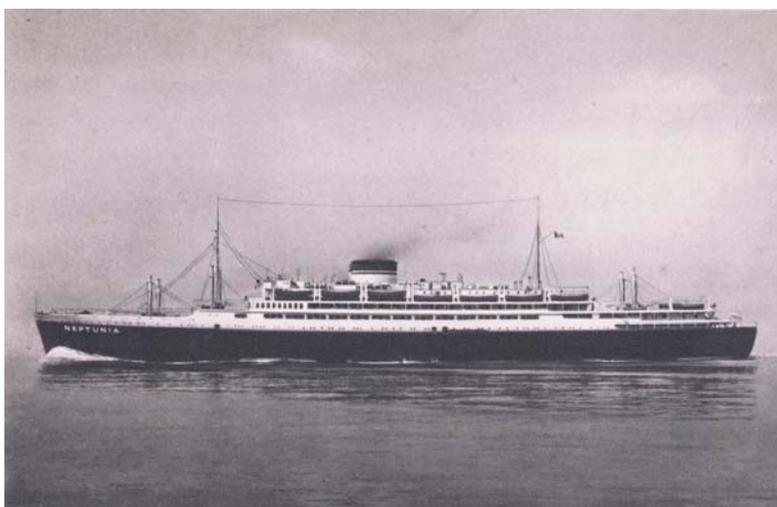


# PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

06

2018



JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

(NOUVELLE SÉRIE- VERSION ÉLECTRONIQUE)



ISSN 2341-0868

DOI: [http://dx.doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_int.2018.16](http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2018.16)

**Citation:** JAIDY, A., «L'acquis de l'Union Européenne est-il un frein au processus de convergence réglementaire au Maroc», *Paix et Sécurité Internationales*, num. 6, 2018, pp. 67-94

**Received:** 12 September 2016

**Accepted:** 26 September 2016

## L'ACQUIS DE L'UNION EUROPEENNE EST-IL UN FREIN AU PROCESSUS DE CONVERGENCE REGLEMENTAIRE AU MAROC?

¿Es el acervo de la Unión Europea un obstáculo para el  
proceso de convergencia reglamentaria en Marruecos?

Is the Acquis of the European Union a Brake in the Regulatory  
Convergence Process in Morocco?

Abdelhafid JAIDY<sup>1</sup>

I.- INTRODUCTION. II.- ETAT DES LIEUX DU PROCESSUS DE  
CONVERGENCE RÉGLEMENTAIRE AU MAROC. III.- DIFFICULTÉS DU  
PROCESSUS DE CONVERGENCE LIÉES A LA NATURE DE L'ACQUIS DE  
L'UE. IV.- RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE OPTIMISATION  
DE L'USAGE DE L'ACQUIS DE L'UE. V.- CONCLUSION.

**RESUME :** La convergence réglementaire a pour finalité d'assurer une intégration progressive de l'économie marocaine au marché intérieur de l'Union Européenne (UE). En dépit des différents moyens mobilisés pour sa réussite, le processus de rapprochement du droit marocain à l'acquis de l'UE, débuté au milieu des années 2000, tarde à réaliser les objectifs qu'on lui avait assignés. L'état des lieux de ce processus fait ressortir l'existence d'innombrables goulets d'étranglement, endogènes qu'exogènes, qui en sapent la bonne dynamique. Les performances de ce processus, déséquilibré et dépourvu de stratégie, se trouvent limitées essentiellement par un certain nombre de facteurs liés à la nature-même de cet acquis. La mise en œuvre d'un outil de pilotage et la formation en matière de droit de l'UE sont de nature à redresser ce processus.

**MOTS-CLES :** Relations Maroc-UE, Accord d'Association, Statut Avancé, acquis de l'UE, processus de convergence réglementaire.

**RESUMEN:** El objetivo de la convergencia reglamentaria es garantizar una integración gradual de la economía marroquí en el mercado interno de la Unión Europea (UE). A pesar de los varios medios movilizados para su éxito, el proceso de acercamiento de la legislación marroquí al acervo de la UE, iniciado a mediados de 2000, tardo a lograr los objetivos establecidos. Este proceso revela la existencia de innumerables cuellos de botella, endógenos como exógenos, que socavan su buena dinámica. Los resultados obtenidos de este proceso, desequilibrado y carente de estrategia, son limitados. Esto se debe principalmente a una serie de factores relacionados con la naturaleza

<sup>1</sup> Doctorant (*PhD Candidate*) en Droit International Public à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger - Université Abdelmalek Essâadi - Maroc.

misma de este acervo. La puesta en marcha de una herramienta de dirección, así como la formación en materia de derecho de la UE pueden rectificar este proceso.

**PALABRAS CLAVE:** Relaciones Marruecos-UE, el Acuerdo de Asociación, El Estatuto Avanzado, el acervo de la UE, el proceso de convergencia reglamentaria.

**ABSTRACT :** The purpose of regulatory convergence is to ensure a gradual integration of the Moroccan economy into the internal market of the European Union (EU). Despite the various means mobilized for its success, the process of bringing Moroccan law into line with the EU acquis, begun in the mid-2000s, is slow in achieving the objectives assigned to it. The state of play of this process reveals the existence of innumerable bottlenecks, endogenous and exogenous, which undermine the good dynamics. The performance of this process, unbalanced and devoid of strategy, is limited mainly by a number of factors related to the very nature of this acquis. The implementation of a steering tool and training on EU law is likely to redress this process.

**KEYWORDS :** Morocco-EU relations, Association Agreement, Advanced Status, EU acquis, regulatory convergence process.

## I. INTRODUCTION

Les documents bilatéraux<sup>2</sup> formant la base juridique des relations qui lient le Maroc à l'Union européenne (UE) s'accordent pour considérer que l'objectif principal et unique de la convergence réglementaire est de garantir une intégration progressive de l'économie marocaine au marché intérieur de l'UE.

Ainsi, quoique l'Accord d'Association (AA) de 1996, dans son article 52 sur le rapprochement des législations<sup>3</sup>, stipule que « la coopération vise à aider le Maroc à rapprocher sa législation de celle de la Communauté dans les domaines couverts par le présent accord », sans déclarer expressément cet objectif, celui-ci reste, cependant, décelable dans l'un des considérants dudit Accord : « Considérant les progrès importants du Maroc et du peuple marocain vers la réalisation de leurs objectifs de pleine intégration de l'économie marocaine à l'économie mondiale et de participation à la communauté des États démocratiques ; (...) ».

---

<sup>2</sup> Il s'agit de l'Accord d'Association, du Plan d'Action de la Politique Européenne de Voisinage, du Document conjoint sur les relations bilatérales UE-Maroc/Statut Avancé et du Plan d'Action pour la mise en œuvre du Statut Avancé.

<sup>3</sup> Accord euro-méditerranéen établissant une association entre le Royaume du Maroc, d'une part, et les communautés européennes et leurs États membres, d'autre part, fait à Bruxelles le 26 février 1996 publié par le Dahir n° 1-96-79 du 3 hija 1420 (10 mars 2000), BO n° 4936 du 20.9.2001, p. 818.

Cet objectif sera, par la suite, clairement annoncé par le Plan d'Action de la Politique Européenne de Voisinage (PAPEV)<sup>4</sup> de 2005 qui a confirmé que toute intégration progressive du marché intérieur de l'UE et à ses structures réglementaires reste tributaire d'un rapprochement de la législation, des normes et des standards marocains à ceux de l'UE dans de nombreux domaines.

Le but révélé par le PAPEV va donc de pair avec le document d'orientation de la Commission Européenne (CE)<sup>5</sup> sur la Politique Européenne de Voisinage (PEV) qui considère que le rapprochement des législations demeure la composante essentielle de la politique du développement économique et sociale pour tous les pays voisins de l'UE dans la mesure où il constitue une base nécessaire pour une possible participation au marché intérieur de l'UE.

Le Document conjoint sur les relations bilatérales UE-Maroc/Statut Avancé de 2008, réaffirme aussi le rôle du rapprochement du cadre législatif du Maroc à l'acquis de l'Union européenne<sup>6</sup> ou acquis comme élément essentiel pouvant faciliter au « Statut Avancé », dans sa dimension économique et financière, « la mise en place d'un espace économique commun, entre l'UE et le Maroc, caractérisé par une intégration poussée de l'économie marocaine à celle de l'UE et s'inspirant des normes qui régissent l'Espace Economique Européen.<sup>7</sup> ». Une telle intégration qui ne pourrait se faire qu'« à travers un processus graduel et séquentiel, basé sur la reprise progressive de l'acquis communautaire de l'UE »<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE, « Plan d'action UE/Maroc », 2005.

<sup>5</sup> Communication de la Commission, « Politique européenne de voisinage : Document d'orientation », COM(2004) 373 final du 12 mai 2004.

<sup>6</sup> L'appellation « acquis de l'Union européenne » a remplacé l'expression « acquis communautaire » depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Réparti sur 35 domaines politiques ou chapitres, l'acquis correspond à l'ensemble des normes de droit produites jusqu'à l'heure actuelle par l'UE. L'expression « Acquis communautaire » a été remplacée par l'appellation « Acquis de l'Union européenne » depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Réparti sur 35 domaines politiques ou chapitres, l'*Acquis* correspond à l'ensemble des normes de droit produites jusqu'à l'heure actuelle par l'UE.

<sup>7</sup> Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé, 13 octobre 2008, p. 4.

<sup>8</sup> *Ibid.*

S'agissant du Plan d'Action pour la mise en œuvre du Statut Avancé (PASA)<sup>9</sup> de 2013, cet instrument, s'inscrivant dans la continuité de son devancier (PAPEV) expiré en 2010, insiste à son tour sur le fait qu'un rapprochement réglementaire graduel et séquencé avec l'acquis, favorisera l'arrimage progressif de l'économie marocaine sur le marché intérieur de l'UE et encouragera le commerce, l'investissement et la croissance compatibles avec les objectifs d'intégration économique régionale surtout en faveur des entreprises marocaines d'accroître leurs parts de marché de l'UE.

En dépit des objectifs ambitieux annoncés dans ces documents et la ferme détermination du Maroc pour un bon arrimage à l'UE en tant que choix stratégique, le pays affiche un bilan modeste concernant son projet de convergence réglementaire vers l'acquis, entamé il y a plus d'une décennie<sup>10</sup>.

Les performances mitigées dudit processus, malgré le nombre d'acteurs impliqués et les moyens mobilisés, incite tout de go à se mettre en quête des lacunes ainsi que de s'interroger sur les mesures susceptibles de redresser cette situation anormale. Aussi, des questions importantes et de plus en plus pertinentes donnent-elles matière à réflexion :

D'abord, pourquoi des limites au processus existent-elles alors ? Autrement dit, dans quelles mesures peut-on retenir la nature de l'acquis comme facteur explicatif d'un processus de rapprochement accumulant des retards ? Ensuite, comment peut-on contrecarrer ces insuffisances ?

Pour tenter d'apporter les éléments de réponse à ces questionnements, une analyse de l'état des lieux du processus de convergence réglementaire au Maroc sera présentée avant de mettre en lumière sur les multiples difficultés, liées essentiellement à la nature de l'acquis, qui freinent ce processus.

## **II. ÉTAT DES LIEUX DU PROCESSUS DE CONVERGENCE RÉGLEMENTAIRE AU MAROC**

Le processus de convergence réglementaire n'est pas sans faille. En effet, malgré les succès réalisés, certains effets indésirables ayant trait à son mode de fonctionnement montent en surface. Ainsi, l'état des lieux montre bien

---

<sup>9</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Relations avec le Maroc : projet de plan d'action Maroc pour la mise en œuvre du statut avancé (2013-2017) », 9 décembre 2013.

<sup>10</sup> Ce processus a été initié avec le lancement des premiers jumelages institutionnels le 30 novembre 2005, <<https://lematin.ma>>, consulté le 2.10.2017.

qu'il s'agit d'un processus déséquilibré qui fonctionne en l'absence d'une stratégie claire de convergence.

## 1. PROCESSUS DÉSÉQUILIBRE

Il existe plusieurs facteurs qui perturbent en profondeur le processus de convergence réglementaire au Maroc. Ceux-ci se manifestent par la prééminence de certains symptômes de déséquilibre rendant le processus à la fois lent et dissimulé.

### A. PROCESSUS LENT

L'engagement de l'UE à pourvoir le Maroc d'appui institutionnel et financier pour mettre en avant le processus de rapprochement législatif et réglementaire se heurte à d'innombrables difficultés dont la lenteur, chez le côté marocain, quant à accompagner le même rythme de celui de son partenaire européen. Si le rythme qui cadence les actions des deux parties, dans ce sens, est inégal du fait des écarts institutionnels, cela ne dispense pas pour autant quelques institutions publiques marocaines, intervenant dans la chaîne de production des règles normatives, de leur responsabilité de ralentir ce processus. La longue durée de certains jumelages institutionnels est aussi reprochable.

Dans la première situation, cette lenteur se produit notamment lorsque les projets de textes juridiques élaborés suite à une opération de convergence réglementaire, dans le cadre d'un jumelage institutionnel, se trouvent côte à côte dans les circuits législatif et réglementaire avec ceux ayant suivi la procédure ordinaire d'élaboration (hors jumelage institutionnel). Ce phénomène provoque une surcharge non souhaitée à la bonne gestion des calendriers desdites institutions, ce qui conduit finalement à l'« engorgement » desdits textes dans leurs rouages, en particulier à cause de leurs auteurs qui manquent de mentionner qu'ils proviennent d'une opération de convergence réglementaire.

Le projet du texte juridique se perd souvent dans le labyrinthe institutionnel. En effet, le mécanisme de production des textes juridiques se trouve, parfois aussi, pénalisé par la durée de la mise en ligne de certains avant-projets de lois et décrets pour concertation sur le site web du Secrétariat Général du Gouvernement marocain. Aussi, la structure bicamérale du Parlement a un impact non négligeable sur la célérité du processus législatif car, dans certains cas, des projets de textes juridiques se voient « enterrés » sous l'effet d'un long va et vient (navette) entre les deux chambres de cette institution.

Un autre facteur qui influence également la dynamique de production des actes juridiques par ces institutions se manifeste lorsque le Maroc compte créer une règle de droit dans le cadre d'une opération de convergence réglementaire dans un domaine où le pays dispose déjà de son propre texte. Dans ce cas de figure, réconfortées par la présence du texte existant, ces institutions se compatissent à la procrastination dans l'élaboration et l'adoption des textes en question. Les exemples qui illustrent cette réalité peuvent être multipliés à volonté, on distingue ici le cas des textes qui tardent à voir le jour et ceux qui ont été adoptés après un long retard.

Pour le premier cas, on peut citer le projet de la loi modificative de la loi n° 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur<sup>11</sup> s'inscrivant dans le cadre des réformes permettant d'accélérer le rapprochement du système national de la recherche avec l'Espace européen de la recherche (EER) et qui a constitué l'un des résultats obligatoires atteints à l'issue d'un jumelage institutionnel<sup>12</sup>, clôturé depuis la deuxième moitié de l'année 2013. Le domaine réglementaire est concerné également par ce phénomène, il s'agit notamment du projet du décret fixant les conditions d'octroi d'agrément aux entreprises chargées des services d'assistance en escale dans les aéroports<sup>13</sup>, qui compte abroger et remplacer le texte encore en vigueur qui remonte à l'année 2005<sup>14</sup>.

Pour le second cas, on peut citer la loi n° 40-13 portant code de l'aviation civile<sup>15</sup> qui a vu le jour après 4 années d'attente<sup>16</sup> malgré l'importance de ce texte pour

---

<sup>11</sup> Cette loi compte consacrer un chapitre à la recherche et la réforme des statuts des personnels de recherche et la mise à disposition d'un modèle de référence issu à la fois du cadre législatif français et espagnol.

<sup>12</sup> ROYAUME DU MAROC, « Appui au Système National de la Recherche au Maroc pour une intégration à l'Espace Européen de la Recherche », Fiche de projet de jumelage institutionnel, <<https://twinning.ms.gov.pl>>, consulté le 2.10.2017.

<sup>13</sup> ROYAUME DU MAROC - SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, « Projet de décret abrogeant et remplaçant le décret n° 2-05-1399 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005) fixant les conditions d'octroi d'agrément aux entreprises chargées des services d'assistance en escale dans les aéroports », <<http://www.sgg.gov.ma>>, consulté le 2.10.2017.

<sup>14</sup> Décret n° 2-05-1399 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005) fixant les conditions d'octroi d'agrément aux entreprises chargées des services d'assistance en escale dans les aéroports, BO n° 5378 du 15.12.2005, pp. 953-955.

<sup>15</sup> Loi n° 40-13 portant code de l'aviation civile promulguée par le Dahir n° 1-16-61 du 17 chaabane 1437 (24 mai 2016), BO n° 6474 du 16.6.2016, pp. 4734-4778. (*Texte en langue arabe*)

<sup>16</sup> Le texte en langue française n'a été publié qu'après environ 14 mois de la parution, au BO, de la version arabe.

la protection des consommateurs du fait qu'il accorde des droits aux passagers qui seront désormais à l'abri des abus des compagnies de transport. Concernant le volet réglementaire, quoique la loi n° 81-12 relative au littoral est entrée en vigueur depuis sa publication au Bulletin Officiel (BO) en 2015<sup>17</sup>, le décret fixant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la Commission nationale de gestion intégrée du littoral et des commissions régionales ainsi que les modalités d'élaboration du plan national et des schémas régionaux du littoral tarde encore à voir le jour<sup>18</sup>.

Faut-il signaler d'emblée que les situations évoquées ci-dessus sont porteurs de risques du fait que l'UE pourrait, si elle le juge nécessaire, décider de remanier ou d'abroger son texte objet de la convergence, dont le déroulement est en cours, avant que le Maroc ne parvienne à adopter le sien, et on pourrait imaginer l'impact de la lenteur, qui sera générée, sur la production des règles juridiques nécessaires au bon fonctionnement du monde des affaires (rapidité des transactions, confiance des investisseurs, etc.) sur l'économie nationale.

Dans la première situation, malgré l'enthousiasme qu'affiche le Maroc pour les projets de jumelages institutionnels qui représentent pour lui une opportunité inestimable pour moderniser son arsenal juridique, le cycle de vie de certains de ces projets transforme cet enthousiasme en une véritable déception. En effet, la durée approximative d'exécution d'un jumelage institutionnel peut varier entre 6 et 24 mois selon l'importance des actions à entreprendre, sans compter la durée que demande l'appel à proposition pouvant dépasser, dans certains cas, 3 mois<sup>19</sup> sauf prorogations.

## B. PROCESSUS DISSIMULÉ

Un autre élément de déséquilibre qui représente un véritable défi pour les autorités publiques marocaines concerne le caractère dissimulé du processus de convergence réglementaire. En effet, ce processus se déroule d'une façon

<sup>17</sup> Loi n° 81-12 relative au littoral promulguée par le Dahir n° 1-15-87 du 29 ramadan 1436 (16 juillet 2015), BO n° 6404 du 15.10.2015, pp. 3746-3754.

<sup>18</sup> ROYAUME DU MAROC - Secrétariat Général du Gouvernement, « Projet de décret fixant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la Commission nationale de gestion intégrée du littoral et des commissions régionales ainsi que les modalités d'élaboration du plan national et des schémas régionaux du littoral », <<http://www.sgg.gov.ma>>, consulté le 2.10.2017.

<sup>19</sup> Pour le cas du jumelage « Appui au renforcement des autorités de la concurrence au Maroc », l'avis de l'appel à proposition a été publié entre le 1<sup>er</sup> juin et le 15 septembre 2006.

inaperçue du fait qu'il n'existe aucune mention dans le corps du texte juridique marocain indiquant que celui-ci est issu d'une opération de convergence. La dissimulation se manifeste aussi dans l'absence d'une indication révélant la source du droit de l'UE (règlement, directive, etc.) dans le texte marocain, ce qui rend ce processus difficile à déceler. Cette dissimulation entrave la distinction aisée entre les règles juridiques issues d'une convergence réglementaire et celles qui ont été élaborées en dehors de ce processus.

Pour les États membres de l'UE, l'examen des textes de transposition de l'acquis au sein de leurs ordres juridiques montre la présence d'un renvoi expresse à l'acte juridique source de l'acquis : chaque pays membre est tenu d'incorporer une référence à la directive-source lors de la publication officielle des textes en question. En témoigne l'indication dans le corps même des directives qui sont formulées de la sorte : « Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente Directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres ».

A l'instar de cette pratique, les textes juridiques marocains résultant de la convergence doivent contenir ce renvoi pour assurer une meilleure lisibilité de cette convergence auprès des opérateurs économiques surtout européens. Ainsi, on pourrait réaliser deux objectifs à la fois : sécurité juridique et visibilité. Aussi, n'y a-t-il pas de plus rassurant pour un opérateur étranger que de trouver des normes identiques ou voisines de celles de son pays d'origine.

Une question qui s'impose : comment le Maroc doit-il procéder alors pour atteindre un tel objectif ?

Pour ce faire, les textes juridiques marocains issus du rapprochement vers l'acquis doivent contenir dans leurs « visas » le type de l'acte transposé, le numéro, l'institution ou les institutions qui l'on adopté, la date de son adoption et le titre complet. Une indication, dans l'exposé des motifs, le cas échéant, que le texte juridique marocain en question est issu d'une convergence sera fortement conseillée.

## **2. PROCESSUS DÉPOURVU DE STRATÉGIE**

La mise en place du processus de convergence réglementaire vers l'acquis au Maroc se réalise souvent à tâtons. Cet état de chose engendre des effets indésirables à la bonne marche de ce processus car ce dernier ne dispose

d'aucune stratégie basée sur un outil de pilotage bien déterminé. En effet, le déroulement dudit processus ne s'effectue ni sur la base d'un planning prévisionnel d'exécution ni même sur la base des ressources financières propres allouées spécifiquement par le pays.

#### A. ABSENCE D'UN PLANNING DE CONVERGENCE

Le processus de convergence réglementaire au Maroc se heurte à un bon nombre d'entraves. Dans ce sillage, il y a lieu de citer l'absence de planning d'exécution des actions de rapprochement dans les secteurs jugés prioritaires pour le pays. Ainsi, l'absence de cet outil conduit inévitablement à un désordre de programmation rendant la planification du processus, dans l'espace et dans le temps, une « démarche à tâtons ».

En effet, l'indisponibilité d'un calendrier hiérarchisant les domaines prioritaires et les objectifs intermédiaires cibles concernés par la convergence réglementaire à projeter selon un « timing » bien précis, comme c'est le cas pour les pays candidats à l'adhésion à travers un Programme National d'Adoption de l'Acquis (PNAA)<sup>20</sup>, engendre un état de non visibilité et ouvre la voie au tâtonnement.

Le planning, à établir par les autorités publiques marocaines en charge du processus, est un document qui doit décortiquer les projets contenus dans le PASA à entreprendre dans le cadre de la convergence réglementaire en tâches et sous-tâches et les ordonnancer. Il devrait également estimer les charges et les ressources nécessaires à leur réalisation notamment en termes de moyens humains et financiers.

En effet, cet outil de programmation doit fournir une analyse des écarts entre les objectifs effectués et les objectifs attendus en plus de renseigner sur l'état d'avancement des projets et prévoir toutes les ressources indispensables pour la mise en œuvre de chaque tâche élémentaire à part du processus de convergence réglementaire.

En outre, le planning en question ne devrait pas faire abstraction du facteur temps car, l'absence d'une dimension temporelle, risque de « débousso-

<sup>20</sup> La préparation d'un tel document est assez délicate. Pour les PECO, par exemple, la préparation du PNAA a nécessité le renforcement de mécanismes de coordination entre différents ministères pour lister l'état de l'acquis dans différents secteurs et réunir ces résultats dans un seul et même document. Voir TULMETS, E., « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE : L'expérience des jumelages institutionnels en Estonie et en Hongrie », *Politique européenne*, n° 18, 2006, p. 175.

ler » le processus de convergence réglementaire et de créer une lenteur non souhaitée à l'adoption du texte juridique, objet de la convergence, au moment opportun.

## B. ABSENCE D'UN FINANCEMENT NATIONAL PROPRE

Le processus de convergence législative et réglementaire ne bénéficie pas de ressources financières marocaines propres. En effet, le pays n'octroie aucun financement spécifique au processus de convergence hormis quelques moyens non pécuniaires mis à la disposition des Conseillers Résidents de Jumelage (CRJ) et des experts, dans le cadre des jumelages institutionnels, tels que les outils de travail nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches (bureaux, équipements, etc.) et ce conformément aux stipulations des contrats de jumelages institutionnels signés entre les deux parties marocaine et européenne. Toutes les actions du processus sont donc totalement financées par l'UE à travers des dotations imputées sur les instruments d'aide extérieure de l'UE dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage (PEV).

L'enveloppe financière engagée, destinée aux opérations de rapprochement législatif et réglementaire, a enregistré une augmentation remarquable depuis le lancement du processus de rapprochement en 2005, en passant de 40 millions € sous le Programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (P3A) à 172 millions € sous le Programme « Réussir le Statut Avancé » (RSA). Toutefois, malgré le soutien croissant affiché à ce niveau, il faut s'interroger, en revanche, sur les perspectives de l'aide de l'UE au terme du budget européen post-2020, et donc de la valeur du montant de l'aide destiné au Maroc qui a peu de chances d'augmenter, étant donné les implications financières potentiels du Brexit<sup>21</sup> découlant de la fin de la contribution britannique importante<sup>22</sup> au budget de l'UE.

### **III. DIFFICULTÉS DU PROCESSUS DE CONVERGENCE RÉGLEMENTAIRE LIÉES A LA NATURE DE L'ACQUIS DE L'UE**

Dans ce qui suit, ils vont être élucidés les trois grands handicaps inhérents à la nature de l'acquis qui compliquent la tâche de l'administration publique

<sup>21</sup> Le « Brexit » est une abréviation de « British Exit », évoquant la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

<sup>22</sup> FONDATION ROBERT SCHUMAN, « Les conséquences budgétaires du Brexit pour l'Union européenne », *Question d'Europe*, n° 454, 2017, p. 3.

marocaine, et par voie de conséquence compromettent la capacité du pays à l'accueillir dans son ordre juridique interne constituant ainsi un véritable frein au processus du rapprochement législatif et réglementaire tout entier. Le premier concerne la lourdeur de l'acquis, le deuxième, quant à lui, dépend de sa complexité tandis que le troisième a trait à son caractère d'extranéité.

## 1. LOURDEUR DE L'ACQUIS DE L'UE

Parmi les caractéristiques afférentes à l'acquis et qui rendent sa mise en œuvre une tâche de plus en plus lourde pour les autorités marocaines, il y a lieu de citer son aspect volumineux et évolutif. La nécessité de la traduction des actes juridiques formant cet acquis constitue également une autre contrainte.

### A. ACQUIS VOLUMINEUX

L'acquis est lourd du fait qu'il est difficile à gérer vu son abondance. A cet égard, ce « stock » législatif et réglementaire en tant que « résultat d'une lente accumulation, d'un processus relativement long de maturation<sup>23</sup> » qui était estimé, rien qu'en 2001, à plus de 80.000 pages<sup>24</sup> a pu atteindre presque 90.000 pages en 2005<sup>25</sup>, pour passer en 2012 à 149.603 pages du Journal Officiel (JO)<sup>26</sup> de l'UE, chose qui montre la taille titanesque des actes juridiques formant ledit acquis.

En outre, cette « inflation normative » empêchant la consultation aisée de l'acquis ne constitue pas uniquement une entrave aux partenaires PEV dont le Maroc fait partie, mais aussi aux États candidats à l'adhésion à l'UE voire

<sup>23</sup> PESCATORE, P., « Aspects judiciaires de l'«acquis communautaire» », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 620.

<sup>24</sup> Communication de la Commission, « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », COM(2001) 726 final du 5 décembre 2001, p. 5.

<sup>25</sup> République française - Sénat, « Rapport d'information n° 135 fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur les relations entre la Turquie et l'Union européenne après l'ouverture des négociations, par MM. Robert del PICCHIA et Hubert HAENEL, Sénateurs », 2005, p. 22.

<sup>26</sup> République française - Assemblée nationale, « Rapport n° 588 fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne par M. Philip CORDERY, Député », 2013, p. 26.

aux États membres eux-mêmes selon les révélations de la CE<sup>27</sup>. C'est pour cette raison que l'UE s'était trouvée dans l'obligation d'engager une codification de cet acquis<sup>28</sup> dans l'objectif d'une meilleure lisibilité des actes tout en réduisant le nombre<sup>29</sup>. Quoique le projet de codification ait officiellement été achevé en 2009, les efforts dans ce sens continuent à présent, selon les besoins existants, sur la base d'une planification annuelle inscrite dans le programme de travail de la CE. Ces efforts restent néanmoins en deçà de pallier cette augmentation de volume.

## B. ACQUIS ÉVOLUTIF

L'acquis se développe constamment, car les domaines qu'il traite sont en perpétuelle évolution eu égard, non seulement aux compétences grandissantes dévolues à cette Organisation dans le cadre de ses rapports diversifiés qu'elle entretient soit avec les États membres ou avec le reste du monde, mais aussi au dynamisme du marché intérieur de l'Union.

Aussi, cette expansion constante de ce corpus juridique trouve-t-elle sa justification dans le rôle même de l'UE si l'on sait que le Traité sur l'Union européenne (TUE), dans son article 2, prévoit que « l'Union se donne pour objectif, notamment, de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer<sup>30</sup> ». Ainsi, la nature évolutive de l'acquis apparaît nettement dans la richesse de son contenu thématique réparti sur un nombre important de chapitres (35 actuellement contre seulement 29 jusqu'en décembre 1998<sup>31</sup>).

Reste à soulever ici le problème capital que pose cette évolution de l'acquis, en particulier son impact sur les différents Accords bilatéraux qui renvoient au droit de l'UE. Ce problème émane du fait que ce droit est dynamique tandis que les Accords en question sont à caractère statique et ne

<sup>27</sup> Communication de la Commission, « Mise en œuvre de l'action-cadre «Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire» », SEC(2004) 774 - COM(2004) 432 final du 16 juin 2004, p. 4.

<sup>28</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Codification de l'Acquis communautaire », COM(2001) 645 final du 21 novembre 2001.

<sup>29</sup> ESTEVE, X., « La codification de l'Acquis communautaire au regard du multilinguisme », in HANF, D., MALACEK, K., et MUIR, E., (dir.), *Langues et construction européenne*, Cahiers du Collège d'Europe, Bruxelles, 2010, p. 163.

<sup>30</sup> *Traité sur l'Union européenne*, Maastricht, 7 février 1992, JO C 191 du 29.7.1992, p. 4.

<sup>31</sup> Ce nombre de chapitres a été fixé dans le cadre de l'examen analytique de l'acquis avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie.

font référence qu'à ce droit en vigueur au moment de la conclusion desdits Accords et qui a évolué depuis.

Dans le même sillage, on peut dire qu'un acte, ou un ensemble d'actes, constituant le corpus juridique relatif à un domaine donné de l'acquis, auquel le processus de convergence est encore en cours de réalisation, se voit amendé ou abrogé et remplacé par les autorités de l'UE juste après l'accomplissement effectif du Maroc de la démarche du rapprochement de la législation voire même avant son accomplissement, chose qui rend l'objectif du rapprochement vide de sens.

Les exemples qui illustrent cet aspect évolutif de l'acquis peuvent être multipliés à volonté. On peut citer à cet égard, à titre non exhaustif, le cas de la directive 1999/93/CE du 13 décembre 1999 portant sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques<sup>32</sup>. Cette directive, qui a fait l'objet d'une transposition au sein du droit interne marocain en vertu de la loi n° 53-05 relative à l'échange électronique de données juridiques<sup>33</sup> entrée en vigueur dès sa publication au BO du 6 décembre 2007<sup>34</sup>, était tombée en désuétude ultérieurement par l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 910/2014 à compter du 30 juin 2016<sup>35</sup>. Cela signifie que le Maroc se trouve obligé de revoir ce texte de loi après seulement 9 années d'application.

Un autre exemple qui illustre bien l'évolution de cet acquis et qui renseigne également sur l'ampleur de la tâche qu'incombe aux autorités marocaines pour actualiser l'arsenal juridique du pays en vigueur dans un domaine qui n'est pas non moins important que celui évoqué. Il s'agit du domaine des conserves des produits alimentaires.

Dans ce cadre, le Maroc dispose d'une loi qui remonte à la fin de l'année 1993 relative à l'indication de la durée de validité sur les conserves et assimi-

<sup>32</sup> *Directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques*, JO L 13 du 19.1.2000, pp. 12-20.

<sup>33</sup> BO n° 5584 du 6.12.2007, pp. 1357-1363.

<sup>34</sup> L'application des articles 13, 14, 15, 21 et 23 de cette loi n'a été assurée que par le décret n° 2-08-518 du 25 jourmada I 1430 (21 mai 2009), BO n° 5744 du 18.6.2009, pp. 990-995, modifié et complété par le décret n° 2-13-881 du 28 rabii I 1436 (20 janvier 2015), BO n° 6328 du 5.2.2015, p. 968. (*Texte en langue arabe*)

<sup>35</sup> *Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE*, JO L 25 du 8.8.2014, pp. 73-114.

lées et les boissons conditionnées destinées à la consommation humaine ou animale<sup>36</sup>, dont le premier article prévoit, pour ce genre de produits, l'indication de leur date de production et de celle de leur péremption.

Or, étant donné que la législation marocaine, dans ce domaine vital de l'économie du pays, puisqu'il est lié à la protection du consommateur, est appelée à se conformer à celle de l'UE qui n'exige que l'indication de la date de péremption desdits produits et ce, conformément au règlement (CE) n° 1169/2011 du 25 octobre 2011<sup>37</sup>, le Maroc se trouve donc dans l'obligation de mener une convergence législative et réglementaire dans ce sens.

Il s'agit, dans ce cadre, notamment de l'amendement de l'ancienne loi et la modification des dispositions du décret n° 2-12-389 du 22 avril 2013 fixant les conditions et les modalités d'étiquetage des produits alimentaire<sup>38</sup>, adopté dans le cadre d'un rapprochement réglementaire précédent, qui ne prend pas en considération ce détail important.

Ces révisions s'avèrent indispensables dans la mesure où elles permettraient au pays de concorder son droit avec l'acquis dans ces domaines et suivre, par conséquent, les développements et les évolutions en cours, intervenus dans le droit régissant le marché intérieur de l'UE.

### C. ACQUIS A TRADUIRE

L'UE repose sur la politique du « multilinguisme » abordée pour, la première fois, en 2005 par une Communication<sup>39</sup> de la CE. Dans ce cadre, cha-

<sup>36</sup> Loi n° 17-88 relative à l'indication de la durée de validité sur les conserves et assimilées et les boissons conditionnées destinées à la consommation humaine ou animale promulguée par le Dahir n° 1-88-179 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993), *BO* n° 4227 du 3.11.1993, pp. 619-620.

<sup>37</sup> *Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission*, JO L 304 du 22.11.2011, pp. 18-63.

<sup>38</sup> Décret n° 2-12-389 du 11 jourmada II 1434 (22 avril 2013) fixant les conditions et les modalités d'étiquetage des produits alimentaires modifié et complété par le décret n° 2-15-218 du 30 rejab 1436 (19 mai 2015), *BO* n° 6152 du 16.5.2013, pp. 1936-1946.

<sup>39</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions, « Un nouveau cadre stratégique pour le

que nouvel État membre à l'UE doit choisir, avant son adhésion effective au bloc européen, une langue officielle qu'il compte utiliser dans la communication au sein de cette Organisation. A l'heure actuelle, l'UE travaille dans ses 24 langues officielles qui sont les langues des 28 États membres. Le nombre de ces langues est inférieur au nombre de pays, étant donné que plusieurs pays partagent la même langue officielle.

Ainsi, comme il n'est pas aisé pour l'UE de gérer simultanément cette diversité linguistique, elle « se sert de divers outils d'aide à la traduction afin de pouvoir garantir la fidélité de ses traductions. Néanmoins même avec une telle quantité de moyens, la traduction au sein de l'Union européenne reste un processus très complexe.<sup>40</sup> ».

Pour le Maroc, l'élément de traduction explique également la lourdeur du processus de convergence réglementaire. En effet, la traduction des actes juridiques formant l'acquis, en langue arabe et ultérieurement en langue amazighe<sup>41</sup>, constitue pour les autorités marocaines un véritable « casse-tête » si l'on sait que les termes qui les constituent sont dans la majorité des cas inaccessibles vu leur caractère trop technique et non usuel.

D'ailleurs, la recherche d'une traduction fiable de l'acquis par le Maroc, lui permettant d'assurer l'objectif de « dire la même chose », va faire naître, en l'absence d'unités propres de traduction des actes juridiques de l'UE dans ses langues officielles, le besoin de recruter des juristes-linguistes, ce qui va générer des coûts supplémentaires et des retards au processus de convergence.

Un autre constat à ne pas méconnaître est que les conseillers juridiques marocains, chargés de faire la rédaction des textes de droit, ne sont pas trop familiers avec le langage de l'acquis. Cette difficulté langagière pourrait poser un véritable problème quant à une interprétation fiable des normes de l'UE et, par conséquent, avoir à la fois une mauvaise transposition au sein

---

multilinguisme », COM(2005) 596 final du 22 novembre 2005.

<sup>40</sup> MINARIKOVA, K., *L'analyse comparative de l'anglais et du français dans les textes traduits de l'Union européenne*, Thèse, Université Masaryk, Brno, 2011, p. 9.

<sup>41</sup> A l'entrée en vigueur de la loi organique n° 26-16 définissant le processus de mise en œuvre du caractère officiel de l'amazighe ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et dans les domaines prioritaires de la vie publique, dont le projet a été adopté par le conseil des ministres du 26 septembre 2016 en vertu de l'art. 5 de la Constitution marocaine de 2011.

de l'ordre juridique national de l'acte concerné entraînant son interprétation inappropriée par le juge marocain.

Les problèmes de la traduction ne s'arrêtent pas là. En effet, une traduction défailtante pourrait affecter également le processus du rapprochement juridique du fait que les versions traduites seraient entachées d'erreurs et le sens serait détourné de son contexte.

## **2. COMPLEXITÉ DE L'ACQUIS DE L'UE**

Outre le caractère de lourdeur qui marque l'acquis, ce dernier est accusé aussi d'être plus complexe pour les usagers de ce droit qui éprouvent des difficultés à le décrypter. Cette complexité couvre trois aspects qui touchent à son accès, à sa compréhension et à son application<sup>42</sup>.

### **A. COMPLEXITÉ D'ACCES**

En ce qui concerne son accès, l'acquis, quoique facilement et publiquement consultable à travers la version papier du JO et sur le site web d'« EUR-Lex »<sup>43</sup> hébergeant la version numérique de celui-ci, se trouve éparpillé ici et là tout au long de ce Journal. Il serait donc plus fastidieux de mener une tentative visant à regrouper les multiples règlements et directives par chapitres ou de s'amuser à les soumettre à un classement quelconque, cette aventure nécessite un effort de longue haleine.

S'il est vrai que l'UE, entre les années 2004 et 2007, correspondant à la période des négociations entre l'UE et les pays candidats à l'adhésion pour l'élargissement à 25 et à 27 États, a procédé à une division de l'acquis en 31 chapitres - chacun représente un domaine politique spécifique - puis en 35 depuis le lancement des négociations avec la Croatie et la Turquie jusqu'à nos jours, la consultation de l'intégralité des actes formant chaque chapitre de cet acquis reste, toutefois, inaccessible car le contenu n'est divulgué que lors des négociations, à huis clos, avec les pays concernés par la convergence législative et réglementaire vers l'acquis en question.

En revanche, même en possession d'un ou de plusieurs chapitres de l'acquis, les responsables marocains, chargés de mener le processus de convergence, s'embrouillent devant l'amalgame d'imprévisibles amendements que

---

<sup>42</sup> Communication de la Commission, « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire »...*cit.*, p. 5.

<sup>43</sup> <<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>>, consulté le 02/10/2017.

les actes de l'acquis pourraient subir. Lesquels amendements sont imputables aux besoins de l'UE à s'adapter aux changements rapides que connaissent ses États membres et pour s'affermir comme « puissance normative »<sup>44</sup> mondiale.

## B. COMPLEXITÉ DE COMPRÉHENSION

Quoique la compréhension soit un facteur important pour la bonne exécution d'un quelconque acte juridique, l'acquis reste parfois difficile à appréhender et à assimiler chose qui impacte négativement sa bonne exécution. En effet, certains actes constituant cet acquis possèdent un caractère technique trop excessif, voire ambigu<sup>45</sup>, ce qui les rend un champ hermétique dont la compréhension demeure l'apanage des experts juridiques avertis en la matière. Nul besoin de rappeler que la pénurie de juristes qualifiés complexifie aussi l'accès au droit de l'UE qui devient peu aisé.

Outre ces caractères, d'autres éléments de l'acquis deviennent alambiqués dans certaines situations du fait qu'ils sont imprégnés d'un langage juridique spécifique. Il incombe de noter, à cet égard, les travaux de Miroslav BAZLIK et Patrik AMBRUS<sup>46</sup> qui ont affirmé que la langue juridique se démarque par ses propres principes et propriétés différents de ceux de la langue pratiquée dans la vie quotidienne. Les deux chercheurs ont mis aussi en exergue le caractère inhabituel et spécial de cette langue qui reste méconnue pour les profanes. Ainsi, selon eux, les personnes qui ne sont pas compétentes dans le domaine juridique peuvent qualifier cette langue d'archaïque, obsolète, complexe et incompréhensible.

Devant la complexité du droit de l'UE, les juristes, dans la quête d'une bonne maîtrise de ce droit, ont tendance à se spécialiser dans un domaine particulier au lieu de s'ambitionner à vouloir en cerner les tenants et les aboutissants. Ce qui explique la prise en conscience de plusieurs juristes polyvalents de l'importance de la spécialité comme un atout incommensurable pour un

<sup>44</sup> LAIDI, Z., « Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ? », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 05, 2005, p. 12.

<sup>45</sup> ROCHFELD, J., « Les ambiguïtés des directives d'harmonisation totale : La nouvelle répartition des compétences communautaire et interne à propos de l'arrêt de la CJCE du 4 juin 2009 », *Recueil Dalloz*, n° 30, 2009, p. 2047.

<sup>46</sup> BAZLIK, M., et AMBRUS, P., *Legal English and its Grammatical Structure*, Wolters Kluwer Česká republika, Praha, 2009, p. 9.

bon décryptage du « registre »<sup>47</sup> juridique. Ce dernier, qui a tant été égratigné par un usage simpliste du vocabulaire relevant du registre courant employé par les juristes à des fins de vulgarisation.

### C. COMPLEXITÉ DE TRANSPOSITION ET D'APPLICATION

La complexité de transposition et d'application de l'acquis émane des multiples divergences entre les deux systèmes juridiques marocain et européen. Cette complexité réside dans le fait que certaines directives et normes européennes sont, sur le plan pratique, difficiles à implémenter au sein de l'ordre juridique national marocain. Parfois, même si la transposition s'effectue avec succès, l'application correcte de ces actes juridiques par les autorités compétentes fait défaut. Cette situation entraîne de sérieuses lenteurs dans le processus de convergence réglementaire.

Les exemples ne manquent pas pour illustrer à quel point le caractère complexe de ces directives représente une réelle entrave à leur transposition et application même pour les pays membres de l'UE. On peut enregistrer à ce niveau le cas de la directive sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information<sup>48</sup> et la directive sur l'efficacité énergétique<sup>49</sup>.

La première directive, malgré son importance cruciale pour les États membres de l'UE quant à l'instauration d'un système communautaire de protection de la création littéraire et artistique à l'ère de l'Internet, sa technicité excessive a malheureusement retardé sa transposition en droit interne de ces États de près de 5 années après la date de son adoption<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information*, JO L 167 du 22.6.2001, pp. 10-19.

<sup>49</sup> *Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE*, JO L 315 du 14.11.2012, pp. 1-56.

<sup>50</sup> République française - Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique, « Rapport de la mission sur la révision de la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information établi par M. Pierre SIRINELLI, président de la mission, et Mme. Alexandra BENSAMOUN et M. Christophe POURREAU », 2014, p. 4.

La seconde directive, quant à elle, a reçu une salve de critiques de la part de l'Union Française de l'Électricité (UFE). En effet, cette Association professionnelle du secteur de l'électricité a reproché cet acte juridique, d'une cinquantaine de pages, d'être à la fois complexe et incomplet, deux inconvénients qui ne feront qu'alourdir son application. À côté de ce reproche, deux points faibles soulèvent le mécontentement de cette Association à l'égard de cet acte juridique tant sur le plan écologique qu'économique.

Sur le plan écologique, s'il est communément admis que le Dioxyde de carbone est l'un des principaux gaz à effet de serre qui représente une menace considérable à l'atmosphère terrestre, et malgré que toute tentative de lutter contre le changement climatique doit nécessairement passer par la réduction de la concentration de ce gaz nocif, aucune prise en compte de cette dangerosité n'a été toutefois intégrée au sein des objectifs européens proclamés dans cette directive.

Sur le plan économique, il est difficile de s'attendre à parvenir à des résultats satisfaisants à partir de la politique d'efficacité énergétique, consignée dans cette directive, jugée onéreuse. Cette réalité se montre clairement dans la dispersion et le manque de ciblage des mesures développées dans cet acte juridique au niveau de leur efficacité économique.

Cela étant dit, pour assurer l'application « efficace<sup>51</sup> » de l'acquis, partie apparente de l'iceberg dénommé « gouvernance européenne<sup>52</sup> », un accent particulier doit être mis sur la suppression des lourdeurs administratives des procédures contractuelles susceptible de mettre en place les actions en termes d'efficacité énergétique.

Pour réaliser cet objectif, il faut veiller à ce que cet acquis applicable au niveau des États membres et qui fera ultérieurement l'objet d'un rapprochement par le Maroc, soit formulé d'une manière moins complexe, dénué d'équivoque, pour qu'il soit plus facilement transposable et applicable par les autorités marocaines compétentes (administrations publiques, tribunaux nationaux, etc.).

<sup>51</sup> CHAPPELART, V., et GOLDSCHMIDT, P., « Améliorer l'application du droit communautaire : dimensions juridiques et enjeux », *Eipascopie*, Numéro spécial 25<sup>ème</sup> anniversaire, 2006, p. 35.

<sup>52</sup> Communication de la Commission, « Gouvernance européenne - un livre blanc », COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001.

### **3. EXTRANÉITÉ DE L'ACQUIS DE L'UE**

L'acquis se révèle parfois inadéquat aux situations qu'il est censé régler au Maroc et ce, du fait qu'il est un corpus juridique conçu pour fonctionner à l'UE, donc dans un milieu différent. Cette inadéquation s'explique par l'inadaptation de cet acquis aux intérêts et aux capacités de l'économie marocaine en tant qu'économie en développement.

Ainsi, l'inadaptation de l'acquis aux spécificités nationales résulte de son caractère d'extranéité naissant essentiellement de la pénurie d'informations à son propos, de la non contribution à son adoption et de son appartenance à un système juridique différent.

#### **A. PÉNURIE D'INFORMATION SUR L'ACQUIS DE L'UE**

Les premières tentatives du rapprochement législatif et réglementaire menées par le Maroc ont montré que le manque d'informations sur le droit de l'UE est étroitement lié au caractère d'extranéité de celui-ci.

Au début, le droit de l'UE était peu familier pour les juristes marocains qui peinaient à le déchiffrer par manque de littérature. Nul besoin de rappeler qu'il y avait une pléthore de juristes d'expression arabe face à une pénurie de leurs homologues d'expression française, espagnole et anglaise, ce qui rend l'obtention de l'information sur ce droit l'apanage des plus compétents. Ajouter à cela la rareté des ressources documentaires juridiques traduites dans les autres langues officielles de l'UE.

Certes, une bonne information sur le contenu de l'acquis revêt une importance primordiale, mais elle demeure insuffisante. C'est pourquoi qu'il serait judicieux que les conseillers juridiques marocains traitent le droit de l'UE avec davantage de « distance ». Une bonne transposition et application de l'acquis restent alors tributaires d'une bonne expérience en matière d'analyse et de pratique de ce droit. La méconnaissance de celui-ci, qui posait problème au début du processus du rapprochement au Maroc, était graduellement surmontable grâce aux contacts permanents avec les CRJ dans le cadre des projets de jumelages institutionnels.

#### **B. NON-CONTRIBUTION A L'ÉLABORATION DE L'ACQUIS DE L'UE**

Le statut de « pays de voisinage » ne permet pas au Maroc de donner son mot en matière de création des règles juridiques relevant de l'acquis. En effet, le Statut Avancé qu'on lui avait accordé dans le cadre de la PEV l'exclut

d'adhérer aux institutions de l'UE<sup>53</sup>, d'où le rôle marginal, voire absent, du législateur marocain dans l'élaboration de la législation de l'UE.

Qu'en est-il alors de la capacité d'un pays quant à l'application d'une règle juridique dont on n'a pas consulté lors du processus de sa production ?

Certainement, l'application de cette règle de droit, une fois introduite au sein de l'ordre juridique du pays concerné, serait entachée de difficultés. Conscients des retombées de cette exclusion, les concepteurs du Livre blanc sur la gouvernance européenne soutiennent que l'« investissement dans une bonne consultation en amont peut permettre de produire une meilleure législation qui est adoptée plus rapidement et qu'il est plus facile de mettre en œuvre et de faire respecter.<sup>54</sup> ».

Or, le Guide de transposition britannique insiste sur l'importance du moment opportun de penser aux aspects pratiques de la mise en œuvre d'une directive. On lit dans le point 2.7 de ce document que « dans la pratique, la plupart des directives ne laissent aucun pouvoir discrétionnaire quant à la mise en œuvre au moyen d'une législation ou d'une autre disposition contraignante. C'est l'une des raisons pour lesquelles les décideurs politiques et les ministres devraient s'engager avec la Commission, les députés européens et les autres États membres le plus tôt possible dans le processus de négociation afin d'essayer de façonner la législation européenne afin qu'elle impose la charge réglementaire la plus légère possible »<sup>55</sup>.

Un privilège dont jouissent les États membres de l'UE, c'est qu'ils ont toute latitude d'assister à toutes les phases de la production d'un élément de

<sup>53</sup> PRODI, R., « L'Europe élargie - Une politique de proximité comme clé de la stabilité », in *Paix, sécurité et stabilité - Dialogue international et rôle de l'UE*, Sixième Conférence mondiale du réseau ECSA, Projet Jean Monnet », Bruxelles, 6 décembre 2002, p. 6.

<sup>54</sup> Communication de la Commission, « Gouvernance européenne - un livre blanc » ....*cit.*, p. 25.

<sup>55</sup> “In practice, most Directives leave no discretion as to whether to implement by way of legislation or other binding provision. This is one reason why policy makers and Ministers are expected to engage with the Commission, MEPs and other Member States at the earliest possible stage in the negotiating process in order to try and shape EU legislation so that it imposes the lightest regulatory burden possible. However, on occasion a Directive may be implemented in a manner that may be more flexible than command-and-control regulation, e.g. self-regulation, co-regulation or legally binding guidance.” Voir UNITED KINGDOM - DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS, « Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively », 2013, p. 7.

l'acquis depuis sa négociation jusqu'à son adoption définitive. Ce privilège leur offre aussi l'occasion de faire appel à leurs experts en la matière pour se renseigner auprès d'eux sur les coûts, les bénéfices et les risques d'une éventuelle transposition ainsi que son impact sur le droit national et les sanctions à encourir en cas d'une dérogation probable. Un autre avantage, la transposition de cet élément de l'acquis peut s'effectuer en une durée plus longue que possible par ces États, ce qui leur permettrait d'effectuer un choix optimal de l'acte de transposition le plus convenable.

En revanche, les pays partenaires de la PEV, au même titre que les pays candidats à l'adhésion à l'UE, se trouvent embarrassés par leur exclusion dès le lancement des discussions portant sur les actes de l'acquis à produire. Une autre contrainte pour ses États se produit lorsqu'un pays, voulant exprimer sa bonne foi quant à la transposition d'un acte de l'acquis, se trouve obligé de faire un choix hâtif et peu sûr de l'acte juridique de transposition. L'absence d'une marge de contribution à la production de l'acquis est due principalement à la nature des relations politiques qui lient ces États à l'UE et qui les placent uniquement soit dans le contexte de voisinage ou de candidature à l'adhésion au bloc européen.

### C. ACQUIS DE L'UE ISSU D'UN ORDRE JURIDIQUE DIFFÉRENT

Pour des considérations historiques, l'ordre juridique marocain diffère de celui de l'UE. Ce constat nous mène à considérer que cet acquis contient un critère d'extranéité pour le pays et constitue, de ce fait, un « objet » susceptible de dénaturer son « paysage juridique » interne. La réception de quelques éléments de cet acquis, au sein du système de droit du Maroc, pourrait engendrer, alors, un énorme désordre révélé par la cohabitation forcée, au sein de ce système, des textes juridiques hétérogènes.

Deux éléments qui renforcent cette extranéité sont l'identité et l'origine de l'acquis. En effet, l'acquis n'est pas la production d'un État « unitaire » mais plutôt d'une Union issue d'une association politico-économique sui generis de 28 États européens fondée sur des traités et présentant des caractéristiques d'intégration, donc un « produit hétérogène » appartenant à un ordre juridique consenti par les États membres constituant cette Organisation supranationale.

L'origine de cet acquis est différente aussi. En effet, ce droit « importé », est né dans un environnement ne tenant pas compte nécessairement des spé-

cificités locales du Maroc, donc ne reflète pas les points de vue, les intérêts et les valeurs des citoyens marocains.

L'appartenance du droit de l'UE à un système différent de celui du Maroc fait que des écarts sont parfois si considérables que la compréhension de ce droit est virée de son vrai sens par la partie marocaine. Le même problème se pose également lors de la phase de transposition des actes de l'acquis au sein de l'ordre juridique du pays.

Malgré l'extranéité du droit de l'UE, les obstacles liés à ce phénomène ont été atténués au fur et à mesure de la progression du processus du rapprochement législatif, car le Maroc s'est familiarisé, de plus en plus, à ce droit qui est devenu une partie intégrante de l'ordre juridique national surtout dans certains domaines du marché intérieur<sup>56</sup> à l'horizon de la mise en place effective de l'Espace Economique Commun<sup>57</sup>.

#### **IV. RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE OPTIMISATION DE L'USAGE DE L'ACQUIS DE L'UE**

Pour mieux optimiser l'usage de l'acquis nécessaire à la réussite du chantier de la convergence réglementaire, le Maroc devrait agir sur deux niveaux : mettre en place un outil de pilotage du processus de convergence et assurer une formation suffisante en matière de droit de l'UE.

##### **1. MISE EN PLACE D'UN OUTIL DE PILOTAGE DU PROCESSUS DE CONVERGENCE RÉGLEMENTAIRE**

L'outil de pilotage devrait systématiser le processus de convergence réglementaire et ce, conformément aux orientations du Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé qui stipule qu'« il est nécessaire de mettre en place un mécanisme conjoint pour répertorier l'ensemble des dispositifs législatifs et réglementaires marocains et européens »<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Créé en 1993, ce marché « ouvert davantage à la concurrence, a créé des emplois et supprimé de nombreux obstacles au commerce », <<https://eur-lex.europa.eu>>, consulté le 07/04/2017.

<sup>57</sup> Il s'agit d'une union économique entre le Maroc et l'UE qui prévoit la suppression des frontières pour le commerce.

<sup>58</sup> Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé... *cit.*, p. 4.

Ledit outil devrait aider à définir les secteurs cibles pour la convergence, à déterminer les priorités de convergence dans les secteurs cibles et à évaluer l'écart avec l'acquis dans les secteurs cibles.

#### A. IDENTIFICATION DES SECTEURS CIBLES POUR LA CONVERGENCE

S'agissant du rapprochement de la législation marocaine avec l'acquis, cette question qui s'avère plus importante dans la mesure où elle permettrait de traduire les dispositions contenues dans le Statut Avancé en véritables actes, consiste à mettre en œuvre, par le Maroc, de toute une série de mesures.

Celles-ci devraient toucher, dans un premier temps, les quatre chapitres relatifs aux libertés du marché intérieur couvrant la libre circulation des biens, la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement et libre prestation de services et la libre circulation des capitaux.

D'autres chapitres, qui ne sont pas moins importants que ceux cités plus haut, peuvent également être prévus dans le processus du rapprochement de la législation marocaine vers l'acquis notamment ayant trait aux domaines pilotes de l'économie marocaine, en l'occurrence les marchés publics, les critères industriels et les services financiers en matière d'assurances.

Cette limitation des domaines de la convergence trouve sa justification, d'un côté, dans l'incapacité du Maroc à accueillir d'emblée la totalité de l'acquis, relevant de l'ensemble des 35 chapitres, dans son ordre juridique national et son désintérêt à se rapprocher dans des domaines dont la priorité incombe uniquement aux pays candidats à l'adhésion à l'UE, de l'autre côté.

#### B. DETERMINATION DES PRIORITÉS DE CONVERGENCE RÉGLEMENTAIRE DANS LES SECTEURS CIBLES

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'outil de pilotage, et après avoir identifié les secteurs cibles pour la convergence réglementaire, le Maroc devrait déterminer les priorités de convergence dans ces secteurs. Pour ce faire, il pourrait suivre un mode opératoire bien précis, ce *modus operandi* passe obligatoirement par la formulation du Programme National de Convergence Réglementaire vers l'acquis (PNCR).

Ainsi, le pays pourrait s'inspirer des modèles adoptés par les États ayant adhéré à l'UE ou qui sont encore dans la phase de candidature. Dans ce sillage, le modèle qui pourrait tenter le Maroc est celui de la Turquie eu égard aux similitudes qu'affichent les deux pays émergents, notamment celles relatives

à leur niveau de développement économique. Pour se faire, le Royaume pourrait se servir du Programme National d'Adoption de l'Acquis (PNAA) turc<sup>59</sup> qui prévoit un vaste éventail de réformes politiques et économiques et qui aborde un grand nombre des priorités définies dans le cadre du « partenariat pour l'adhésion de la Turquie »<sup>60</sup>.

Il en ressort de l'analyse du PNAA de l'État turc, que la première version du futur PNCR marocain devrait déterminer, pour un chapitre donné de l'Acquis, les priorités qui lui intéresse le plus. Ensuite, il devrait faire en sorte que chaque priorité soit scindée en trois éléments :

- Calendrier d'alignement législatif : un tableau qui énumère les législations européennes en vigueur relatives à la priorité concernée, le(s) projet(s) de la loi marocaine subissant la convergence, les portées (présentation d'une stratégie globale comprenant toutes les réformes nécessaires en termes d'alignement législatif et le renforcement des capacités institutionnelles afin de se conformer à l'acquis en vertu d'un chapitre donné), les institutions en charge et les dates prévues de publication.
- Calendrier des exigences en matière de renforcement des capacités institutionnelles : un tableau qui répertorie selon un timing, pour les institutions en charge de la convergence, les exigences de renforcement des capacités nécessaires pour le rapprochement des législations et d'implémentation de l'acquis.
- Besoins financiers et ressources : un tableau qui répartie, pour chaque exigence en matière de renforcement des capacités institutionnelles, les ressources en budget, le cas échéant, et les ressources financières de l'UE à fournir aux institutions en charge au titre de chaque période de temps (investissement et rapprochement législatif et implémentation en termes de personnel, de formations, de conseil, de traduction, etc.).

Ce Programme ne doit pas donc reprendre l'intégralité des chapitres de l'acquis, il portera uniquement sur les secteurs prioritaires choisis par le Maroc. S'agissant des priorités relevant d'un chapitre donné de l'acquis, le pays pourrait être appelé à choisir les plus pertinentes d'entre elles qui correspondent le mieux à son besoin et ce, en conformité avec le PASA. La reprise de

<sup>59</sup> Le PNAA turc a été préparé en 2008 comme suite au document du « Partenariat pour l'adhésion de la Turquie » publié par l'UE.

<sup>60</sup> Ce partenariat vise à aider les autorités turques dans leurs efforts en vue de remplir les critères d'adhésion.

l'acquis relatif à une priorité sélectionnée devrait se faire selon trois options : totale, partielle ou sélective.

Dans le cas où le pays opte pour la première option, il devrait alors incorporer la totalité de l'acquis avec la condition de l'opérer d'une façon graduelle<sup>61</sup>. Lorsque les exigences imposent une reprise sélective, seulement les grands principes de l'acquis ou des bonnes pratiques sont à retenir.

En outre, il faudrait obligatoirement déterminer les dates prévues d'exécution des priorités faisant partie du chapitre concerné par la convergence réglementaire et ce, selon la durée nécessaire à court, moyen ou long terme de mise en œuvre.

### C. ÉVALUATION DE L'ÉCART AVEC L'ACQUIS DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES SECTEURS CIBLES

Lors de sa neuvième session, tenue le 13 décembre 2010, le Conseil d'Association Maroc-UE a insisté sur le fait que « L'UE prend note des progrès réalisés en matière de convergence du cadre législatif du Maroc avec celui de l'UE, en particulier dans les trois secteurs prioritaires retenus par les deux Parties : les services financiers (assurances), les marchés publics et les normes et réglementation techniques (qualité et sécurité).<sup>62</sup> ».

En outre, l'UE « souhaite que le processus initié, qui nécessite un pilotage politique et stratégique par les autorités marocaines, soit poursuivi activement. La convergence réglementaire est au cœur du Statut avancé et elle permettra au Maroc de conforter son ancrage à l'UE.<sup>63</sup> ».

Toutefois, le rapprochement à effectuer par le Maroc, notamment dans les secteurs qualifiés de « prioritaires », ne lui permettrait guère de réaliser un gain en matière de croissance, de réduction du chômage, d'accroissement des exportations et drainage d'investissements étrangers que s'il effectue, au préalable, une évaluation minutieuse de l'écart existant entre sa législation et l'acquis.

---

<sup>61</sup> Conseil de l'Union européenne, « Relations avec le Maroc : projet de plan d'action Maroc pour la mise en œuvre du statut avancé (2013-2017) »... *cit.*, p. 4.

<sup>62</sup> Conseil d'Association UE-Maroc, « Déclaration de l'Union européenne - Neuvième session », 13 décembre 2010.

<sup>63</sup> *Ibid.*

## 2. ASSURER UNE FORMATION SUFFISANTE EN MATIÈRE DE DROIT DE L'UE

Si les bienfaits de la convergence réglementaire sont certains, ils ne doivent pas faire oublier que le succès de ce processus est porteur de nombreux enjeux. En effet, la convergence réglementaire est une opération délicate qui consiste, avant tout, en une réelle transposition de systèmes, de valeurs, de manières de pensée. Elle doit impérativement rendre compte des logiques et des réalités propres au pays, le seul gage d'une pérennisation de l'action et de l'acceptabilité des réformes.

Or, la réussite du chantier de la convergence réglementaire dépend en grande partie de l'appropriation des différents intervenants nationaux à ce processus des défis qui s'y rattachent. Etant donné l'importance de la connaissance du droit de l'UE et de sa mise en œuvre correcte par ces acteurs nationaux, l'amélioration des compétences pour lesdits acteurs en matière du système juridique de l'UE, demeure indispensable.

Certes, le manque de formation est l'une des « causes structurelles de la mauvaise application des directives<sup>64</sup> », c'est pour cela qu'un accent particulier doit être mis sur la création des filières de formation en matière de droit de l'UE dans les universités marocaines.

Il faut noter au passage qu'il n'existe pas au Maroc d'établissements publics d'enseignement supérieur spécialement orientés vers la formation dans le domaine du droit de l'UE et que même les modules du droit international, conférés aux étudiants dans les facultés des sciences juridiques, ne prévoient pas des cours magistraux consacrés à l'enseignement de ce droit. Il est donc fortement conseillé de dispenser des formations en matière d'institutions européennes et des notions fondamentales du droit de l'UE.

Il pourrait également être envisagé de mettre en place un Centre National, dont l'objectif est de permettre l'accès de praticiens du droit à des formations de qualité portant sur l'acquis, en s'inspirant des expériences de certains pays membres de l'UE lors de leurs phases de préadhésion. Ainsi, on parvient à outiller ces praticiens nationaux des compétences pertinentes pour mener au mieux toutes les étapes du processus de convergence réglementaire.

---

<sup>64</sup> République française - Sénat, « Rapport d'information n° 182 fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur la transposition des directives communautaires, par M. Hubert HAENEL, Sénateur », 2001, p. 42.

En outre, il est de la responsabilité de l'UE de faire de la formation juridique en droit européen une priorité en vue de soutenir une formation de qualité au profit des agents marocains. Elle lui incombe également de prévoir un programme d'échange pour les différents agents ciblés par les formateurs européens en fonction des besoins exprimés par le pays.

Force est de constater que toutes ces actions ne pourraient apporter de résultats concrets que si elles s'accompagnent d'un appui financier. Ainsi, il est préférable que l'UE déploie sa coopération financière avec le Maroc pour couvrir les fonds nécessaires au financement des activités de formation sur le droit de l'UE, en particulier le développement de l'apprentissage en ligne. Les décideurs marocains, à leur tour, sont appelés à s'engager à s'approprier le droit de l'UE et à l'insérer dans la formation nationale ainsi qu'à diversifier les activités de formation dans cette discipline.

## **V. CONCLUSION**

En guise de conclusion, il en ressort de cette étude que le processus de convergence réglementaire au Maroc souffre d'un certain nombre d'écueils causés par l'absence d'une stratégie succincte de convergence amplifiés par la nature elle-même de l'acquis qui constitue aussi un facteur de blocage audit processus. Le bon usage de cet acquis dont les règles ne sont pas familières pour les juristes marocains qui éprouvent des difficultés à s'y adapter, exige la mise en œuvre urgente d'un outil de pilotage de ce processus en sus de prévoir une formation suffisante dans le domaine du droit européen.

Dans ce sillage, le pays devrait prendre en considération l'esprit du « principe de différenciation »<sup>65</sup> qui lui permet de conserver ses spécificités en se rapprochant des normes de l'UE à travers ce qui sera considéré comme un socle commun. En outre, il devrait éviter une convergence chaotique, mécaniste et excessive.

---

<sup>65</sup> Déclaration de l'Union européenne, « Septième session du Conseil d'association UE-Maroc », 13 octobre 2008, p. 2.

# PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

06

2018

JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

NOUVELLE SÉRIE - VERSION ÉLECTRONIQUE

SOMMAIRE / Janvier - Décembre 2018 / N° 6

## EDITORIAL

Javier ROLDAN BARBERO

The Fractious and Fractured Western Powers

## ÉTUDES

Cesareo GUTIERREZ ESPADA

Jihadist Islam and its Rationale

Maria Jose CERVELL HORTAL

The Use of Force against International Terrorism: Everithing Changes, Nothing Remains Still

Abdelhafid JAIDY

L'acquis de l'Union Européenne est-il un frein au processus de convergence réglementaire au Maroc?

## NOTES

Miguel Angel CEPILLO GALVIN

The Protocols Concerning the Settlement of Trade Disputes in the Euro-mediterranean Area

Bénédicte REAL

La coopération en matière de sécurité entre le Maroc et l'Europe: l'Union Européenne est-elle incontournable?

Beatriz MESA - Youssa HAMD AOUI

Maroc, « acteur émancipé » dans la géopolitique sahélienne

Said SADDIKI

The Fortification of the Arab States' Borders in the Sub-regional Contexts

## AGORA

Juan Domingo TORREJON RODRIGUEZ

El Diálogo Político entre España y Marruecos, 2016-2018

Angeles JIMENEZ GARCIA-CARRIAZO

Primeros pasos hacia la nueva Frontera Marítima hispano-lusa: el cierre de la desembocadura del río Guadiana

Siham ZEBDA

Las Reuniones de Alto Nivel de España con Túnez y Argelia, con especial referencia a las de 2018

Luis ROMERO BARTUMEUS

La Estrategia de Seguridad Nacional de España de 2017

Lorena CALVO MARISCAL

Análisis de los Tratados, Acuerdos no normativos y Comunicados conjuntos hispano-marroquíes, 2017-2018

## TABLEAU D'EQUIVALENCE DES POSTES UNIVERSITAIRES

Tableau d'équivalence des postes Universitaires - Tabla de equivalencia de cargos académicos - Academic Ranks