

Séminaire international sur la législation électorale Pour une législation électorale à la hauteur des exigences constitutionnelles et des engagements conventionnels du Maroc

Rabat, 19 et 20 janvier 2016

Depuis l'adoption de la constitution de 2011, le Maroc a organisé une consultation référendaire¹ et sept opérations électorales². Dans ce contexte, et dans la perspective des élections législatives de novembre 2016, un vaste débat public sur une éventuelle réforme de la législation électorale semble nécessaire, comme le confirment plusieurs évolutions récentes et des questions non encore résolues.

Ainsi, en matière de parité, le dispositif juridique de l'action affirmative a été récemment renforcé, alors que de nouvelles mesures visant à faciliter l'inscription sur les listes électorales ont été mises en œuvre. Parallèlement, le rôle de la jurisprudence dans la mise en œuvre du principe constitutionnel de sincérité du scrutin se développait.

Ces évolutions, qui visent à mettre en œuvre le droit constitutionnel des élections, s'inscrivent dans un processus consolidé de régularité et de normalisation des opérations électorales depuis les élections législatives de 2002³.

Cependant, plusieurs défis subsistent.

Le premier est celui de l'élargissement de l'accès au droit de vote pour certains groupes qui rencontrent des difficultés d'accéder à ce droit, en raison de l'absence et/ou de l'inadéquation des aménagements procéduraux de droits pourtant consacrés par la loi, : personnes en situation de nomadisme, population carcérale non frappée d'incapacité électorale, personnes hospitalisées, naturalisés marocains qui n'accèdent au droit de vote qu'après 5 ans de leur naturalisation. La technique de procuration pour le vote des Marocain-e-s résidant à l'étranger a montré également ses limites et des solutions alternatives devraient être envisagées comme le vote électronique par exemple. La question d'accessibilité universelle au vote pour les personnes en situation de handicap doit trouver une réponse globale à la fois juridique (les formes des bulletins de vote par exemple) et opérationnelle (aménagement des bureaux de vote). Dans le même cadre, la mise en œuvre du quatrième alinéa de l'article 30 de la Constitution (qui prévoit que les ressortissants étrangers résidant au Maroc peuvent

¹ Le référendum constitutionnel du 1er juillet 2011.

² Il s'agit des élections législatives (25 novembre 2011), des élections professionnelles (du 3 au 10 juin 2015), de l'élection des chambres professionnelles (7 août 2015), de l'élection des Conseils des régions et des communes (4 septembre 2015), de l'élection des Conseils préfectoraux et provinciaux (17 septembre 2015) et de l'élection de la Chambre des Conseillers (2 octobre 2015).

³ On peut citer, à titre d'exemple :

- La loi organique N° 34-15 modifiant et complétant la loi organique 59.11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales
- La programmation d'une opération exceptionnelle d'inscription sur les listes électorales
- Les décisions suivantes du Conseil constitutionnel : N° 815/13 du 13 juin 2012, N° 915/13 du 7 mai 2013, N° 919/13 du 2 juillet 2013 , N° 920/13 du 2 juillet 2013 et 934/14 du 18 février 2014.

participer aux élections locales en vertu de la loi, de l'application de conventions internationales ou de pratiques de réciprocité) doit être tranchée.

Le deuxième défi est relatif au découpage électoral et aux enjeux de la représentation équitable du corps électoral. Si la nouvelle constitution attribue, dans son article 71, au parlement la compétence de définir les principes du découpage des circonscriptions électorales, il n'en demeure pas moins que la problématique des écarts du découpage doit être réglée essentiellement par voie réglementaire sur la base des principes arrêtés par la loi, qui doivent être des principes clairs et suffisants. La correction des écarts du découpage doit assurer la représentation équitable de la population, tout en tenant compte de la discrimination géographique positive au profit des zones géographiques difficiles d'accès, sous-équipées ou à faible densité de population.

Concernant l'action affirmative et la mise en œuvre du principe constitutionnel de parité, consacré respectivement par les articles 30 et 19 de la Constitution, l'enjeu porte d'une part, sur la cohérence globale du dispositif (la loi a prévu des techniques diverses : sièges réservés, quotas dans les listes, mesures financières incitatives) et d'autre part, sur l'absence de ces techniques au niveau de certains collèges électoraux (Chambres professionnelles, représentants des fonctionnaires au sein des commissions administratives paritaires, délégués des personnels dans les entreprises, représentants du personnel aux commissions du Statut et du personnel des entreprises minières).

Le défi de l'amendement du cadre juridique régissant l'observation neutre et indépendante des élections occupe également une position prioritaire sur l'agenda de réforme de la législation électorale. A ce titre, la communauté nationale des observateurs neutres et indépendants des élections a construit progressivement un consensus autour de la révision de la loi 30.11 en vue de permettre l'accréditation des organismes intergouvernementaux, d'accorder aux représentants du gouvernement au sein de la commission spéciale d'accréditation un statut consultatif et de prévoir un recours auprès des tribunaux administratifs contre les décisions de cette commission.

Cette cartographie des défis a été conçue au fil des rapports successifs de l'observation électorale⁴. En effet, le Conseil consultatif des droits de l'Homme (CCDH) puis le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) ont contribué à l'identification des forces et des faiblesses du cadre juridique régissant les différentes opérations électorales. L'institution nationale des droits de l'Homme a produit depuis 2007 des recommandations qui portent sur les différents aspects des opérations électorales : processus de production des normes électorales, inscription sur les listes électorales et préparation du corps électoral, découpage, régulation de l'économie électorale, campagne électorale, vote, dépouillement et modalités de proclamation de résultats.

L'observation des élections communales et régionales, qui se sont déroulées le 4 septembre 2015, a permis d'identifier de nouveaux défis, aussi prioritaires et structurels que les précédents tels que la stabilité du droit électoral, l'utilisation des enfants dans la campagne

⁴ Le CCDH a publié les rapports d'observation des élections législatives de 2007 et des élections communales de 2009. Le CNDH a publié les rapports d'observation du référendum du 1^{er} juillet 2011 et des élections législatives de 2011.

électorale, la tenue des propos discriminatoires à l'occasion de la campagne électorale ainsi que la protection des données personnelles dans le cadre des opérations électorales.

D'autres instances constitutionnelles et autorités administratives indépendantes continuent d'apporter une contribution substantielle à la réforme de la législation électorale. Il convient à cet égard de citer les travaux de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) sur « l'éthique de la pratique politique »⁵ et sur « la lutte contre la corruption politique et électorale au Maroc »⁶. Les travaux de la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP) sur le traitement de données à caractère personnel à des fins de communication politique⁷ ainsi que les travaux de la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA) concernant les médias audiovisuels dans le contexte électoral⁸ s'inscrivent dans cette lignée.

Parallèlement à ces contributions nationales sur la réforme de la législation électorale, de nouvelles évolutions du référentiel des élections aux niveaux international et régional peuvent être constatées.

Ainsi, le 3 avril 2012, le Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections adoptait la « *Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et le code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections* ». Dans le même cadre, le Comité des droits de l'Homme a adopté lors de sa 102^{ème} session (Genève du 11 à 29 juillet 2011) l'Observation générale n° 34 sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression⁹ dont certains aspects traitent du contexte électoral. Cette Observation générale complète l'Observation générale n° 25 du Comité sur le « *droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques* »¹⁰. La Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a publié le 23 mai 2003, le « *Code bonne conduite en matière électorale* »¹¹.

Une réflexion est en cours, au niveau international, sur les meilleures démarches à entreprendre pour éliminer les obstacles juridiques et pratiques qui excluent une partie des électeurs de l'exercice de leurs droits politiques. Il convient de citer à ce titre, le rapport de l'ancienne Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme sur « *les facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et mesures*

⁵ Instance centrale de prévention de la corruption : Charte nationale d'éthique de la pratique politique (en arabe), 2011.

⁶ Instance centrale de prévention de la corruption : La lutte contre la corruption politique et électorale au Maroc, octobre 2011.

⁷ Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel : Délibération N° 108-2015 relative au traitement de données à caractère personnel mis en œuvre par les partis politiques, leurs unions ou leurs alliances, les organisations professionnelles et syndicales, les élus ou candidats à des fonctions électives à des fins de communication politique ; 14/7/2015.

⁸ Voir à titre d'exemple : la décision du CSCA N° 26-15 du 3 Chaoual 1436 (20 juillet 2015) portant adoption d'une recommandation aux médias audiovisuels à l'occasion des élections générales communales et régionales 2015.

⁹ CCPR/C/GC/34 ; 12 septembre 2011.

¹⁰ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 ; 27 août 1996.

¹¹ Commission de Venise : Code de bonne conduite en matière électorale ; CDL-AD (2002) 23 rev

permettant de surmonter ces obstacles » publié le 30 juin 2014¹², ainsi que son rapport intitulé « *Étude sur les difficultés communes rencontrées par les États dans leurs efforts pour assurer la démocratie et l'état de droit dans l'optique des droits de l'Homme* » publié le 17 décembre 2012¹³.

Au niveau régional, et à titre de comparaison, le Conseil des élections démocratiques et la commission de Venise, deux organes relevant du Conseil de l'Europe, ont amorcé récemment une réflexion sur de nouvelles thématiques comme l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux¹⁴, le critère de résidence et le vote des résidents à l'étranger¹⁵, l'image des migrants et des réfugiés véhiculés pendant les campagnes électorales¹⁶. Ces nouvelles thématiques s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion plus globale, menée à l'échelle du Conseil de l'Europe sur les mesures à prendre pour améliorer le caractère démocratique des élections¹⁷.

Dans le même sens, la Commission de Venise a publié plusieurs rapports qui suggèrent des solutions juridiques et pratiques qui peuvent inspirer le législateur national dans sa démarche de mise à niveau de la législation électorale nationale. Peuvent être rappelés à cet égard les rapports de la Commission sur la stabilité de la législation électorale¹⁸, l'abolition des restrictions au droit de vote lors d'élections législatives¹⁹, la fixation de la date des élections²⁰, les modalités de désignation des candidats au sein des partis politiques²¹, la participation

¹² A/HRC/27/29.

¹³ A/HRC/22/29.

¹⁴ CDL-AD (2013)033 ; 20/12/2013 : Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46^{ème} réunion, 5 décembre 2013 et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de sa 97^{ème} session plénière les 6 et 7 décembre 2013.

¹⁵ 46^{ème} réunion du conseil des élections démocratiques ; Venise, 5 décembre 2013.

¹⁶ CDL (2012)063 26/09/2012 : L'image des migrants et des réfugiés véhiculés pendant les campagnes électorales.

¹⁷ Voir à ce titre les rapports suivants de la Commission de Venise :

Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe : étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents; 12 juin 2006, Etude n° 352 / 2006, CDL-AD (2006)018 ; Projet de rapport sur les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ; 1^{er} mars 2012 ; CDL (2012) 007* ; Mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ; 1^{er} juin 2012 ; Etude n° 656/2011 ; CDL-EL (2012) 005*.

¹⁸ Commission de Venise: *Interpretative declaration on the stability of the electoral law*; 20 December 2005, CDL-AD (2005)043.

¹⁹ Commission de Venise : Rapport sur l'abolition des restrictions au droit de vote lors d'élections législatives, 4 avril 2015 ; CDL-AD (2005)012.

²⁰ Commission de Venise : Rapport sur la fixation de la date des élections, 8 novembre 2007, Etude N° 426 / 2007 ; CDL-AD (2007)037.

²¹ Commission de Venise : Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques ; 30 juin 2015, Etude N° 721/2013 ; CDL-AD (2015)020.

électorale des personnes en situation de handicap²², le vote à l'étranger²³, le vote à distance et le vote électronique²⁴.

La problématique de la régulation de l'économie électorale et particulièrement celle du financement de la campagne électorale commence à prendre la place qu'elle mérite dans la réflexion sur la réforme des législations électorales, comme en témoigne l'avis de 2011 de la Commission de Venise sur la nécessité d'un code de bonne conduite dans le domaine du financement des campagnes électorales²⁵.

Le Tribunal suprême électoral brésilien (*Tribunal superior eleitoral*) a organisé en mai 2015 à Brasilia, un séminaire international sur le financement électoral et la démocratie²⁶. L'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et deux institutions nationales mexicaines (le Tribunal électoral fédéral et l'institut national électoral) ont organisé du 3 au 5 septembre 2015 une conférence internationale sur le thème : « L'argent en politique ». Les travaux de cette conférence ont porté sur des problématiques à la fois actuelles et innovantes comme la prise en compte de la dimension genre dans le financement de la campagne électorale²⁷, les défis relatifs à l'augmentation du coût des campagnes électorales²⁸, la subvention publique accordée aux partis politiques²⁹.

S'agissant de la réflexion sur les meilleures démarches à entreprendre en matière de lutte contre la corruption électorale, les travaux de L'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES) sur le financement politique illégal³⁰, ou l'abus des ressources de l'Etat³¹ dans le contexte électoral présentent les grilles de lecture les plus récentes en la matière.

²² Commission de Venise : *Revised interpretative declaration to the code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in elections* ; 19 décembre 2011, Study N° 584/ 2010, CDL-AD (2011)045.

²³ Commission de Venise : *Rapport sur le vote à l'étranger*, le 24 juin 2011, Etude N° 580 / 2010 ; CDL-AD (2011)022.

²⁴ Commission de Venise : *Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe* ; 18 mars 2004, Etude N° 260 / 2003, CDL-AD (2004)012.

²⁵ Commission de Venise : *Projet d'avis sur la nécessité d'un code de bonne conduite dans le domaine du financement des campagnes électorales* ; 27 mai 2011, Etude n° 601 / 2010 ; CDL(2011)012rev*.

²⁶ *Tribunal superior eleitoral: International seminar on electoral financing and democracy, terms of reference*, mai 2015.

²⁷ Barbara Jouan Stonestreet, *Political Finance Expert, French National Commission for Control of Electoral Accounts and Political Finance: "Addressing the gender funding gap"*; *Background paper prepared for the Global Conference on Money in Politics*, Mexico City 3 – 5 September 2015.

²⁸ Carlos Navarro, *Director of International Studies and Projects, Instituto nacional electoral, Mexico: Panel on "causes, implications and challenges related to the increase in the cost of election campaigns"*; *Background paper prepared for the Global Conference on Money in Politics*, Mexico City 3 – 5 September, 2015.

²⁹ Daniela R. Piccio, *Università degli Studi di Torino : Public funding to political parties: a forward-looking approach*; *Background paper prepared for the Global Conference on Money in Politics*, Mexico City 3 – 5 September, 2015.

³⁰ Marcin Waleck (IFES): *Illegal funding of politics, combating abuse of state resources and illegal campaign finance*; juillet 2009.

³¹ Magnus Ohman (IFES): *Abuse of State resources, a brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such regulations resources*; July 2011.

L'OCDE publie en décembre 2015 un rapport sur le « financement de la démocratie » qui consacre un chapitre spécifique au financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'originalité de l'approche adoptée dans ce rapport en cours de finalisation réside dans le fait qu'il pose la question du financement de la campagne dans le cadre d'une approche globale de l'intégrité.

Ces réflexions récentes de l'expertise électorale internationale (IFES, Commission de Venise, IDEA, OCDE, ...) sont réconfortées par le développement de la recherche académique, qui investit des thématiques aussi innovantes que « l'approche qualité »³² ou l'intégrité électorale³³.

Grâce à l'apport attendu des experts nationaux et internationaux, ce séminaire a deux objectifs :

- Identifier les enjeux-clés de la réforme de la législation électorale dans son ensemble ;
- Définir les principaux amendements à proposer au cadre législatif et réglementaire des élections, dans la perspective d'une législation électorale inclusive, basée sur les droits de l'Homme et conforme aux engagements constitutionnels du Maroc.

Conscients du fait que la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles en matière des élections passe par une refonte des textes législatifs et réglementaires régissant les différentes opérations électorales, le CNDH propose d'articuler les travaux du séminaire autour des axes suivants :

- 1- L'accès au droit de vote (la population carcérale non frappée d'incapacité électorale, les naturalisés marocains, les Marocain-e-s résidant à l'étranger, les étrangers, la question d'accessibilité universelle pour les personnes en situation de handicap, ...).
- 2- La stabilité du droit électorale (le processus de production des normes électorales, la codification de la jurisprudence, la participation de la société civile, l'identification et le suivi des facteurs influant sur la législation électorale...);
- 3- La préparation du corps électorale national (les enjeux de simplification et de dématérialisation de la procédure d'inscription);
- 4- Le découpage électorale et le défi de la représentation équitable ;
- 5- La cohérence du système d'action affirmative et le principe constitutionnel de la parité ;
- 6- L'observation neutre et indépendante des élections : vers un cadre juridique rénové ;
- 7- La régulation de l'économie électorale : les enjeux de l'intégrité, de la transparence et de la lutte contre la corruption ;
- 8- Les nouveaux défis de la communication électorale : l'utilisation des données personnelles dans la campagne électorale, la lutte contre les discours discriminatoires, etc.

³² Jorgen Elklit and Andrew Reynolds: *A Framework for the Systematic Study of Election Quality*; in *Democratization*, Vol.12, No.2, April 2005, pp.147-162.

³³ *Electoral Studies*, N° 4 (vol.32), décembre 2013.