fait, le plafonnement des dépenses relatives aux élections législatives est mis en veilleuse, même si l'article 289 du code électoral n'a pas été expressément déclaré non conforme à la Constitution. Pour remédier à cette situation, les pouvoirs publics seront appelés à transposer les dispositions du code électoral relatives aux élections législatives (y compris la question du plafonnement des dépenses électorales), aux lois organiques relatives aux deux chambres du Parlement.

En revanche, si le Conseil constitutionnel n'a évoqué que l'article 289 du code électoral, il n'en demeure pas moins que le gel de cet article entraîne par voie de conséquence le gel d'une série de dispositions du code qui lui sont liées. D'où la nécessité de faire un "toilettage" du code électoral pour en éliminer les aspects relatifs à la Chambre des Représentants et à la Chambre des Conseillers. Les pouvoirs publics doivent profiter de la révision du code électoral pour se conformer à la décision du Conseil Constitutionnel, en présentant les textes qu'il faut dans le sens voulu par le Conseil.

Enfin, il faut souligner que le contexte actuel marqué par la nouvelle constitution et par la volonté des pouvoirs publics de réaliser des élections

<sup>38</sup> A cette fin, le législateur a fixé des plafonds aux dépenses électorales. Ces plafonds varient en fonction des élections et de la population de la circonscription. Voir à ce propos, la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 sur le financement de la vie politique qui est devenu le socle de la législation sur le financement de la vie politique, dont le point d'aboutissement actuel est constitué par les importantes lois du 14 avril 2011.

libres et transparentes (article 11 de la constitution) tout en luttant contre le pouvoir de l'argent dans la vie politique, permettra d'offrir au Conseil constitutionnel un terrain prolifique pour un contrôle effectif de la régularité du financement des campagnes électorales, en sanctionnant sévèrement toutes les dérives qui seraient constatées et en mettant fin à toute velléité de fraude en la matière.

L'adoption d'une législation innovante en matière de financement des partis politiques instaurant des critères équitables de répartition des contributions de l'État aux partis, des sources de financement claires, des comptes transparents et des règles strictes régissant les dons privés, sont à notre sens des conditions sine qua non pour garantir la transparence financière de la vie politique.

#### **IV. VERS L'ADOPTION D'UNE LÉGISLATION NOVATRICE SUR LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE**

Le financement public doit être entendu dans une perspective large dépassant les allocations versées aux candidats et les dotations permanentes des partis politiques. Il doit déboucher sur un véritable système régulant en amont les ressources des partis politiques et en aval le contrôle des dépenses des partis afin d'aboutir à une moralisation véritable de la vie politique ainsi qu'à une transparence de la gestion des partis et, par ricochet, à une plus grande appropriation citoyenne des partis et à une plus grande implication des citoyens dans la vie politique du pays.

La nécessité d'une législation innovante s'avère de plus en plus pressante en l'état actuel du développement de notre démocratie pluraliste. Les réformes à introduire concernent à la fois l'amélioration des textes actuels, et l'édition de dispositions relatives à des domaines non couverts par la loi. En effet, le principal défaut de la législation actuelle est qu'elle met l'accent sur le contrôle *a posteriori* des dépenses électorales, et néglige totalement la question des ressources autres que publiques.

Les mesures à adopter doivent concerner à la fois les dépenses et les recettes. A ce niveau, il y a lieu d'astreindre les partis politiques et les candidats à tenir une compatibilité de leur campagne électorale d'une part, et de définir les conditions du financement privé des partis politiques d'autre part. En d'autres termes, la réglementation du financement de la vie politique

doit neutraliser les effets de l'utilisation abusive de l'argent dans la conquête et l'exercice du pouvoir. Candidats, formations politiques et élus et électeurs doivent être protégés contre toute tentative de corruption. Pour satisfaire cette finalité, la législation sur le financement des campagnes électorales doit remplir quatre objectifs : Circonscrire les dépenses électorales dans des limites définies de façon objective, garantir aux candidats un seuil minimum de moyens financiers publics pour mener leur campagne électorale , leur imposer une transparence rigoureuse en ce qui concerne leurs ressources et leurs dépenses et veiller au respect de cette législation en prévoyant un contrôle strict et des sanctions dissuasives.

## **1. LE CONTROLE DES COMPTES**

En dehors du mécanisme prévu par la loi pour contrôler les dépenses de la subvention publique à l'occasion des campagnes électorales, les partis politiques doivent être obligés de tenir une compatibilité retraçant tous les comptes du parti ainsi que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti peut légalement investir et dont il détient la moitié au moins du capital, où y exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Ces comptes doivent être arrêtés chaque année, certifiés par un ou plusieurs commissaires aux comptes et déposés au début de l'année suivant celle de l'exercice auprès de la commission de vérification ou d'une autre commission qui sera créée à cet effet.

Cette nouvelle approche doit permettre de mettre fin aux dysfonctionnements et aux errements constatés ces dernières au niveau de la gestion et de la tenue d'une comptabilité interne des partis politiques. Le dispositif de contrôle doit être renforcé et étendu a l'ensemble des pièces justificatives des recettes et des dépenses surtout lorsque l'on sait la facilité avec laquelle des pièces justificatives peuvent être produites<sup>39</sup> (mémoires d'honoraires, factures ou bien en présence de factures non numérotées, non datées, non libellées au nom du candidat, ne faisant pas état des informations relatives au fournisseur, au mode de règlement, manque d'informations

<sup>39</sup> Il est à signalé selon le rapport de la Cour des comptes que vingt neuf (29) partis politiques ont bénéficié de la participation étatique au financement de leurs campagnes électorales. Parmi ces partis, dix huit (18) ont adressé à la Cour leurs pièces justificatives dans les délais réglementaires.

détaillées sur les sources de financement des campagnes électorales des candidats...)

A cet égard, Il y a lieu d'appliquer fermement les dispositions de la nouvelle loi organique de 2011 régissant les partis politiques, qui a imposé à ces derniers la tenue annuelle de leur comptabilité certifiée par un expert comptable inscrit à l'ordre des experts-comptables et conservation des pièces comptables pendant dix ans<sup>40</sup>. Le contrôle pourrait être amélioré, en obligeant les partis politiques d'avoir par exemple des comptes de campagne spécifiques (compte bancaire), ce qui permettrait de mieux cerner l'origine des ressources et la nature des dépenses.

Ainsi, tout versement de sommes en numéraire supérieures ou égales à 10.000 dirhams pour le compte d'un parti politique doit se faire par chèque bancaire ou chèque postal. Toute dépense en numéraire dont le montant est supérieur ou égal à 10.000 dirhams effectuée pour le compte d'un parti politique doit se faire par chèque. La Cour des comptes contrôle la comptabilité des partis qui est obligatoirement envoyée au plus tard le 31 mars de chaque année<sup>41</sup>. Le contrôle de la Cour s'exerce sur la légalité des dépenses au titre de la subvention de l'État ainsi que de ses recettes et dépenses globales.

C'est dans cette optique que s'inscrit les recommandations de la Cour des comptes<sup>42</sup> qui propose l'adoption d'un modèle unifié de l'état des dépenses engagées par les candidats et de l'état détaillé de leurs sources de financement ; l'incitation des partis politiques et leurs candidats à respecter les lois et règlements en vigueur en ce qui concerne la production des déclarations ou la justification des dépenses (production des bons de livraison ou des

<sup>40</sup> Selon le rapport de la Cour des comptes susvisé, la vérification des comptes des partis politiques a permis de constater que seuls quatorze (14) partis ont produit lors des élections de 2011 des comptes certifiés par un expert comptable inscrit au tableau de l'ordre des experts comptables et ce conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi organique n° 29-11 des partis politiques

<sup>41</sup> Selon le même rapport, parmi les trente cinq (35) partis légalement constitués, vingt et un (21) partis ont présenté leurs comptes à la Cour des comptes au titre de l'année 2011 : Huit (08) Partis ont produit leurs comptes dans les délais fixés par l'article 44 de la loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques, treize(13) partis ont produits leurs comptes en dehors des délais prescrits et enfin quatorze(14) partis n'ont pas produit leurs comptes annuels à la Cour des comptes

<sup>42</sup> Voir à ce propos la synthèse des rapports relatifs aux partis politiques réalisés par la Cour des Comptes Octobre 2013

factures datées, numérotées au préalable et libellées au nom du candidat concerné et comportant toutes les informations nécessaires notamment le prix, les quantités et la nature des marchandises ou services, le prix unitaire, le montant de la TVA , l'identification fiscale du fournisseur, les montants versés ainsi que les justificatifs de l'acquit, le mode de règlement (numéro du chèque ou du virement bancaire) la date de paiement...etc.

Par ailleurs, le législateur organique a prévu des sanctions pénales, alors qu'il aurait dû également prescrire des sanctions administratives qui priveraient le parti politique condamné (en fait ses représentants) du bénéfice de nouvelles subventions pour une durée déterminée<sup>43</sup>.

Un autre dysfonctionnement a trait au patrimoine des partis qui est parfois inscrit au nom du leader. L'opacité des textes de loi est accentuée ainsi par la culture politique des partis. D'où la nécessité impérieuse d'établir l'enregistrement du patrimoine du parti en son nom en tant que personne morale et d'intégrer comptablement ce patrimoine dans les avoirs propres du parti. Il faudrait également instaurer des règles claires de financement électoral, basées sur la séparation entre le financement du parti et le financement de la campagne électorale. Il est de même préconisé de fixer un plafond de dépenses pour chaque élection de mettre en place une autorité autonome chargée de suivre le financement des partis politiques et des campagnes électorales et de soumettre les données s'y rapportant au contrôle du juge constitutionnel électoral.

Dans le cadre de la réforme à venir, il faudra préciser si le plafond des dépenses de campagne concerne l'ensemble de la liste ou chaque candidat en particulier. Dans tous les cas, le compte de campagne doit retracer en recettes les apports personnels des candidats, et en dépenses les sommes consacrées directement au financement de leur campagne par le parti de rattachement. Ces deux éléments doivent nécessairement être comptabilisés pour vérifier le respect du plafond, sinon le principe d'égalité ne sera pas respecté. En dépenses, le compte des candidats doit retracer, selon leur nature, l'ensemble des dépenses électorales engagées ou réglées par eux-mêmes ou pour leur compte.

---

43 L'exemple de la France est un éloquent modèle à suivre à ce sujet

Quoi qu'il en soit, le dépôt des comptes et le délai du dépôt doivent devenir des règles impératives sanctionnées expressément par la loi<sup>44</sup>. Il faut prévoir comme indiqué auparavant, des sanctions spécifiques en cas de dépassement du plafond par les candidats. À cet égard, il serait judicieux de s'inspirer des expériences des grandes démocraties, notamment l'expérience française qui a prévu à ce sujet trois sanctions : premièrement, la sanction comptable à retentissement financier (le rejet du compte, la perte du droit au remboursement des dépenses) ; deuxièmement, des sanctions électorales à savoir une peine d'inéligibilité d'un an<sup>45</sup> ; l'annulation de son élection ou la démission d'office s'il a été élu) ; enfin le non respect de ces règles entraîne une sanction financière spécifique : l'obligation de verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement du plafond, cette sanction étant applicable seulement dans l'hypothèse où ce dépassement serait de l'ordre de 8 % à 10 % du plafond des dépenses<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> On sait que l'article L. 52-4 du code électoral français fait obligation aux candidats de régler les dépenses de campagne qu'ils exposent en vue de l'élection par l'intermédiaire d'un mandataire financier qui peut être une personne physique ou une association de financement électoral(e). Il leur est donc interdit de procéder eux-mêmes directement au règlement de ces dépenses

<sup>45</sup> On peut souligner à cet égard que l'inéligibilité est modulable dans le temps. Le législateur de 2011 a incontestablement voulu que, quand il décide de déclarer un candidat inéligible, le juge de l'élection puisse « moduler » l'inéligibilité dans le temps, c'est-à-dire de la faire varier dans le temps, sans que le maximum de cette sanction dépasse, non pas un an, comme dans le dispositif jusqu'alors applicable, mais 3 ans. De telle sorte que, on peut le penser en tout cas, lorsqu'elle sera prononcée, la durée de l'inéligibilité dépendra selon toute vraisemblance de la gravité de la règle transgessée, d'une volonté de fraude de contourner la loi. Au 31 octobre 2012, ni le Conseil constitutionnel, ni le Conseil d'Etat n'ont rendu de décisions relatives à la modulation dans le temps des inéligibilités (voir B Maligner op cité).

<sup>46</sup> C'est de cette sanction qu'a, par exemple, été frappée une personnalité politique très connue, M. Jack Lang en 1993. Voir à ce propos la décision du Cons. const. 9 déc. 1993, nos 93-1328-1487, AN Loir-et-Cher, 1re circ.: JO 10 déc., p. 17197; AJDA 1994. 226, note Maligner : cas de M. Jack Lang et Cons. const. 24 nov. 1993, nos 93-1321-1498, AN Paris, 19e circ.: JO 27 nov., p. 16409; AJDA 1994. 224, note Maligner (17,79 %, taux révisé à la baisse et fixé à 12,71 % à la suite de l'admission d'un recours en rectification d'erreur matérielle par Cons. const. 17 déc. 1993, nos 93-1321-1498, AN Paris, 19e circ.: JO 23 déc., p. 17936), cas de M. Jean-Pierre Pierre-Bloch.

## **2. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT PRIVÉ DES PARTIS POLITIQUES**

De façon générale, il est admis que la subvention accordée par l'État aux partis politiques pour financer leurs campagnes électorales a pour finalité d'assurer, autant que possible, leur indépendance à l'égard des groupes d'intérêts privé. C'est là un argument d'ordre politique qui doit être conforté par le droit.

Il convient de souligner que la loi organique n° 29-11 sur les partis politiques a réglementé le financement privé des partis politiques. Ce financement est constitué des cotisations des membres, des dons, legs et libéralités en numéraire ou en nature, qui ne peuvent dépasser toutefois pour chacun d'entre eux et par an les 100 000 dirhams. A cela s'ajoutent revenus liés aux activités sociales et culturelles du parti. On constate que la loi n'interdit pas les dons provenant du secteur privé: Sociétés commerciales, industrielles ou financières, contrairement à certains pays démocratiques comme la Belgique<sup>47</sup>, la Pologne<sup>48</sup>, la Bulgarie, la France, la Grèce, l'Ukraine, le Canada...) qui ont interdit ou appliquent des restrictions aux dons privés des entreprises, et ce afin de soustraire les partis à l'influence des sociétés commerciales ou financières.

En Espagne, rien n'interdit à une entreprise de faire des dons à un parti politique. Toutefois, la loi établit quelques limites à cette possibilité : les partis ne peuvent pas recevoir d'argent d'entreprises privées prestataires de service pour le compte de l'administration publique. Par ailleurs l'argent versé doit être inscrit dans un compte spécialement ouvert à cet effet. La somme maximum autorisée, tant pour les personnes physiques que morales, est de 100000 euros par an et. Les dons anonymes sont interdits. Cette législation relativement souple, n'empêche cependant pas les scandales. Le financement occulte des partis est ainsi, depuis un an et demi, au cœur de l'actualité avec l'affaire« Gürtel<sup>49</sup> ». La Justice espagnole enquête sur un système complexe

<sup>47</sup> La Belgique a purement et simplement interdit les dons des sociétés privées.

<sup>48</sup> Dans le même ordre d'idée, dans un effort de limitation de l'influence du financement ploutocratique, la Pologne a récemment décidé d'interdire les dons des organisations, fondations et associations de la société civile.

<sup>49</sup> L'affaire Gürtel ou cas Gürtel est une affaire politico-financière faisant suite à l'enquête menée à partir de février 2009 par le juge de l'Audiencia Nacional d'Espagne Baltasar Garzón, toujours en cours d'instruction et qui implique un présumé réseau de corruption lié au Parti populaire espagnol (PP). De nombreuses entreprises bénéficiaient de contrats publics

de corruption destiné à financer illégalement le Parti populaire. En Grande Bretagne la législation électorale est très permissive en matière de financements des partis politiques. N'importe quel individu, entreprise, syndicat et même association caritative est autorisé à verser les sommes qu'il désire aux partis, sans aucun plafond<sup>50</sup>.

Au Maroc et jusqu'à une date récente, les partis politiques se cachaient derrière le Dahir du 15 novembre 1958, présenté comme une épée de Damoclès qui interdisait aux partis d'avoir des biens ou des comptes bancaires enregistrés au nom du parti. Le patrimoine de chaque parti dépendait du bon vouloir de son leader, puisque enregistré en son nom<sup>51</sup>.

Par ailleurs, l'article 38 de la loi organique n° 29-11 sur les partis politiques interdit à ces derniers de recevoir toute subvention directe ou indirecte des collectivités territoriales, des établissements publics, des personnes morales de droit public ou des sociétés dont le capital est détenu, en totalité ou en partie, par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, des personnes morales de droit publics ». Toutefois, cet article ne précise pas si le délit de financement illicite d'un parti doit être considéré comme simple

---

contre des pots-de-vin aux édiles du PP, principal parti d'opposition. Un réseau occulte de financement illégal et organisé, baptisé réseau Gürtel, dont l'épicentre se situerait dans la région de Valence dirigée par Francisco Camps, actuellement dans la ligne de mire de la Justice, pour avoir personnellement perçu des « petits cadeaux » de la part d'entreprises. Dernier rebondissement : début juillet c'est l'antenne locale du PP à Alicante qui est, à son tour, suspectée d'avoir touché des pots de vin. Insuffisant toutefois pour faire sortir le chef de fil de la droite, Mariano Rajoy, de son mutisme obstiné. Le principal parti de droite n'est pas le seul à être soupçonné de tremper dans des affaires de financement occulte. C'est également le cas de la fédération de partis politiques catalans du centre et catalanistes (CiU), dont l'un des partis fondateurs pourrait avoir, lui aussi, reçu des commissions sur la concession de travaux publics.

<sup>50</sup> Malgré cette quasi absence de contrôle du financement des partis politiques, un énorme scandale a ébranlé la crédibilité du parti conservateur de David Cameron en mars dernier. Lord Ashcroft, le président adjoint du parti et également son principal donateur, avec plus de dix millions de livres sterling (à l'époque 15 millions d'euros) versés entre 2000 et 2009, a reconnu ne pas payer l'intégralité de ses impôts en Grande-Bretagne comme il l'avait promis en 2000. Une enquête a donc été lancée par la commission électorale sur la légalité de ses dons et ceux réalisés via l'une de ses sociétés. Elle a rapidement conclu que ceux-ci étaient légaux, même si éthiquement l'opinion publique en a jugé différemment.

<sup>51</sup> On se rappelle du chantage odieux exercé par Osman qui refusait d'abandonner le siège du RNI comme il a exigé d'avoir un quitus avant de lâcher les finances du parti.

infraction administrative ou s'il s'agit au contraire d'une infraction pénale qui relève de la compétence d'une juridiction répressive. Il existe, par ailleurs, une ambiguïté quant à l'objectif poursuivi par le législateur. Deux points de vue s'opposent : soit il s'agit simplement d'inciter à la moralisation des rapports entre les partis politiques et l'argent public, soit il s'agit d'imposer l'assainissement des recettes des partis et d'interdire par conséquent toute subvention d'origine suspecte. Si tel est l'objectif poursuivi par le législateur à travers l'article 38 de la loi, il nous paraît manifestement illusoire : les dons des personnes privées agissant en réalité comme des intermédiaires de personnes de droit public auraient dû être eux aussi interdits, surtout si les dons proviennent de sociétés qui exercent une activité lucrative liée aux commandes publiques.

Ainsi on peut avancer que les règles destinées à encadrer le financement des partis politiques semblent à priori inefficaces. L'éventualité d'un financement occulte n'a pas été envisagée par le législateur organique qui n'a accordé aucune attention aux connivences qui pourraient exister entre élus d'un parti et leurs pourvoyeurs de fonds illicites. Or, l'expérience de nombreux Etats<sup>52</sup> montre qu'il existe des allocations illicites de ressources financières qui excèdent les limites du financement officiel des partis. C'est pourquoi le législateur organique aurait dû faire la distinction entre les dons désintéressés, motivés par la conviction ou la sympathie, et les dons fournis en échange d'un service ou d'un avantage lorsque les membres d'un parti détiennent un pouvoir de décision. Malheureusement, le Conseil constitutionnel n'a pas fait preuve de réactivité quant à l'interprétation des dispositions relatives au financement privé des partis politiques ou à leur gestion interne et organisation.

A l'examen du dispositif de la décision du Conseil, on constate que le « considérant- balai » est utilisé afin de déclarer que les dispositions non examinées dans la décision ne sont pas contraire à la constitution<sup>53</sup>. Or cette technique du « considérant- balai » nous paraît particulièrement inadaptée

<sup>52</sup> La France a incité en revanche les pouvoirs de l'hexagone depuis la loi organique de 1988 a couper le pont entre l'argent des entreprises et les caisses politiques, en interdisant définitivement aux personnes morales -quelles qu'elles soient- de prendre part au financement de la vie politique, comme ils ont plafonné les dépenses électorales pour assurer notamment plus d'égalité entre les candidats, indépendamment de leur fortune personnelle

<sup>53</sup> « Déclare que les autres dispositions des articles de la loi organique n°29-11 relative aux partis politiques ne sont pas contraires à la constitution... »

pour l'examen des lois organiques. Selon la doctrine, l'idée que le contrôle de constitutionnalité puisse ne pas porter sur la loi dans son intégralité « comporte un risque important d'insécurité juridique, laissant dans l'ombre du contrôle certains articles de la loi » selon Guillaume DRAGO et Nicolas MOFLESSIS<sup>54</sup>.

Quand le Conseil constitutionnel refuse d'examiner l'ensemble de la loi organique qui lui est soumise, il est permis de s'interroger sur l'existence d'un « déni de justice constitutionnelle ». Le fait que certaines dispositions de la nouvelle constitution soient ambiguës et obscures doit au contraire inciter le Conseil constitutionnel à faire preuve de perspicacité et d'adopter des décisions plus subtiles et plus nuancées.

Il convient néanmoins de se féliciter de l'essor significatif du droit du financement des partis politiques. Cette matière autrefois marginale, apparaît aujourd'hui incontournable. Cependant l'existence d'un cadre normatif minimum s'impose. Ce cadre inclut généralement une réglementation plus ou moins restrictive des contributions privées (plafonnement des dons, exclusion de certains donateurs, prohibition des dons anonymes) et des mesures de transparence (reddition des comptes, publicité). Le contrôle devrait s'exercer par le biais d'une autorité distincte des partis, telle que la commission administrative indépendante, après que les comptes eussent été vérifiés par des professionnels de la comptabilité (experts comptables, commissaires aux comptes). Enfin des sanctions – à l'efficacité certes très variable- viennent réprimer les manquements aux obligations légales de la part des partis ou des donateurs.

Pour l'avenir, les législations qu'elles soient relatives aux partis ou à la lutte contre la corruption- devront encore relever les défis d'un monde globalisé dans lequel, notamment, la complexification des circuits de la finance internationale rend toujours plus délicate la mise au jour d'opérations dissimulant les financements occultes des partis politiques<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Chronique constitutionnelle, in revue « justice », Ed, Dalloz, 1996, p310.

<sup>55</sup> Le démantèlement difficile de filières financières liées au financement occulte d'activités criminelles ou terroristes démontre déjà la difficulté du défi à relever.

# PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

04

2016

REVUE MAROCO-ESPAGNOLE DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES  
NOUVELLE SÉRIE - VERSION ÉLECTRONIQUE

## SOMMAIRE / Janvier -Décembre 2016 / N° 4

### ÉTUDES

Rachel B. ROSENBLOOM

Federalism and Fundamental Rights: Safeguarding the Rights of Undocumented Immigrants in the United States and the European Union

Adil MOUSSEBIH

Le financement des partis politiques au Maroc à la lumière de la législation et de la jurisprudence constitutionnelle

### NOTES

Nora SEDDIKI-EL HOUDAÏGI

Centralité du droit dans le développement Socio-Economique

Teresa RUSSO

Some Brief Reflections Concerning the Mobility Partnership in the EU External Migration Policy

### DOSSIER

#### Droit International Privé : Droit de Famille au Maroc et en Espagne

Mercedes MOYA ESCUDERO

Présentation

Andrés RODRÍGUEZ BENOT

Le statut personnel des marocaines à l'égard de l'ordre juridique espagnol: observations générales et propositions de lege ferenda

Mercedes SOTO MOYA

Droit à la vie en famille. Un parcours difficile depuis le Maroc

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

La célébration du mariage avec un ressortissant étranger. Le cas des citoyens marocains

Nuria MARCHAL ESCALONA

Problèmes actuels de reconnaissance de la kafala marocaine auprès des autorités espagnoles

Ricardo RUEDA VALDIVIA

Modification en Espagne des jugements rendus au Maroc en matière d'aliments

Ángeles LARA AGUADO

Relations hispano-marocaines en matière de successions

Carmen RUIZ SUTIL

Effets «pernicieux» de la paternité légitime marocaine en Espagne : une question à résoudre

### DOCUMENTATION

Lorena CALVO MARISCAL

Analisis de los Tratados, Acuerdos no Normativos y Comunicados conjuntos hispano-marroquíes, 2013-2016

### BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

MESA, B. *La falsa Yihad. El negocio del narcotráfico en El Sahel*, Ed. DALYA, San Fernando, 2013,  
par Luis ROMERO BARTUMEUS

