

Le numéro 17 de la Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc est publié alors que le Maroc célèbre le 25ème Anniversaire de l'intronisation de SA MAJESTE LE ROI HASSAN II que Dieu le glorifie.

Rien de plus naturel que je profite de cette heureuse circonstance pour dédier ce numéro en mon nom personnel, au nom des enseignants, des étudiants et du personnel administratif de la Faculté à notre ROI bien aimé, le premier Juriste du pays, en signe de gratitude et de reconnaissance pour les biens qu'il fait, ainsi que les orientations qu'il prodigue à l'Université et aux universitaires.

La Faculté qui fête cet événement cher à tous les citoyens est fière de l'attention particulière que prête SA MAJESTE aux Facultés des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, ainsi qu'à ceux qui y travaillent en vue de contribuer au développement du pays, à la solution des problèmes qu'il affronte et à la défense de son intégrité territoriale.

Puisse Dieu prêter longue vie à SA MAJESTE HASSAN II, l'Unificateur et le Batisseur, qu'il protège le Prince Héritier Sidi Mohammed, l'étudiant brillant dont la Faculté est fière, le Prince Moulay Rachid et l'ensemble de la Famille Royale.

LE DOYEN
ABDELAZIZ BENJELLOUN



NUMERO 17 JUIN 1985

المجلة
المغربية
للشريعة،
السياسة
والاقتصاد

REVUE JURIDIQUE POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

Ce numéro a été publié avec l'aimable
contribution du Rectorat de
l'Université Mohamed V

Revue semestrielle éditée par la Faculté des Sciences Juridiques
Economiques et Sociales de Rabat

Les opinions exprimées dans cette revue
sont strictement personnelles à leurs auteurs

Numero du dépôt légal à la Bibliothèque Générale et Archives : 7/76

REVUE JURIDIQUE, POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

éditée par

La Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat

- Directeur* : **Abdelaziz BENJELLOUN.**
- Secrétariat de Rédaction* : **Habib DEKKAK, Mohamed DKHIMI.**
- Comité Scientifique* : **Moulay Driss ALAOUI, Saïd BELBACHIR,
Mohamed BENNANI, Mohamed BENNOUNA,
Ahmed CHOUKRI, Mohamed DRISS ALAMI,
Mohamed JALAL, Amal JALLAL, Omar MEKKAoui,
Fathallah OUALALOU.**
- Comité de Rédaction* : **Mohamed Raja AMRANI, Mohieddine AMZAZI,
Abdelkader BAINA, Mohamed Larbi BEN OTMANE,
Abdelkader BERRADA, Abdelmalek DILAMI,
Larbi HANANE, Mustapha KALLOUCHE,
Omar MOUDDANI, Ahmed KHAMLICH.**

ADMINISTRATION

B.P. 721 Boulevard des Nations-Unies — Rabat — Agdal

Abonnement annuel

(2 numéros)

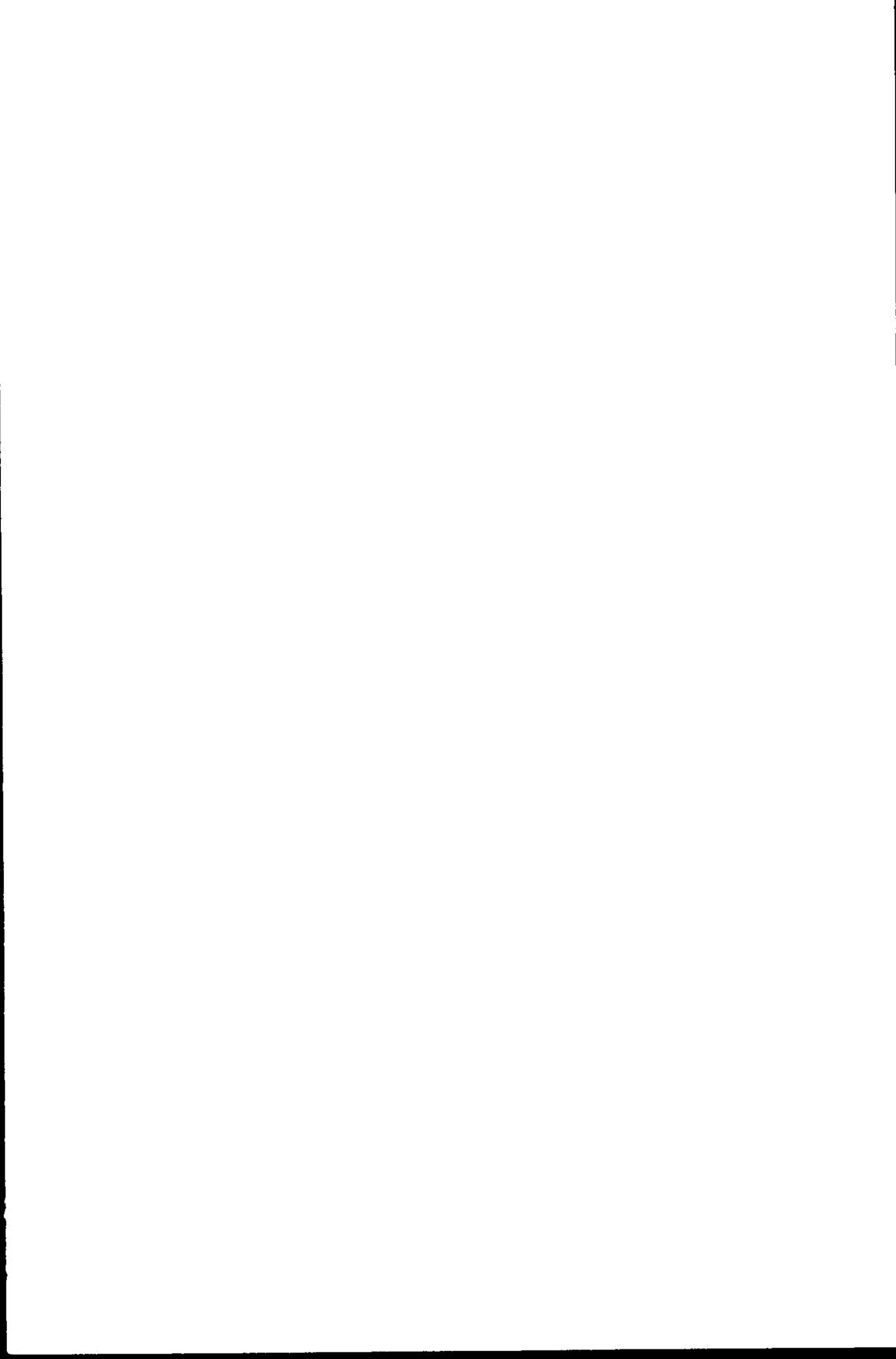
Maroc	40 DH
Etranger	60 DH
Tarif Etudiant	24 DH

Modes de paiement : Virement postal ou virement bancaire C.C.P. Rabat : 45634

FACULTE SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES

B.P. 721 Rabat — Agdal

Impression : Imprimerie ARRISSALA



SOMMAIRE

EN LANGUE FRANÇAISE :

1- ETUDES ET DOCTRINE :		
Mohieddine AMZAZI :	Responsabilité pénale des sociétés en Droit Marocain	9
Azeddine BENNIS :	Violence et Criminologie	21
Farid EL BACHA :	La responsabilité civile du transporteur bénévole de personnes	41
Khalid LYAZIDI :	Les fonctions occultées du chèque bancaire	51
Zoulikha NASRI :	Les nouvelles dispositions promulguées en matière d'indemnisation des victimes des accidents causés par des véhicules terrestres à moteur	61
Mohamed BRAHIMI :	La jurisprudence financière de la chambre constitutionnelle	81
M. Abdelmounaïm DILAMI :	Le droit de l'organisation internationale, sous-ensemble du droit international public	97
Abdelkader EL KADIRI :	Sur la dénonciation de l'accord israélo-libanais	109
Abdelghani KADMIRI :	Structure de capital, structure de contrôle et dimensions du pouvoir économique et financier : un essai d'analyse et d'interprétation à partir de l'exemple marocain	125
Fouad CHAJAI :	La vision Khaldounienne de l'Etat animateur du développement urbain face à la réalité du Maroc précapitaliste	141
Saïd DKHISSI :	Disponibilité des matières premières minérales comportement du capital et conditions d'accumulation	151
Larbi JAIDI :	Réflexion sur la mesure des inégalités de revenus au Maroc	163
Farid LAKHDAR :	Epargne et « Satellitisme » au Maroc 1951 à 1954	175

II— JURISPRUDENCE : La responsabilité pénale des dirigeants de sociétés . 197
Soukeina BOURAOUI :

III— BIBLIOGRAPHIE :
Bibliographie Critique La théorie de l'activité commerciale des municipalités et ses applications au Maroc de M. Abdelwanad M'RINI 207
M. Larbi BEN OTMANE :

EN LANGUE ARABE :

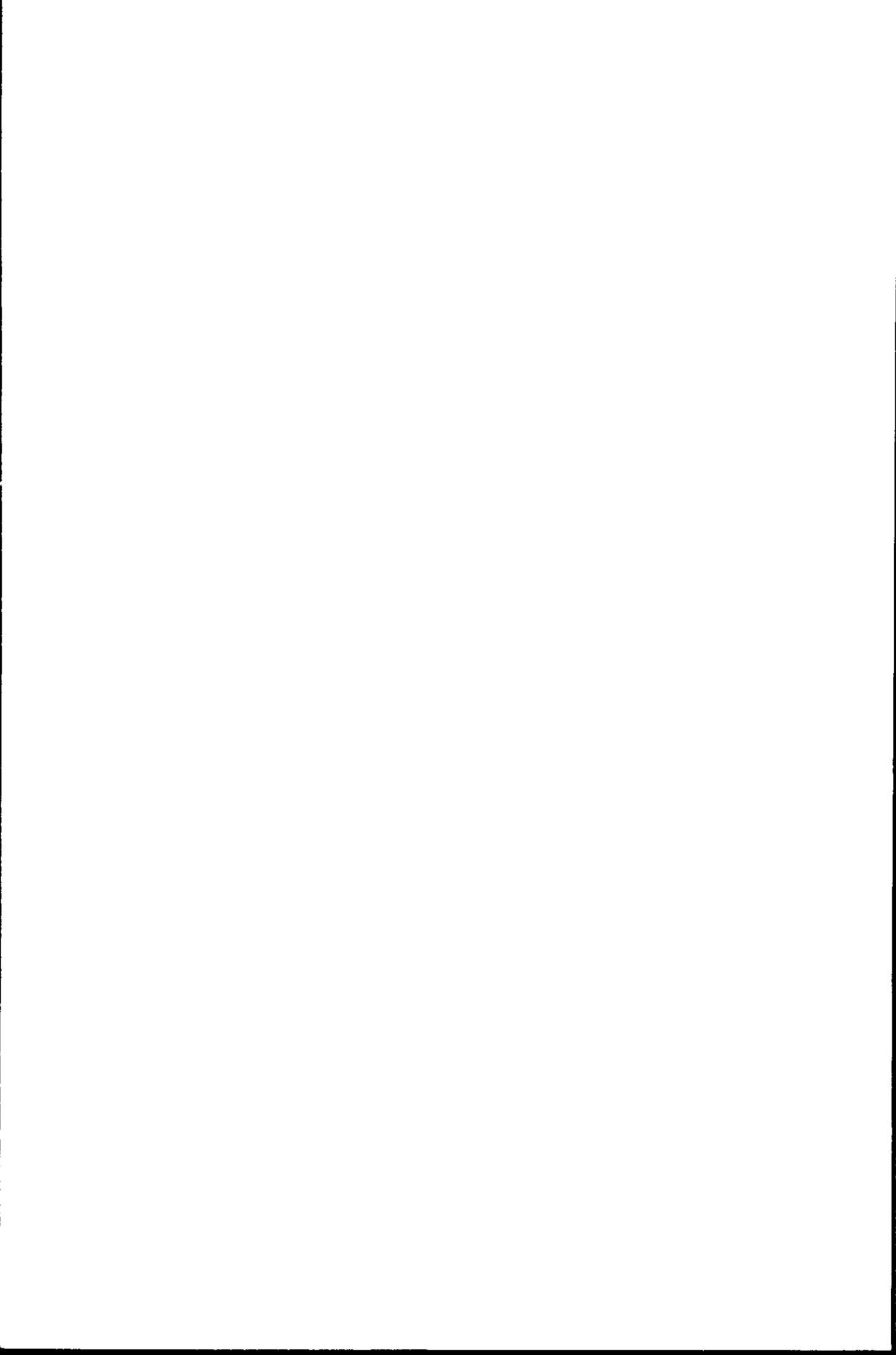
1— ETUDES ET DOCTRINE : Le droit à l'information et à la communication entre les principes de libertés et les règles du droit . 11
Mohamed IDRISSI ALAMI :

Abdelkader BAINA : Le contrôle administratif sur l'action de l'administration 25

Brahim ZIANI : La relation entre le parlement marocain et les communes locales d'après la modification de l'article 62 de la charte communale du 2 septembre 1980 43

I

ETUDES ET DOCTRINE



RESPONSABILITE PENALE DES SOCIETES EN DROIT MAROCAIN (*)

Mohieddine AMZAZI ()**

En dépit de l'absence de données précises, l'inefficacité du droit pénal des sociétés n'est ni un secret ni une simple vue de l'esprit. Ses incriminations sont rares (1) et ses sanctions sont faibles (2). En plus, les causes qui restreignent l'efficacité du droit pénal des affaires (3) trouvent en droit pénal des sociétés une terre fertile. Comment peut-il en être autrement alors que les insuffisances du droit des sociétés sont patentées ? L'éparpillement de ses sources (4) et l'inadaptation de son contenu aux réalités économiques et sociales entravent sa connais-

(*) Texte définitif d'une communication présentée au colloque « Droit pénal et sociétés commerciales » organisé à Tunis par l'Association Tunisienne de Droit pénal du 2 au 4 mai 1985.

(**) Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Pour prendre la mesure du vide juridique manifeste en la matière, il suffit de constater le faible nombre d'incriminations spécifiques aux sociétés. En France, ces infractions dépassent le chiffre 200. Pour le Maroc voir les exemples cités P. DECROUX, les sociétés en droit marocain, éditions la porte, p 277; A. CHOUKRI, traité de droit commercial maocain, T.II, les sociétés; p 419; (en arabe); M. EL MERNISSI la réforme du droit des sociétés, communication aux journées d'études sur l'expérience parlementaire et la pratique législative au Maroc, 24-26 mai 1984, édition Toubkal-1985.

(2) En droit pénal des sociétés, les infractions sont pratiquement toutes assorties de sanctions très faibles. Il est vrai que dans certains cas, les sanctions sont mêmes insignifiantes : article 23 du dahir du 1er septembre 1926, articles 13 et 14 de la loi du 24 juillet 1867. Ces textes prévoient respectivement des amendes de 16 centimes à 2 dirhams P. Decroux, op. cit., p. 152; M. EL MERNISSI, op. cit.

(3) Sur l'ensemble de ces causes, V.M. DELMAS — MARTY, Droit pénal des affaires. Tome I., les infractions, P.U.F. Thémis, 2ème édition, 1981, p. 33 et ss; Adde pour le cas marocain, M. AMZAZI, chronique de sciences criminelles, R.J.P.E.M., N° 12, p. 205 et ss., Pour des études ponctuelles, V. M. DRISSI ALAMI, l'escroquerie aux affaires, R.J.P.E.M., N°7, p. 77 et ss., A. BENDRAOUI, la publicité mensongère au Maroc, mémoire pour l'obtention du D.E.S., Faculté de droit de Rabat, 1980 (dactylographiée); K. EL YAZIDI, la responsabilité du banquier au Maroc, mémoire pour l'obtention du D.E.S., Faculté de droit de Rabat, 1982, dactylographié; M. AMZAZI, la protection pénale en droit du travail, Actes du colloque Travail et société, Publications de la Faculté de droit de Fès, 1983, p. 205 et ss.

(4) Les sociétés sont régies par une dizaine de textes éparpillés faute de codification. Sur ce phénomène ainsi que les conséquences négatives qui en découlent, V.M. EL MERNISSI, op. cit. Adde, P. Decroux, op. cit., p. 126.

sance et partant son application et son respect. Les textes de base en la matière sont archaïques. Le dahir sur les sociétés de capitaux date de 1922 et se limite à introduire au Maroc de nombreuses dispositions de la loi française du 24 juillet 1867 (5). Le dahir relatif aux sociétés à responsabilité limitée remonte au 1er septembre 1926 et se borne à rendre exécutoire au Maroc, avec quelques modifications, la loi française du 7 mars 1925 (6). En plus, certaines infractions prévues par ces textes, et par bien d'autres, trouvent leur sanction dans le code pénal français de 1810 (7). Tandis qu'en France, le droit pénal des sociétés a évolué notamment sous l'effet de la codification du droit des sociétés, au Maroc tout est pratiquement resté en l'état. Dans l'ensemble, on continue à suivre un modèle abandonné dans sa terre d'origine: un modèle révolu.

Certes, au Maroc un nouveau code pénal a été promulgué. Il contient plusieurs qualifications applicables aux sociétés (8). Toutefois, ces qualifications ne peuvent, à elles seules, suffire à réaliser la protection des associés, des tiers et de l'épargne et renforcer le contrôle de l'Etat sur la marche des sociétés (9). Par ailleurs, la juxtaposition de ces incriminations générales et de celles plus spécifiques mais dépassées contenues dans les textes particuliers ne permet pas toujours d'accroître la répression ou de combler les lacunes des incriminations. En revanche, parce que ces deux blocs se sont formés à des périodes différentes et que leurs soubassements ne sont pas identiques, leur

(5) B.O. du 29 août 1922 p. 1325 et ss. Ajoutons que ce dahir a fait l'objet de nombreuses modifications dont les plus importantes sont celles du 18 juin 1927, du 14 novembre 1931, du 11 novembre 1955, 22 novembre 1955, 22 novembre 1947 et du janvier 1955.

(6) B.O. du 5 octobre 1926 page 1893 ce texte a été complété par le dahir du 21 janvier 1957, B.O. 8 mars 1957, page 308.

(7) C'est notamment le cas de l'article 39 de la loi du 7 mars 1925 introduite au Maroc par le dahir de 1926 sus-visé. Cet article dispose: « l'article 463 du code pénal est applicable à tous les délits prévus par les dispositions de la présente loi. » C'est aussi le cas de l'article 28 du dahir du 1er septembre 1926 sur le registre du commerce qui rend l'article 463 du code pénal français applicable aux délits prévus par les articles 271 à 283.

(8) Il serait fastidieux de dresser une liste exhaustive de ces diverses qualifications. Notons cependant les infractions relatives à l'industrie, au commerce et aux finances publiques, articles 287 à 292 du code pénal, les faux en écritures privées, de commerce et de banque, articles 357 à 359, l'usurpation ou l'usage irrégulier de fonctions, de titres ou de noms, articles 360 à 383 à 391, la violation de secrets, articles 413 à 415, les abus de confiance, articles 474 à 550, les banqueroutes, articles 551 à 569.

(9) V., dans ces sens, H. LAUNAI et L. ACCARIAS, Droit pénal des sociétés par actions et à responsabilité limitée, Paris, Dalloz 1964, p. 1 à 11.

coexistence aboutit à des déséquilibres, à des distorsions qui révèlent l'absence d'une conception globale et cohérente du droit pénal des sociétés au Maroc. Dès lors, il n'est pas exclu que sur certaines questions, le code pénal et les dispositions pénales contenues dans la législation sur les sociétés soient en contradiction, rentrent en conflit. Or, tant qu'une harmonisation législative de ces dispositions n'est pas réalisée au moyen d'une réforme du droit des sociétés (10), cette discordance reste inévitable et l'inefficacité qui en résulte est inéluctable.

Mais le plus grave réside dans le maintien en droit positif de textes particuliers qui ont fait leur temps aboutit à évincer les règles et les solutions modernes et adaptées qui sont édictées par le code pénal. Les solutions anciennes, dépassées, restent en vigueur.

La présente contribution a pour objet d'illustrer cet état de choses à travers l'exemple de la responsabilité pénale des sociétés commerciales. Le code pénal marocain consacre la responsabilité pénale des personnes morales. En bonne logique, cette règle, cette solution devaient trouver dans les sociétés commerciales leur domaine d'application privilégié. Toutefois, dès lors que la législation sur les sociétés remonte à l'époque où l'irresponsabilité des personnes morales constituait le principe, et que dans cette législation la responsabilité de la société est souvent imputée à une personne physique déterminée, le maintien et la reconduction de ces textes ainsi que l'importance de leur champ d'application affaiblissent sérieusement la portée de la règle qui admet la responsabilité pénale des personnes morales. Cette règle est alors noyée par les exceptions qui lui sont portées. Par leur abondance, leur fourmillement elles vident le principe posé par le code pénal de sa substance. Ainsi, l'attitude favorable à l'admission de la responsabilité pénale des personnes morales qu'exprime le code pénal (I) ne produit que des conséquences limitées sur la condition des sociétés commerciales au regard de la loi pénale (II).

I. UNE ATTITUDE FAVORABLE

Pour mieux évaluer la portée de la règle nouvelle (B), il n'est pas inutile de faire l'état du droit marocain dans la période antérieure à la promulgation du code pénal (A).

A/ Au regard du droit coutumier et du droit musulman, la personne morale n'est pas considérée comme auteur d'infraction. Ces deux ordres juridiques, même s'ils connaissent des formes de responsabilité pénale collective, n'admettent ni la possibilité pour une personne morale de commettre des infractions, ni celle de pouvoir en répondre.

(10) Cette harmonisation est l'un des objectifs prioritaires des Rédacteurs du projet de réforme en cours de préparation. V. à ce sujet, M. EL MI RNISSI, la réforme des sociétés, op. cit.

La responsabilité pénale de la personne morale est donc exclue. C'est toujours à une personne physique qu'il appartient de répondre des infractions commises dans le cadre de l'activité d'une personne morale. Bien entendu le droit musulman connaît certaines peines qui sont de nature à rejaillir sur une personne morale, mais ces peines ne peuvent être prononcées qu'à l'encontre de personnes physiques car elles seules sont capables de volonté et d'intelligence (11).

Avec l'instauration du régime du Protectorat, l'introduction au Maroc de législations étrangères est restée sans conséquences notables sur cette solution (12). Pour le prouver, le propos sera limité ici au droit transplanté par la France dans la zone qu'elle occupait. Le dahir du 12 août 1913 y a rendu applicable le code pénal français de 1910. Ce code qui n'avait pas d'attitude franche sur la question de la responsabilité pénale des personnes morales devait, dans son application au Maroc, obéir, à l'interprétation qu'en donnait la Cour de Cassation française. Du silence du code était déduite une irresponsabilité pénale des personnes morales (13).

La promulgation en 1953 d'un code pénal marocain n'a été por-

(11) Voir dans ce sens l'ouvrage classique de A. ACUDA, *Legislation pénale islamique comparée au droit pénal positif*, Maison du Livre arabe, Beyrouth, p. 131 et ss. (en arabe et sans date).

(12) Le Maroc était divisé en 3 zones. Une zone internationale à Tanger. Le Nord et les régions sahariennes étaient occupées par les espagnols. La France, signataire du traité du protectorat en 1912 ne l'exerçait effectivement que sur une aire géographique déterminée et dite zone Sud. Le droit introduit par l'Espagne dans sa zone et le droit qui était applicable dans la zone internationale ont été abrogés après l'indépendance. Tandis que dans de nombreux secteurs, le droit français introduit dans la zone Sud a été reconstruit et généralisé à l'ensemble du territoire national. C'est pour cela que le propos sera limité dans la présente contribution au droit applicable dans la zone Sud. Par sa lettre et par son esprit, ce droit domine largement la scène juridique marocaine d'aujourd'hui.

(13) La question est traitée dans l'ensemble des ouvrages généraux de droit pénal. L'Etat de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine française ainsi que leurs évolutions respectives y sont relatés. Voir notamment, R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel*, Tome I, p. 635 et ss. et la bibliographie citée. L'actuel avant projet de code pénal ferait cependant évoluer le droit français en la matière. Voir à ce sujet, M. DELMAS MARTY, la responsabilité pénale dans l'entreprise en France, *R.D.P.C.*, 1977, n. 78, p. 195 et ss.; G. VENANDET, la responsabilité pénale des personnes morales dans l'avant projet de code pénal, *R.T.D.C. Com.*, 1979, p. 731 et ss.

teuse d'aucune modification (14). Ce code n'a pas rompu avec la solution antérieure malgré l'existence du projet Matter et le puissant courant doctrinal français favorable à l'admission de la responsabilité pénale des personnes morales. Ainsi donc, le code pénal de 1953 a reçu la même interprétation que son prédécesseur. La Cour Suprême considéra en effet que : « La responsabilité pénale des personnes morales ne peut être retenue que si elle est expressément prévue par la loi » (15).

Or, les textes qui de 1912 à 1962 ont admis cette responsabilité ne sont pas légion. Sous réserves des résultats qu'un dépouillement systématique du bulletin officiel peut fournir, on ne peut mentionner que le dahir, encore en vigueur, du 30 août 1949 relatif à la répression des infractions à la réglementation des changes qui dispose dans son article 12 : « lorsque les infractions à la réglementation des changes sont commises par les administrateurs, gérants ou directeurs d'une personne morale ou par l'un d'entre eux, indépendamment des poursuites intentées contre ceux-ci, la personne morale elle-même pourra être poursuivie et frappée des peines pécuniaires prévues au présent dahir » (16). Ce texte qui reproduit l'article 12 de l'ordonnance française du 30 mai 1945 constituerait l'unique illustration de l'admission exceptionnelle de la responsabilité pénale des personnes morales. Les autres cas que l'on rencontre en droit français ne semblent pas avoir été introduits au Maroc (17). En admettant même que les exceptions soient plus nombreuses, leur existence, conjuguée au mutisme des textes de base et à l'interprétation que ces textes ont reçu suffisent à affirmer que l'irresponsabilité pénale des personnes morales a été une constante du droit marocain jusqu'à la promulgation du code pénal de 1962.

(14) L'introduction en 1912 du code pénal français n'intéressait qu'accidentellement et indirectement les Marocains. En 1953, fut promulgué pour la première fois au Maroc et à l'adresse des Marocains, un code pénal, un code de procédure pénale, un texte relatif à l'organisation et au fonctionnement de la justice et un texte fixant le statut des magistrats. L'ensemble de ces textes constituait une réforme globale de la justice Makhzen. B.O N°2142 Bis du 19 novembre 1953, pp. 1677 à 1708.

(15) Cour Suprême, chambre criminelle, arrêt N°659 du 2 Juin 1960. Bulletin des arrêts de la Cour Suprême, Chambre Criminelle, Tome 1, p. 293 et ss.

(16) B. O. 21 octobre 1949 page 1327.

(17) Malgré l'instauration du régime du Protectorat, le Maroc gardait son autonomie législative. Ainsi, les modifications apportées en France aux textes introduits au Maroc, ainsi que les nouveaux textes édictés en France, nécessitaient pour être applicables au Maroc, une disposition légale expresse. Il n'y avait donc pas alignement automatique du droit applicable au Maroc sur celui en vigueur en France. Voir dans ce sens et pour le cas du droit de sociétés, P. DECROUX, op. cit., p. 126. M. ALAMI DRISSI, Cours polycopié de droit commercial, Rabat 1974, p. 20 et ss.

B) Après l'indépendance du Maroc, et pour diverses raisons, l'abrogation du code pénal et du code de procédure pénale de 1953 s'avéra nécessaire (18). Dès 1957, un groupe de travail a été constitué. Il avait pour mission d'élaborer des codes inspirés « des réformes législatives les plus modernes accomplies ou envisagées... par certains pays étrangers » (19). Il n'est donc pas étonnant que l'admission de la responsabilité pénale des personnes morales ait été retenue parmi ces réformes. Cette position était sollicitée par la doctrine française, recommandée par des congrès internationaux ou régionaux de droit pénal et adoptée par certains pays arabes (20).

C'est dans le code de procédure pénale que les premières dispositions dans le sens de l'admission de la responsabilité pénale des personnes morales ont été prises. Les articles 721 à 729 instituent au ministère de la Justice un casier judiciaire central comprenant un fichier des sociétés civiles et commerciales. Sur ce fichier sont portés les avis des condamnations atteignant les personnes morales à but lucratif et les personnes physiques qui les dirigent.

L'option est donc faite. Il appartient au code pénal de la consacrer. C'est l'objet de l'article 127 qui énonce : « les personnes morales ne peuvent être condamnées qu'à des peines pécuniaires et aux peines accessoires prévues sous les numéros 5,6 et 7 de l'article 36. Elles peuvent également être soumises aux mesures de sûreté réelles de l'article 62 » (21).

De cet article, on a déduit que « la loi pénale marocaine a désormais expressément reconnu les personnes morales comme auteurs d'infractions au même titre que les personnes physiques » (22). Il faut donc l'admettre, l'innovation est d'importance. Ouvertement le législateur marocain a retenu la responsabilité pénale des personnes morales

(18) M. Fassi Fihri, la législation pénale au Maroc, R.S.C. 1968, p. 301 et ss.; M. Aam Drissi manuel de droit pénal général marocain, éditions maghrébines 1974, p. 116 et ss.

(19) *ibid.* : Adde. in Code pénal annoté marocain, publication du ministère de la Justice, éditions INFRAMAR, Rabat, essentiellement la préface de D. STAOUI in Code procédure pénale, V. la note de présentation.

(20) V. sur la position des pays Arabes, F. A. EL HADITHI, Infractions protectrices de l'activité économique... in infractions résultant du développement économique, Publication de l'organisation arabe de défense sociale, N° 5, 1982, Rabat, p. 81 et ss. (en arabe).

(21) Pour les peines accessoires, il s'agit de la confiscation partielle des biens, de la dissolution, de la publication de la décision de condamnation. Quant aux mesures de sûreté, sont visées la confiscation des objets illicites ou dangereux même s'ils appartiennent à des tiers et la fermeture définitive ou temporaire d'un établissement commercial ou industriel.

(22) Code pénal annoté, *op. cit.*, p. 41.

Ceci étant, l'article 127 pêche par son insuffisance. Le code pénal, à l'instar du projet Matter de 1934, ne résoud que le problème de la punissabilité des personnes morales. Restent posées aussi bien les problèmes de l'imputabilité, du régime juridique, du champ d'application, de la portée... de cette solution (23).

Par ailleurs, dès lors que le législateur a admis la responsabilité pénale des personnes morales, il devait en tirer les conséquence dans la rédaction de l'ensemble du code pénal. Or, ce code ne témoigne pas d'une telle vigilance. Sa lecture montre qu'il est écrit pour des personnes physiques uniquement. Pour preuve, l'article 1er dispose : « la loi pénale détermine et constitue en infractions le faits de l'homme qui... ». De son côté, l'article 126 énonce : « les peines et les mesures de sûreté édictées par le présent code sont applicables aux personnes physiques ». La partie spéciale du code fournit d'autres illustrations. Certaines infractions ne sont assorties que de peines privatives de liberté. D'autres sont assorties de peines privatives de liberté et de peines accessoires inapplicables isolement en vertu de l'article 14 du code pénal (24). Enfin, certaines infractions susceptibles d'être commises par des personnes morales, sont assorties de dispositions imputant la responsabilité de la personne morale à une personne physique (25).

Il apparaît donc que le législateur n'a pas respecté dans le contenu du code pénal, l'innovation importante qu'il y a introduit. Certes, il appartient, dans ce cas, au juge de résoudre les conflits que fait naître l'incohérence du code et de combler les lacunes de l'article 127. A notre connaissance, et en nous basant sur la jurisprudence publiée, il

(23) V. à propos des insuffisances de l'article 127, code pénal annoté, op. cit., p. 44; M. DRISSI ALAMI, manuel de droit pénal., op. cit., p. 302 et 303. Sur la voie à suivre pour y palier, V. G. VENANDET, op. cit., p. 744 et ss.; R. Screvens, les sanctions applicables aux personnes morales dans les Etats des communautés européennes, R.D.P.C. 1980, p. 163 et ss.; spécialement p. 179 et ss.

(24) Article 14 du code pénal :
« Les peines sont principales ou accessoires.
« Elles sont principales lorsqu'elles peuvent être prononcées sans être adjointes à aucune autre peine
« Elles sont accessoires quand elles ne peuvent être infligées séparément ou qu'elles sont les conséquences d'une peine principale ».

Voir pour une interprétation contraire, code pénal annoté, op. cit., p. 44

(25) C'est le cas des articles 559, 560 et 562 du code pénal relatifs à la banqueroute.

ne semble pas que cet effort ait été fourni (26). De la sorte, l'article 127 est demeuré aussi imparfait et insuffisant qu'il est né. Faute d'avoir été renforcé, consolidé par la jurisprudence, il n'est plus qu'une déclaration de principe contre laquelle se liguent plusieurs textes généraux et particuliers. Loin de constituer la règle, l'article 127 n'est plus qu'une disposition exceptionnelle. De nombreux domaines échappent à son emprise. D'importantes zones lui résistent. Il en est ainsi en matière des sociétés où son influence est réduite et ses conséquences très limitées.

II. DES CONSEQUENCES LIMITEES

L'examen des dispositions pénales relatives aux sociétés commerciales fournit la preuve de l'effet limité de l'article 127 du code pénal. Ainsi, là où la responsabilité pénale des sociétés n'est pas exclue (A) elle n'est retenue que sous une forme atténuée. (B).

A) Pour l'essentiel, les textes qui régissent la matière des sociétés sont antérieurs à la promulgation du code pénal. Il est donc normal que la responsabilité pénale s'y trouve dominée par la conception qui prévalait à l'époque. Dans l'ensemble, ces textes ne visent que des personnes physiques. C'est le cas notamment des articles 13, 14, 15, et 16 de la loi du 24 juillet 1967, de l'article 3 du dahir du 30 août 1946 relatif à l'émission d'obligations au Maroc, des articles 6 à 8 du dahir du 10 août 1955 établissant un droit préférentiel de souscription aux augmentations de capital au profit des actionnaires. L'énumération n'est qu'indicative.

Cette solution trouve son prolongement dans les textes qui sans avoir pour objet la réglementation des sociétés, contiennent des infractions qui peuvent être commises par des sociétés. Or, directement ou indirectement, ces textes excluent toute responsabilité pénale des sociétés (27).

L'exclusion directe résulte de deux techniques différentes. La première consiste à déterminer dans le texte la personne physique qui sera appelée à répondre de l'infraction commise dans le cadre de l'activité de la société. C'est le cas notamment du dahir du 2 juillet 1947

(26) Malgré l'appel que l'on a lancé la doctrine V. code pénal annoté, op. cit. p. 411 notons que les auteurs de cet ouvrage comptaient, parmi les rédacteurs du code pénal de 1962, Adde. M. ALAMI DRISSE, manuel de droit pénal, op. cit. p. 303 « Le droit positif consacre ainsi les observations des partisans de la responsabilité pénale des personnes morales tout en laissant à la charge du juge la question de l'adaptation du régime juridique au cas d'espèce. En effet, seul le juge pénal peut trancher les problèmes de qualification. Les difficultés d'application des questions de complicité, de tentative, d'atténuation, d'aggravation et de partage de responsabilité notamment. »

(27) Ce qui permet à un auteur de considérer que « la responsabilité pénale des sociétés est inconcevable, et difficile à imaginer » V. A. CHOUKRI, op. cit. p. 52 et ss. et 413 et ss.

sur la réglementation du travail (28). L'article 59 de ce dahir met à la charge de l'employeur et du patron, directeur ou gérant des établissements concernés, la responsabilité pour contravention aux prescriptions de la législation du travail (29). La seconde technique tient à l'édiction de sanctions inapplicables aux sociétés. C'est l'exemple du dahir du 29 octobre 1959 relatif à la répression des crimes contre la santé de la Nation dont l'article 1er punit de mort : « ceux qui ont fabriqué ou détenu en vue d'en faire le commerce, distribué, mis en vente ou vendu des produits ou denrées destinées à l'alimentation humaine, dangereux pour la santé publique ». Si les actes visés peuvent être perpétrés par des sociétés, le dahir, en prévoyant la peine de mort uniquement, exclut les sociétés de son champ d'application.

Quant à l'exclusion indirecte, elle se rencontre dans des textes qui ne semblent être écrits que pour des personnes physiques. Il en est ainsi lorsque la qualification vise « l'administrateur », « le gérant », « le préposé », « toute personne agissant pour le compte d'une société », « toute personne qui en tant que représentant d'une société »... On peut mentionner pour illustrer cette hypothèse le décret royal portant loi du 21 avril 1967 relatif à la profession bancaire (30).

Ainsi donc, ces textes qui excluent la responsabilité pénale des sociétés, limitent sérieusement le domaine de l'article 127 du code pénal. S'agissant de textes particuliers, les solutions qu'ils édictent doivent recevoir application. En dépit de la règle de portée générale énoncée par le code pénal, force est de constater que l'irresponsabilité pénale des sociétés commerciales demeure le principe.

B) Le maintien de cette solution a de quoi surprendre. Quand elle ne résultait que de la survivance de textes anciens, elle pouvait s'expliquer. On pouvait considérer qu'il s'agissait d'une phase transitoire qui était à terme condamnée. Or, la lecture des textes intéressant les sociétés postérieurs à la promulgation du code pénal témoigne de l'enracinement de cette solution dans le droit positif. Cet attitude est significative de l'absence de coordination de l'activité législative et de la forte influence qu'exerce encore aujourd'hui le droit français sur le droit marocain. En effet, puisque l'article 127 du code pénal a une portée générale et puisqu'il s'agit d'une disposition de droit commun, il

(28) B. O. N°1825 du 17 octobre 1947, p. 1028-et ss.

(29) V. Said BENNANI, Droit du travail au Maroc, éditions maghrébines, Tome I, 1981, p. 485 et ss. (en arabe). Cet auteur exprime sa totale adhésion à cette solution et manifeste sa satisfaction à son égard. V. contra. M. AMZAZI, La protection pénale en droit du travail, op. cit.

(30) B. O. N°2843 du 15 avril 1967, p. 463.

suffit pour les respecter de ne pas se prononcer, dans les textes particuliers, sur la question de la responsabilité pénale des personnes morales. Toute disposition expresse, loin de confirmer la règle de portée générale, ne sert qu'à lui apporter des restrictions. Or, dans la quasi-totalité des textes récents, ont été reproduits du droit français des dispositions qui font peser sur la personne morale une certaine forme de responsabilité. Il en résulte, au delà des distorsions et des incohérences de l'ensemble, de sérieuses limitations du domaine de l'article 127 ainsi qu'un affaiblissement de son autorité.

Pour preuve, la loi du 12 octobre 1971 sur les prix (31) reproduit l'article 56 de l'ordonnance française N°45 — 1484 du 30 juin 1945 relative à la répression des infractions économiques mais ne reprend pas l'article 49 du même texte. Il en résulte que la personne morale voit sa responsabilité limitée à la solidarité dans le paiement des amendes et des frais de procédure que les délinquants personnes physiques ont encouru. Il s'agit donc d'une responsabilité atténuée, d'appoint qui est retenue à l'encontre de la personne morale. Un autre exemple peut être tiré de l'article 227 du code des douanes (32). Aux termes de cet article, outre les poursuites exercées contre les administrateurs, gérants ou directeurs d'une personne morale, celle-ci peut être poursuivie... Il s'agit dans ce cas d'une responsabilité accessoire subsidiaire, facultative. L'emploi du mot « peut » en fournit la preuve. Dans ces deux exemples, le silence des textes particuliers aurait entraîné une responsabilité pénale totale, large et automatique de la personne morale. Or, par l'effet notamment des articles 17 de la loi sur les prix et 227 du code des douanes deux importants secteurs sont soustraits au domaine de l'article 127 du code pénal.

Ceci étant, et au delà de l'érosion que font subir au domaine de l'article 127 les textes particuliers, l'autorité de cet article est contestée, remise en cause. Dès lors que chacun de ces textes exprime une conception propre, dissidente sur la question de la responsabilité pénale des personnes morales, c'est à chacun de ces textes qu'il convient de se référer pour identifier cette conception et en tirer les conséquences. Dans ces conditions, le fondement de la responsabilité pénale des personnes morales n'est plus le texte de portée générale

(31) Loi N°008 — 71 d. 12 octobre 1971 sur la réglementation et le contrôle des prix et les conditions de détention et de vente des produits et marchandises. B. O. N°3087 du 29 — 12 — 1971, p. 1492 et ss.

(32) Dahir portant loi N°1 — 77 — 339 du 9 octobre 1977 approuvant le code des douanes et impôts indirects relevant de l'administration des douanes et impôts indirects. B. O. N°3392 Bis du 14 novembre 1977, p. 1383 et ss.

contenu dans le code pénal. Celui-ci ne trouve à s'appliquer que dans les cas, peu nombreux, où le législateur a gardé le silence (33). L'article 127 n'est alors qu'un faux témoin de la réalité du choix du législateur et du droit en vigueur.

Par son insuffisance congénitale mais aussi parce qu'il a été semé dans des conditions défavorables, et qu'il a souvent été piétiné, l'article 127 survit difficilement. Mais n'est-ce point le sort de certaines graines qui, sans être mauvaises, n'ont pas pour autant la vie facile... !

(33) Sans préjuger des raisons du silence du législateur, on rencontre un certain nombre de textes qui semblent s'inscrire dans la logique de l'article 127. Article 24 du dahir N°1 - 69 - 280 du 12 novembre 1963 relatif aux transports par véhicules automobiles sur route. B.O. N°2667 du 1^{er} décembre 1963, p. 1900; article 7 et 10 du décret royal portant loi n° 848-66 du 5 août 1968 relatif à la circulation des véhicules de transports privés de marchandises. B.O. N°2914 du 4 septembre 1968, p. 899; dahir du 11 février 1973 sur l'importation, l'exportation, le raffinage, le stockage et la distribution des hydrocarbures. B.O. du 21 mars 1973, p. 450; articles 5 et 6 du dahir portant loi N°1 - 73 - 210 du 2 mars 1973 relatif à l'exercice de certaines activités. B.O. N°3149 du 7 mars 1973, p. 392.

Peut-être faudrait-il ajouter à ces hypothèses celles où indirectement la peine prononcée à l'encontre d'une personne physique entraîne des répercussions sur la personne morale. Ici, il est vrai que la personne morale n'est touchée par le droit pénal qu'au second degré. Elle se trouve, en pratique dans la situation très courante des personnes physiques qui de par leur relation avec d'autres personnes physiques délinquantes subissent le contre-coup des sanctions qui frappent ces derniers sans qu'ils aient pour autant participé à l'activité délictueuse.



Mohamed Azeddine BENNIS

La violence est une notion controversée. Difficile à cerner, ses critères d'appréhension sont nombreux et ses modes d'approche variés. En fait, l'ambiguïté qui l'entoure est d'autant plus grande qu'on remarque de fréquentes interférences avec des notions voisines ou dérivées telles que « pulsion », « agression » ou « force »; notions qui n'ont d'ailleurs pas le même sens chez tous les spécialistes : qu'on songe au débat passionné auquel se livrent biologistes et psychanalistes à propos du concept de « pulsion » par exemple.

Il est vrai que le sujet de cette communication porte moins sur la violence en soi que sur la violence telle qu'elle est perçue et analysée en criminologie. L'incertitude sera-t-elle dissipée pour autant ?

Après tout, dira-t-on, les criminologues ont probablement réussi à tenir sur la violence des propos plus rigoureux que leurs collègues des autres disciplines !

Cet espoir est légitime en tout cas : la criminologie étant par définition la science du phénomène criminel, et la violence étant une modalité essentielle de la criminalité, on peut logiquement s'attendre à découvrir chez le criminologue — ce spécialiste de la violence criminelle —, sinon une science constituée, du moins une théorie générale de la violence criminelle.

La raison d'être de la criminologie depuis plus d'un siècle n'est-elle pas précisément de nous éclairer sur la nature du comportement violent et ses causes ?

En réalité le bilan est plutôt décevant. On peut même dire que les criminologues ne se sont jamais moins bien portés que de nos jours. Je parle naturellement des criminologues classiques, ceux du moins qui demeurent fidèles à la tradition étiologique ou factorielle (1). De sorte

(*) Enseignant de Droit pénal et de criminologie à la Faculté de Droit de Rabat.

(**) Ce texte reproduit, dans une version légèrement remaniée et augmentée, la substance d'une communication présentée dans le cadre d'un colloque international portant sur le thème « culture et violence »; colloque organisé par le ministère tunisien des affaires culturelles du 16 au 20 mai 1984 au centre culturel international de Hammamet.

(1) Cette tradition — qui réduit l'explication du phénomène criminel à un ensemble de facteurs tels que le sous-développement économique ou culturel par exemple, ou encore le gigantisme des villes, ou les tares héréditaires — a dominé et orienté la réflexion des criminologues jusqu'aux années soixante.

Depuis elle est largement contestée, voire abandonnée par tous ceux, interactionnistes ou radicaux, qui lui reprochent son caractère unilatéral et mécaniste.

Pour une analyse plus étoffée de ce courant — courant, voir plus loin : les développements consacrés à la « crise de la criminologie ».

que la criminologie se présente à l'heure actuelle comme une discipline peu sûre de son objet et de ses méthodes et peu fière de ses résultats. Elle traverse en fait une véritable crise d'identité.

En somme un double constat, plus exactement le constat d'une double limite s'impose à qui veut jeter un regard critique sur le discours que la criminologie tient sur la violence :

- L'ambiguïté de la notion de violence (I)
- La crise actuelle de la criminologie (II)

Bien comprendre le sens de cette double limite, c'est se préparer, en tout cas, à mieux évaluer toute la relativité des modèles explicatifs que la criminologie nous propose au sujet de l'étiologie de la violence (III).

II— LA VIOLENCE, UNE NOTION AMBIGUE

Le terme de violence, a-t-on pu dire, « a acquis au cours des dernières années une extension démesurée. Il nous offre un exemple typique du phénomène que les linguistes appellent une surcharge sémantique, c'est à dire une surabondance de significations engendrant la confusion » (2).

Ce jugement peut paraître excessif. Néanmoins, de brefs extraits tirés d'études récentes portant sur la violence permettront d'en vérifier le bien fondé :

— « La violence se présente sous des formes multiples qui vont des plus discrètes (la sous-nutrition) aux plus sanglantes (exécution)...la violence a été l'un des traits caractéristiques des sociétés du XXe siècle : de multiples génocides, les diverses formes du racisme, de la persécution et de l'intolérance, des guerres néo-coloniales et de libération, des régimes militaires et policiers, des camps de concentration, de déportation et de rééducation, le terrorisme, le développement presque scientifique de la torture, des oppressions, dominations et chantages économiques, et enfin cette partie négligeable, mais surexploitée par les média qu'est la criminalité... » (3)

— « ...dès qu'on la considère avec un peu d'attention, son évidence se dissout. Car rien n'est plus relatif, plus changeant, plus divers que la violence...la violence n'est pas seulement un acte effectif, il existe des états ou des situations de violence...le sens commun la confond souvent avec la force ou l'agressivité, mais cette confusion est abusive...tout recours à la force n'est pas violence...la violence sup-

(2) Henri F. Ellenberger, *Violence et dangerosité*, Annales internationales de criminologie, Volume 10 - N° 2 — p. 345.

(3) Yves Michaud, *La violence*, in *Philosopher. Les interrogations contemporaines* sous la direction de Christian Delacampagne et Robert Maggioni, Fayard, 1980.

pose une atteinte aux normes acceptées... » (4).

— « ... incontestablement, c'est le progrès de l'esprit démocratique qui donne naissance au concept moderne de violence et le colore en même temps d'une nuance péjorative.

A partir du moment où chacun est appelé au statut de citoyen... la violence devient un phénomène qui a rapport avec la liberté. Avoir des esclaves n'est rien, s'écrie Diderot; ce qui est intolérable, c'est d'avoir des esclaves en les appelant citoyens » (5).

— « ...L'agressivité peut être indissociable du développement... par exemple, les mêmes qualités qui produisent les délinquants, telles que le goût de l'aventure et l'agressivité produisent également les promoteurs et les Chefs d'Entreprise... Shumpeter aimait à dire que la banque est née d'un acte délictueux : celui qui consiste à offrir à l'emprunteur ce qui, en fait, n'appartient pas au prêteur... » (6).

— « ...aujourd'hui nous voyons le mot violence appliqué non seulement à des crimes individuels tels que le meurtre, le vol à main armée, le viol ou l'incendie, mais aussi à des sports tels que la tauromachie, à l'internement des malades mentaux, aux punitions scolaires, à une éducation familiale stricte, à des interdits moraux... et finalement à la contrainte sociale elle-même sous toutes ses formes... » (7).

Par conséquent, chacun détient sa définition de la violence : juriste, sociologue, historien, économiste, psychologue... On pourrait objecter qu'après tout, cette diversité est formelle, et que la violence est d'abord une réalité objective qui s'impose à chacun ! Qu'on se détrompe : il ne s'agit pas d'un simple problème de définition.

En effet ce sont les critères retenus pour caractériser la violence qui déterminent pour l'essentiel le type de discours que l'on peut tenir sur elle et souvent, par conséquent, les attitudes pratiques adoptées à son égard.

En définitive ce sont les définitions de la violence qui commandent autant la logique explicative débouchant sur les « causes » de la violence que la stratégie préconisée pour l'enrayer (remèdes).

C'est pourquoi, me semble-t-il, on ne peut trouver sur la violence que des discours plus ou moins vraisemblables ou plus ou moins honnêtes mais en tout état de cause il ne saurait y avoir de discours vrai sur la violence.

Nul doute en effet que lorsqu'on réfléchit sur la violence ou

(4) Réponses à la violence. Rapport du comité présidé par A. Peyre Peyrefitte. Documentation française 1977. T. A. p. 34 et S.

(5) Jean Marie Domenack. La violence. In. La violence et ses causes U N E S C O — P.U.F. 1980 p. 32

(6) Le crime et le développement. Rapport présenté par le Secrétariat, 4-ème congrès des Nations-Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. 1970. p. 6.

(7) H. F. Ellengerger. Violence et dangerosité. Précité. 1. Définition et diagnostic.

lorsqu'on en parle on ne peut pas faire l'économie des évaluations éthiques (8). C'est que par ses incidences sur le politique et le social (que l'on songe à la violence du résistant, à celle du guerrier ou de révolutionnaire) la violence est un phénomène dont l'analyse relève davantage de l'appréciation morale (9) que de l'investigation scientifique.

C'est en grande partie pour avoir méconnu cette vérité que la criminologie classique est en crise.

III— LA CRIMINOLOGIE, UNE DISCIPLINE EN CRISE

Un champ d'investigation étriqué, un principe de causalité simpliste lié à une tradition positiviste surannée: tels sont, me semble-t-il les trois axes qui sous-tendent les différentes critiques — épistémologiques autant qu'idéologiques — dont la criminologie a été la cible et qui ont fini par entamer sa crédibilité.

A) — Un champ d'analyse étriqué

La criminologie classique porte sur la criminalité légale. C'est à dire sur l'ensemble de ce qu'en législation pénale on appelle des « crimes » ou des « délits ».

Pour les criminologues, par conséquent, la violence, c'est la violation d'une norme pénalement sanctionnée par la loi.

Le criminologue travaille donc, il réfléchit, évalue et juge à partir et à l'intérieur d'un cadre légal préétabli en fonction des options métaphysiques, sociales, économiques... du législateur.

C'est là une situation qui a été vivement critiquée, en particulier par le courant raciste anglo-saxon qui a été à l'origine de la criminologie radicale (10), ou nouvelle criminologie (11) encore appelée : anti-criminologie.

On y voit en général une source de complicité inacceptable avec le pouvoir établi. Pourquoi doit-on limiter la définition de la violence au meurtre au viol et aux coups de blessures ? une criminologie réellement objective devrait aller au delà du cercle des infractions légalement

(8) Ces évaluations abondent dans les enquêtes sociales ou les examens psychiatriques et tout au long du « traitement » réservé au délinquant.

Voir J. Verin. La resocialisation sur la seilette. Revue de science criminelle et de Droit comparé. 1978. p. 423 et S.

(9) Au sens où cette appréciation n'est que « la mise en forme systématisée d'une intuition... c'est cette intuition de nature déjà morale qui se développe et prend corps et conscience d'elle-même à travers la réflexion qui elle a orientée. »

Françoise Grégoire. Les grandes doctrines morales. Que Sais-Je. P.U.F. p. 7 et S.

(10) Le radicalisme américain est un refus systématique et complet des institutions établies aux Etats Unis, de l'« establishment »

Pour un aperçu des critiques que la criminologie radicale adresse à la criminologie classique. Voir P. Poncela. Revue Deviance N° 2 éditée par l'Institut de criminologie de Paris.

(11) Taylor, Walton et Young. The new criminology: For a social theory of deviance. (Routledge. London and Boston). Voir surtout le chap. 8. The new conflict theorists. p. 227 et S.

sanctionnées, être tout à fait indépendante à l'égard du législateur. Son champ d'investigation devrait s'étendre aux formes de violence qui ne figurent encore dans aucun code : l'arbitraire sous toutes ses formes, y compris les violences policières, le racisme, le sexisme et plus généralement toute forme d'exploitation du plus faible par le plus fort.

En somme, en travaillant à partir des seules définitions légales de la violence, la criminologie classique ramènerait tout le débat sur la violence à des problèmes de statistiques criminelles et à des controverses techniques de bon ton entre spécialistes.

Ce pragmatisme conduirait ainsi tout naturellement les criminologues classiques à conforter l'ordre établi. Par exemple, on fait une enquête fragmentaire et de portée limitée sur la structure familiale mais non sur les disparités socio-économiques dans la société et sur l'influence criminogène de la misère dans les milieux sociaux les plus défavorisés. On évite ainsi toute analyse globale qui risquerait de déboucher sur une remise en cause des structures inégalitaires de la société.

B) — Un principe de causalité simpliste

La criminologie est née (12) dans l'euphorie scientiste de la fin du siècle dernier.

Est-ce un détail vraiment insignifiant : Lombroso, son fondateur, était docteur en médecine, avec toute la connotation dogmatique et prétentieuse qui s'attachait à ce titre (qui s'y attache encore ! ?)

Toujours est-il que de ses origines, la criminologie a conservé la passion des corrélations simples et le goût prononcé de la causalité linéaire. Quand on consulte la table des matières d'un traité de criminologie (13) on est frappé par la profusion et la variété des corrélations : violence criminelle et densité urbaine, violence et physiologie du cerveau, violence et baisse du pouvoir d'achat, violence et hérédité, violence et atrophie du surmoi, violence et toxicomanie...

Au fil des pages, on n'est pas moins impressionné par l'unilatéralité des explications fournies.

C'est précisément cette démarche simpliste qui est à l'heure actuelle dénoncée. Y compris par les experts qui sont les moins suspects de radicalisme.

Peut on trouver, à cet égard, meilleur témoignage d'autocritique

(12) Si le phénomène criminel est vieux comme le monde, selon l'expression consacrée, la criminologie, elle, n'a pas plus d'un siècle d'âge. Les recherches systématiques sur les causes de la criminalité ne se sont multipliées, en effet, qu'à partir de 1876, date à laquelle a été publié l'ouvrage fondamental intitulé « L'homme criminel » du médecin italien Lombroso communément considéré comme le fondateur de la criminologie.

(13) Les ouvrages universitaires usuels sont ceux de : — J. Pinatel : Traité de Droit pénal et de criminologie. T. 3 Dalloz.

— Stefani, Lévasseur et Jambu — Merlin. Criminologie et sciences pénitentiaires.

Et plus récemment : — Jacques Léauté : Criminologie et sciences pénitentiaires. Thémis.

que ce passage extrait du très sérieux rapport intitulé « Réponses à la violence » :

« ...la recherche des corrélations achoppe sur la diversité des interactions; et sur cette pierre de touche qu'est la liberté de l'individu...l'analyste le plus minutieux prend rapidement conscience qu'en avançant une explication, il peut, en partant de prémisses opposées, parvenir au même résultat. Ainsi, tel se révolte contre un milieu trop contraignant; et tel autre, dans la même cité ou la même famille, parce qu'il le trouve trop laxiste » (14)

Pourtant, ce mode d'approche, qui est propre à une « science sociale » dans laquelle l'homme est réduit au statut d'automate obéissant à un mode de fonctionnement binaire : stimulus — réactions, n'en continue pas moins à dominer la réflexion des criminologues et leurs pratiques. Le cinéma est parfois une source de dénonciation irremplaçable; « Orange mécanique » est un film américain des années 70 qui avait fait une satire d'un humour féroce à l'encontre de ce qu'on pourrait appeler les méthodes ou les « procédés scientifiques » de traitement de la violence; donnant une image fulgurante des sottises et des dangers auxquels conduisent les élucubrations d'un certain behaviorisme féru de mise en observation expérimentale et de réflexe conditionné.

Dans le même ordre d'idées, que ce soit aux États-Unis ou plus récemment en Europe on est revenu de pas mal de faux espoirs longtemps entretenus par la criminologie dite « clinique » qui prétendait pouvoir accroître le « rendement des prisons » par la réduction spectaculaire du taux de récidive des anciens détenus; et ce au moyen d'un système de traitement pénitentiaire d'une rationalité quasi-mathématique : « la personnalité au moment du crime, l'environnement et le crime en soi peuvent être conçus comme trois termes d'une équation dont deux doivent être connus pour calculer le troisième » (15).

Cette démarche qui consiste à abstraire, à classifier et à généraliser, en un mot à traiter les hommes en objets n'est pas propre à la criminologie; du moins la criminologie l'a-t-elle héritée de la tradition positiviste du siècle dernier.

C/— Une tradition positiviste surannée

Depuis que Durkheim a énoncé ses « règles de la méthode sociologique » et en particulier « la première règle et la plus fondamentale » consistant à « considérer les faits sociaux comme des choses » (16), on n'a cessé, en criminologie, de considérer le criminel comme un objet, à l'instar des objets dont les mouvements et les propriétés sont étudiés

(14) « Réponses à la violence » Rapport du comité, précité p. 97

(15) J. Pinatel, Les rapports de la personnalité et du crime, Revue de Sc. crim., 1955, p. 441

(16) E. Durkheim, Les règles de la méthode sociologique, P.U.F., p. 15

par les sciences physiques.

Comme si le sociologue, en observant la « réalité sociale », pouvait avoir à son égard le même rapport d'extériorité que le physicien qui observe la « réalité physique ».

C'est là une illusion épistémologique. Durkheim n'a pas su la déceler. D'où la grande faiblesse de son « positivisme sociologique ».

On sait à présent, en effet, que ce qui fait la spécificité des sciences humaines c'est que l'observateur ne peut pas se couper de son appartenance sociale et de l'idéologie qu'elle détermine. De sorte que la véritable objectivité en sociologie passe par la prise de conscience et la critique des jugements de valeur qui sont inclus d'avance dans l'appréhension que tout sociologue a de la réalité.

A cette sorte de présupposé inconscient qui conditionne la représentation de la réalité sociale, Durkheim n'a donc pas échappé; on sait pourtant à quel point il était soucieux de débarrasser la sociologie de toute « prénotion » (17).

Il est piquant de noter, du reste, que c'est à propos de son analyse du crime, dont il cherche à donner une définition « objective » que Durkheim se laisse aller, à son insu, à ce qu'il a pourtant lui-même qualifié d'« analyse idéologique » (18). Sa définition « scientifique » du crime est en effet ainsi formulée « Nous constatons l'existence d'un certain nombre d'actes qui présentent tous ce caractère extérieur que, une fois accomplis, ils déterminent, de la part de la société, cette réaction particulière qu'on appelle la peine... Nous appelons crime tout acte puni et nous faisons du crime ainsi défini l'objet d'une science spéciale, la criminologie » (19).

Je ne m'attarderai pas sur les conséquences incohérentes de cette définition au point de vue axiologique; il me suffira de rappeler, à cet égard, ce très pertinent commentaire de Lucien Goldmann : « Faut-il ajouter que cette définition englobe des faits aussi différents que l'action de Jésus chassant les marchands de Temple, l'activité de Thomas Munzer (20) de Karl Marx ou de Lénine, d'une part, et, d'autre part le dernier hold-up ou assassinat crapuleux » (21).

En revanche, je m'expliquerai davantage sur les erreurs d'appréciation que traduit cette définition d'un point de vue épistémologique.

Qui ne voit, en effet, que la définition de Durkheim repose sur une

(17) Durkheim, op. cit. p. 16. en parlant des prénotions : « elles sont...comme un voile qui s'interpose entre les choses et nous et qui nous les masque d'autant mieux qu'on le croit plus transparent ».

(18) Durkheim, Op. Cit. p. 15. « Au lieu d'une science de réalités nous ne faisons plus qu'un analyse idéologique ».

(19) Durkheim, op. cit. p. 35.

(20) Thomas Munzer : 1490 — 1525. Fondateur du courant anabaptiste; il a organisé en Allemagne la guerre des paysans et est mort sur le bucher.

(21) Lucien Goldmann : Science humaines et philosophie Méditations. 1966. p. 36 et S.

confusion radicale entre la réalité objective du crime et la consécration juridique du crime. Comme si la règle de droit criminel traduisait réellement la totale « réprobation de tout le corps social contre les atteintes aux valeurs et aux idéaux que la société tient pour essentiels » (22).

Une telle confusion caractérise, en fait, le mode d'approche positiviste en tant que tel. Pour un esprit positiviste en effet, est objective toute connaissance tirée de la seule observation de l'expérience.

Est-il besoin de rappeler ce qu'est, en fait, une « expérience » au sens scientifique ? C'est toujours une « expérience construite », jamais une « expérience donnée » dans la réalité et qu'il suffirait d'observer en toute passivité. L'approche objective de la réalité est par conséquent toujours médiatrice : entre l'observateur et l'objet observé il y a toujours un intermédiaire : la présence d'une théorie (23).

Et de fait, la définition de Durkheim est moins la définition objective du crime que l'application, à l'analyse du crime, d'une théorie ou d'un modèle de société qui est d'ailleurs sous-jacent à toute son oeuvre, à savoir un modèle organiciste et consensualiste, postulant l'existence d'une « solidarité mécanique basée sur certaines similitudes essentielles entre ses membres » (24).

Comme si réellement le crime était « l'acte qui froisse des états forts et définis de la conscience collective » (25) et comme si le Droit répressif correspondait réellement à un « lien de solidarité dont la rupture constitue le crime » (26).

Décidément, dans les sciences humaines, il ne suffit pas, comme le croyait Durkheim, d'appliquer la méthode positiviste pour faire oeuvre scientifique; car « le penseur accepte, en toute bonne foi, les catégories implicites d'une mentalité qui, dès le départ, lui ferme la compréhension d'une partie importante du réel; après quoi, sur des points essentiels, son intelligence, sa pénétration, sa bonne foi intellectuelle ne feront qu'accentuer et rendre plus plausible et plus séduisante une vision déformée et idéologique des faits... » (27).

Récapitulons : du fait de son double caractère légaliste et positiviste, il apparaît clairement que le discours criminologique sur la violence ne saurait prétendre ni à la neutralité idéologique ni, par conséquent, à l'objectivité scientifique.

C'est sous cette double réserve, en tout cas, qu'on peut débattre

(22) Cité par Mireille Deimas — Marty : les chemins de la répression, P U F, 1980, p. 101 qui ajoute aussitôt, se référant à la même source : « cette fonction, relativement facile à tenir quand la population adhère à une morale reconnue par tous, est infiniment plus délicate dans une société divisée, incertaine d'elle-même ».

(23) Michel Miarille : Une introduction critique au Droit, F. Maspero, 1976 p. 42

(24) Denis Szabo : criminologie et politique criminelle, V, 1978 p. 44

(25) E. Durkheim : De la division du travail social P U F, P. 47.

(26) Ibid p. 35.

(27) Lucien Goldmann Précite p.38

en toute relativité, donc en toute lucidité, des thèses de la criminologie étiologique sur la violence.

III— L'APPORT DE LA CRIMINOLOGIE ETIOLOGIQUE SUR LES CAUSES GENERALES DE LA VIOLENCE

Pour rechercher ces causes, on pourrait, conformément à la démarche traditionnelle en criminologie, distinguer les causes biologiques, psychologiques, sociologiques etc...et dresser ainsi une sorte de bilan de toutes les conclusions auxquelles ont abouti les recherches contemporaines dans ces différents secteurs.

Cependant, outre son caractère fastidieux, un tel procédé aboutirait à une fragmentation des données incompatible avec la perspective étiologique moderne dans laquelle on tend de plus en plus à substituer le principe d'une « causalité circulaire » à la vieille analyse causale de type linéaire.

Cette nouvelle perspective repose en effet sur « le fait que non seulement un comportement donné résulte d'un complexe causal, éventuellement identifiable, mais qu'à son tour, ce comportement modifie la situation de départ, de telle sorte qu'entre les variables indépendantes et la variable dépendante, il existe une relation dialectique, qui modifie le statut des unes et des autres » (28).

Mais comme de l'aveu des experts les plus autorisés « il ne s'est pas encore constitué — malgré l'ancienneté, l'ampleur et l'importance du sujet — une science de la violence » (29) la solution la moins mauvaise consiste peut être, au moins provisoirement, à tenter de comprendre le comportement violent non plus en termes de facteurs, mais de modèles explicatifs; un modèle étant « un schéma commode permettant de résumer des ensembles de faits et de relations entre faits » (30); étant bien entendu que si chaque modèle est envisagé séparément, c'est uniquement par commodité car dans la réalité les liens de complémentarité entre modèles sont inextricables (31).

Néanmoins, on le comprendra, il n'est matériellement pas possible, dans le cadre de cette communication, de passer en revue l'ensemble des modèles. Une sélection s'est imposée.

Finalement, ont été retenus les deux modèles suivants, avec la conviction que de toute façon aucun modèle, aussi exhaustif soit-il, ne saurait rendre compte de la réalité de la violence dans tous ses aspects :

1°) — Le modèle éthologique, en raison de la grande vogue qui est la sienne à l'heure actuelle, l'étiologie de l'agressivité humaine révé-

(28) Ch. Debuyst : *Etiologie de la violence. Rapport présenté à la X-ème conférence des directeurs d'instituts de recherches criminologiques* (1972) p. 191.

(29) *Réponses à la violence. Rapport précité. Tome 1. p. 97.*

(30) Ch. Debuyst. *Précité.*

(31) Voir les rapports présentés à la 10-ème conférence des directeurs d'instituts de recherches criminologiques. *Conseil de l'Europe.*

lant, semble-t-il, des liens de plus en plus évidents avec « ce que nous pourrions appeler sans aucun a priori négatif, l'animalité de l'homme » (32).

2°) — Le modèle sociologique, en raison des découvertes importantes qu'il a suscitées depuis Ferri (33) en particulier quand aux différentes institutions sociales (famille, école, moyens de diffusion...) et à la part de responsabilité qui leur revient dans la genèse de la violence ou sa recrudescence.

Aussi et surtout en raison du nombre et de la diversité des problèmes sociaux et culturels que ce modèle permettra de soulever. Alimentant ainsi, plus immédiatement peut être que ne l'aura permis l'éclairage précédent, un débat sur la violence que ses organisateurs ont voulu d'abord placer sous le signe de la culture, et orienter dans le sens « d'une redéfinition de la politique de la culture » avec l'espoir déclaré « d'harmoniser les tendances agressives avec un environnement culturel débarrassé de ses sources de frustration » (34).

A/— Le modèle éthologique

L'appot de l'éthologie (35) ne permet pas de proposer des solutions aux problèmes de la violence (36), mais d'ajouter « aux autres panneaux de la criminologie moderne celui de la criminologie éthologique destinée non à remplacer quelques unes des autres mais à étayer la construction de l'ensemble sur un côté où il est actuellement faible » (37).

Y a-t-il un substrat organique à la violence ?

Le problème est en effet le suivant : il existe, au sein des sociétés animales des modes de régulation de la violence se traduisant par ce qu'on pourrait appeler — avec beaucoup d'anthropocentrisme sans doute — des rituels de règlement pacifique des conflits.

Dans quelle mesure l'analyse de ces rituels et des mécanismes biologiques sous-jacents pourrait elle conduire à une meilleure définition de la violence humaine ?

« Nous savons fort bien qu'il est dangereux de faire des extrapolations. Mais cela n'empêche qu'une connaissance du système relationnel qui a cours dans le monde animal, est susceptible de mieux nous faire comprendre le caractère spécifique du système humain... c'est

(32) Ch. Debuyst. précité. p. 189.

(33) Enrico Ferri : positiviste italien (1856-1926) considéré comme l'un des principaux fondateurs de la criminologie. Ouvrage fondamental : « Sociologie criminelle » en 1905.

(34) Citations extraites de la note de présentation du colloque « culture et violence ». Note que le Ministère tunisien des Affaires Culturelles a adressée aux participants sous le titre : « Pourquoi ce colloque ? ».

(35) Ethologie : Science des comportements sociaux des animaux. popularisée par Konrad Lorenz.

(36) Réponses à la violence. Rapport précité. T. II. p. 16.

(37) Jacques Léauté. Manifeste de la criminologie éthologique. Revue de Sc. Crim. 1977. p. 559.

dans ce sens que l'éclairage que nous apportent les éthologues nous paraît utile » (38).

Etant bien entendu que la contribution de la criminologie éthologique ne consiste pas à réduire le criminel à l'état d'animal, ni la société à celui de fourmière ou de termitière. « La réponse éthologique se donne dans le respect des différences fondamentales entre l'homme et les autres primates, à fortiori entre lui et les autres animaux » (39).

Pour donner une idée très sommaire bien sûr — de cette nouvelle et toute dernière orientation de la criminologie, je me contenterai de synthétiser et de résumer à l'extrême des données et des analyses exposées dans des travaux devenus des classiques du genre (en particulier ceux de Konrad Lorenz) et dont on trouvera en note quelques références (40).

— En physiologie animale, il existe dans le cerveau des ensembles organisés de neurones correspondant à différents types d'agressions, tels que : attaque d'une proie, agression intra-spécifique réaction de défense de la mère pour protéger ses petits etc...

Lorsqu'ils sont activés par des stimulations, ces montages pré-constitués donnent lieu à des comportements agressifs déterminés.

Par contre, d'autres centres, lorsqu'ils sont excités, inhibent directement le comportement agressif correspondant. J. Delgado relate à ce propos des expériences au cours desquelles les réactions agressives liées à la défense du territoire ou à la suprématie dans le groupe sont freinées à la suite de la stimulation du centre inhibiteur et cèdent le pas à un comportement « tolérant » (41).

— Les descriptions que donnent les éthologues font comprendre que l'animal n'est pas attentif à tous les stimuli qui constituent le monde extérieur. On peut dire que pour l'animal, le monde prend son sens à partir de stimuli — signaux dont certains « objets » sont porteurs et auxquels il est préalablement sensible. Ces signaux constituent des points de repère à partir desquels son comportement s'ordonne : le partenaire est reconnu comme « partenaire sexuel », comme « rival », comme « petit » dans la mesure où il est lui-même porteur de stimuli — signaux dont la perception déclenche le comportement approprié :

(38) Ch. Debuyst. Précité. p. 197. Voir dans le même sens. J. Léauté... Manifeste... précité. p. 558 : « La question est de trouver la signification criminologique de ces ressemblances entre l'espèce humaine et les autres espèces animales. Ce qui reste en l'homme d'animal contribue probablement à l'étiologie de ses comportements anti-sociaux ».

(39) J. Léauté. Manifeste précité. p. 559.

(40) K. Lorenz. Essai sur le comportement animal et humain. Seuil. K. Lorenz. L'agression, une histoire naturelle du mal, chez Flammarion.

Sous la direction de J. Huxley : le comportement rituel chez l'homme et l'animal. Gallimard.

J. Delgado : Le conditionnement du cerveau et la liberté de l'esprit. Dessart / Bruxelles.

(41) Cité par Ch. Debuyst. op. cit.

comportement d'approche, d'attaque, de protection etc...

Pour l'animal, le monde extérieur n'est donc pas neutre, mais doué de significations qui s'imposent à lui.

— Les descriptions des éthologues permettent en tout cas d'insister sur le fait que la perception de certains stimuli — signaux par l'animal déclenche l'inhibition d'un comportement agressif en cours. Ainsi, et plus particulièrement dans les espèces sociales dont les membres sont munis d'armes redoutables (les loups par ex.) des comportements stéréotypés ou des « rituels » jouent le rôle de signaux interrompant le combat lorsque celui-ci risque d'être fatal pour l'un des protagonistes.

C'est ainsi que l'acte par lequel le vaincu présente la partie la plus vulnérable du corps constitue un véritable signal bloquant l'attitude agressive de l'adversaire. Lorenz parle à ce propos de « comportements analogues à la morale ».

— En ce sens, les rituels visent à canaliser l'agressivité en faisant en sorte que celle-ci puisse se décharger sans causer de dommages (ex. luttes ritualisées entre mâles, que l'on retrouve chez les poissons, les oiseaux et les mammifères). Mais encore, les rituels visent à éviter toute confrontation dans la vie sociale d'un groupe hiérarchisé en permettant à chacun de manifester son rang (rituel d'apaisement, de soumission etc...).

En somme, les rituels constituent un véritable « instrument » de communication indispensable à la vie sociale (42).

— Ces rituels limitent donc considérablement l'agressivité animale, et tout particulièrement l'agressivité intra-spécifique, assurant ainsi une sorte d'équilibre dans les relations sociales des animaux.

— Ce qui précisément caractérise l'homme, c'est la rupture de cet équilibre. L'homme échappe en effet à cette régulation biologique de l'agressivité sur laquelle tous les éthologues insistent.

C'est à la fois une force et une faiblesse : une force du fait que l'homme n'est plus dépendant, comme l'animal, des réactions d'agressions liées à la perception d'un stimulus déterminé.

D'un autre côté une grande faiblesse car il échappe à tout système inhibiteur (43) interne susceptible de protéger l'espèce humaine d'une autodestruction.

— Cet équilibre est rompu pour plusieurs raisons. La plus évidente est le « développement cortical qui s'accompagne d'une augmentation considérable de possibilités cognitives » (44), en particulier : découverte

(42) R. Ruyer : Les conceptions nouvelles de l'instinct. Temps modernes 1953

(43) Ch. Debuyst. op. cit. p. 226.

(44) Ibid. p. 206.

du principe de causalité et dès lors capacité d'élaborer des projets et de les réaliser.

C'est dans ce sens que l'on peut dire que l'homme est le seul être capable de tuer systématiquement, parce qu'il est le seul à pouvoir inscrire la destruction de l'autre dans un projet.

— Konrad Lorenz en particulier insiste (45) sur le fait que chez l'homme, les mécanismes instinctifs d'inhibition (et donc de régulation de la violence) ont été remplacés, à la suite d'un « déraillement » (46), par des élaborations culturelles : rites sociaux, interdits éthiques, institutions répressives etc...

De ce déraillement résultent deux conséquences redoutables qui rendent la situation de l'homme particulièrement critique à l'heure actuelle :

1°)— Le développement de la puissance destructrice de l'homme est devenu tel qu'il met en cause la sécurité même de l'espèce « Si l'on me demandait quelle est la date la plus importante de l'histoire et de la préhistoire du genre humain je répondrais sans hésitation : 6 août 1945. La raison est simple. Depuis l'apparition de la conscience jusqu'au 6 août 1945 chaque homme a dû vivre en ayant pour horizon sa mort en tant qu'individu; depuis le jour où la première bombe atomique a éclipsé le soleil au dessus d'Hiroshima c'est l'humanité, globalement, qui doit vivre dans la perspective de sa disparition en tant qu'espèce » (47).

2°)— L'homme n'a pas réussi à élaborer, pour canaliser son agressivité, un système culturel d'inhibition qui soit à la mesure de ces potentialités destructrices.

Cela dit, quelles leçons pouvons nous tirer de cette sorte de requi-sitoire éthologique ? Je dirai pour ma part, qu'il est vital pour l'homme contemporain de croire que le processus d'enlèvement dans le cycle infernal de la violence n'est pas irréversible. Et en tout cas d'agir pour qu'il en soit ainsi.

D'autant que si, chez l'homme, la violence n'est pas « régulée » par la biologie, elle peut, elle pourrait être maîtrisée par la culture; l'instinct défaillant cédant ainsi le pas à une raison éclairée.

On a pu dire, certes, pour souligner l'immoralité de la raison contemporaine que « si la pensée des lumières voyait dans la raison une puissance d'émancipation, le scandale du XXe siècle est d'avoir procédé à la rationalisation du mal » (48).

Mais, précisément, on peut juger qu'il est grand temps de réconcilier la science avec l'éthique.

Comment ? en commençant par le commencement, c'est à dire

(45) K. Lorenz. L'agression. p. 253 et S.

(46) J. Leauté. Criminologie et Pénologie. Les cours de Droit. Paris 1982. p. 145 et S.

(47) Arthur Koestler. Janus. Calmann — Levy 1979. p. 13.

(48) Yves Michaud. précité. p. 279.

par l'institution scolaire dont il faudrait redéfinir la finalité et fixer corrélativement les méthodes.

A cet égard, il me paraît urgent à l'heure actuelle pour tous les Etats d'imaginer et de mettre en oeuvre une politique culturelle et éducative dans laquelle, à côté de l'apprentissage scientifique et technique, ce citoyen de demain qu'est l'élève puisse s'exercer à faire des choix d'ordre éthique.

Faisant ainsi écho à une excellente recommandation du récent « Rapport au Club de Rome » consacré aux problèmes de la transmission et du développement du savoir (49). Cette recommandation invite la collectivité internationale à « repenser les critères de base de l'alphabétisation ».

Et d'abord en élargissant le concept d'alphabétisme pour y incorporer, outre la lecture et l'écriture, une dimension proprement morale : « il faudrait promouvoir des efforts en vue de concevoir l'alphabétisation comme moyen d'augmenter le degré de conscience des personnes et leurs aptitude à participer de façon constructive et responsable » (50).

B.)— Le modèle sociologique

La perspective sociologie à partir de laquelle on peut envisager l'étiologie de la violence est vaste.

Elle peut donner lieu, en tout cas, non pas à un, mais à plusieurs modèles explicatifs.

Le modèle qui sera retenu, parce qu'il me paraît le plus adapté aux préoccupations des organisateurs du colloque, est celui qui part du principe que le comportement violent est un comportement appris. On apprendrait, selon ce modèle, à être violent exactement comme on apprend à être comédien ou forgeron.

Ce modèle me paraît plus optimiste, ou du moins plus volontariste que les autres : si la violence s'apprend, c'est qu'elle pourrait être évitée, la violence n'étant dès lors que l'effet d'une cause extérieure et contingente sur laquelle on peut, par conséquent, agir.

De sorte que le terme « culture » étant largement entendu, on peut dire que dans la perspective retenue, la violence peut se définir comme un phénomène dérivé et surmontable, puisque produit par des facteurs sociaux sur lesquels on peut agir par une action culturelle appropriée.

Encore faut-il dégager ces facteurs.

Pour systématiser, on envisagera successivement :

(49) Mendel, Emandjra et autres : « on ne fait pas d'apprendre, le fossé n'est pas à combler » Rapport au club de Rome Pergamon 1980

(50) *ibid.* p. 110. A rapprocher de cette autre assertion p.91 : « Tandis que l'apprentissage conservateur, insistant sur le langage, assimile l'alphabétisation au fait de savoir lire et écrire, l'apprentissage innovateur fait entrer dans la notion d'alphabétisation : Éduquer pour former la conscience critique, et augmenter la capacité de participer de façon efficace et productive à l'activité de la société »

1.— Les formes violentes de culture

Le terme culture est ici entendu dans le sens que les sociologues lui donnent, c'est à dire comme un « ensemble de techniques, de schémas comportementaux conscients ou inconscients qu'un certain nombre d'individus ont en commun et qui constituent les procédés pratiques ou psychologiques par lesquels ces hommes ajustent leur existence au milieu... » (51).

Or ces schémas comportementaux qui, au cours du processus de socialisation, sont intériorisés par les membres du groupe peuvent comporter la violence comme réponse aux problèmes qui se posent à eux dans la vie.

2.— Les canaux de transmission de la violence : il s'agit des canaux culturels par lesquels la violence est susceptible de se transmettre : violences collectives, stéréotypes, mass media.

3.— Les conditions de vie que connaissent les membres du groupe et qui peuvent, en elles mêmes, favoriser le développement des comportements agressifs : problèmes économiques, de logement, problèmes de loisirs, alcoolisme, stupéfiants etc...

Ce bref inventaire nous montre l'étendue des problèmes qu'il importerait d'envisager dans cette perspective.

Parmi ces problèmes, nombreux sont ceux qui font l'objet d'une communication spéciale (violence et processus éducationnel, violence et mass-médias, violence et famille...)

Aussi nous limiterons-nous à rappeler brièvement les conclusions de quelques travaux spécialisés.

(1)— Les formes violentes de culture

— Les sous cultures violentes.

En présence de certaines situations, le groupe social peut proposer un schéma réactionnel agressif que les membres intériorisent.

Par exemple une certaine conception de l'homme peut amener à répondre à une injure ou à une provocation d'une manière violente que le groupe volarise et approuve. On parlera, à cet égard, d'une sous culture violente.

On parle de sous-culture parce qu'en règle générale ce groupe social dans lequel la violence est admise ou recommandée se trouve à

(51) Définition reprise par Ch. Debuyst précité p. 247.

ce point de vue en opposition avec la culture de la société globale. Il existe donc à ce niveau un conflit de cultures (52).

Cependant, ces formes violentes peuvent tout aussi bien caractériser la grosse majorité de la société de telle sorte qu'on ne pourra plus parler de sous-culture violente, mais d'une « culture violente ».

Dans ces conditions, les conflits culturels ne surgissent réellement qu'en cas d'émigration.

De toute façon le comportement violent est un comportement appris que le sujet perçoit comme gratifiant puisqu'il lui permet de se faire reconnaître comme membre de son groupe social d'origine.

— Les sous-cultures de violence peuvent se rapporter à des groupes socialement défavorisés. C'est ainsi que pour expliquer la formation des gangs violents, certains auteurs insistent sur le fait que les garçons qui les constituent ne peuvent atteindre un certain statut qu'à travers les comportements violents du fait que les autres possibilités leur sont fermées.

En effet, la violence est dans une certaine mesure un langage. Or on doit admettre que la gamme des possibilités d'expression varie, et qu'elle est particulièrement réduite dans les groupes socialement défavorisés qui vivent en permanence dans une situation de stress.

C'est pourquoi il convient de lier les possibilités qu'a un individu d'exprimer ce qu'il éprouve, aux possibilités d'accès qu'il a à la culture (entendue dans un sens restreint).

Des enquêtes ont été faites en ce sens auprès des jeunes en milieu sous-prolétarien (53). Il en ressort que leurs possibilités d'expression sont réduites en ce sens qu'il leur est difficile de manifester leurs sentiments ou émotions au moyen d'expressions symboliques (le langage) mais qu'ils sont amenés à les traduire immédiatement en gestes ou en actes pouvant dégénérer en violence.

— Ou encore, on constate parmi ces jeunes la traduction presque

(52) Il n'est pas indifférent de noter que d'un point de vue juridique ou plutôt de sociologie juridique, un conflit de culture peut être source d'ineffectivité partielle ou totale d'une règle de Droit (de Droit pénal en l'occurrence). A cet égard, le criminologue américain, Thorsten Sellin (conflits culturels et criminalité, Revue de Droit pénal et de criminologie 1959-1960 p. 815 et S.) soutient une théorie générale selon laquelle la délinquance peut naître du conflit entre des normes perçues ou ressenties comme obligatoires par un individu (ex. : après une agression ou une atteinte à l'honneur, devoir de tirer personnellement vengeance pour que justice soit faite) et les normes imposées par le droit pénal. Et d'abord cette prescription impérieuse, que nul ne peut se faire justice lui-même, la médiation d'un juge fonctionnaire étant dès lors posée comme une condition, comme la condition fondatrice de l'état de Droit caractéristique de nos sociétés « modernes ».

(53) Voir notamment l'enquête publiée par le centre de formation et de recherche de l'Education surveillée (C.F.R.E.S. Vaucresson, France) sur la délinquance des jeunes en groupe.

Pour une bonne synthèse sur le problème des carences éducatives génératrices de délinquance, voir Jacques Leauté, Criminologie et science pénitentiaire, Thémis p.532 et S.

immédiate en relations sexuelles d'un sentiment tendre parce qu'ils n'ont pas à leur disposition un autre moyen qui leur permettrait d'exprimer autrement qu'à l'aide de ces mots leur sentiment. Les auteurs parlent, à ce propos, d'un processus de psychopathisation tant la pauvreté des possibilités d'expression symbolique rappelle le mode d'être du psychopathe.

(2) — Les canaux de transmission de la violence

L'image ayant sur l'esprit des effets plus immédiats et plus intenses que l'écrit (on parle souvent de la fascination de l'image) on pense tout de suite au cinéma et, de plus en plus, à la télévision.

D'après une enquête française réalisée à l'initiative du comité chargé de proposer des « réponses à la violence » (54), un enfant né en 1974 « passera l'équivalent de sept années de sa vie à regarder la télévision » (55). Or, nombre de ces images qui défilent sur le petit écran contiennent des messages de violence « on compte par dizaines les morts, réels ou fictifs, que voit un spectateur chaque mois sur les écrans, grands ou petits » (56).

Naturellement les risques sont décuplés dans les pays peu développés, où les responsables des programmes sont incités à diffuser généralement des séries américaines fortement marquées par la violence, en raison de leur faible coût.

Au niveau de la perception collective de la violence, on peut déjà craindre une certaine « banalisation » de l'acte de violence qui, insensiblement, apparaît comme une sorte de donnée naturelle de la vie.

Néanmoins le problème criminologique se posera surtout au niveau du spectateur individuel : dans quelle mesure et dans quel sens sera-t-il influencé par le spectacle des scènes agressives ou violentes ?

Les avis sont partagés : alors que pour certains, l'effet de ces scènes sur le spectateur sera « cathartique » c'est à dire lui permettra de vivre son agressivité au niveau de l'imaginaire et ainsi, de s'en purger; selon d'autres hypothèses, l'acte de violence peut, au contraire, provoquer un effet de mimétisme (57).

Il semble néanmoins que toute généralisation serait à cet égard abusive. Tout dépend, en définitive, de la personnalité du spectateur, de la qualité de son jugement et de son niveau intellectuel : dans le cas où ce niveau est inférieur, le sujet est généralement moins capable qu'un autre d'intégrer les scènes de violence dans l'ensemble de l'histoire et manifestera une suggestibilité plus grande.

(54) Comité présidé par A. Peyrefitte, précité.

(55) Ibidem, Tome 1, p. 101.

(56) Ibidem, p. 102.

(57) Ch. Debuyet op. cit. p. 254.

De sorte que le rôle de l'action culturelle paraît à ce point de vue considérable.

Surtout si l'on caractérise l'action culturelle par ce qui me semble être sa mission la plus noble : aiguïser chez l'individu ce corollaire de la liberté qu'on appelle, un peu trop rapidement peut-être, l'esprit critique.

(3)— Les conditions de vie

Une société donne aux membres qui la constituent une certaine image d'elle-même.

Cette image se traduit nécessairement dans la manière dont cette société s'organise et se développe, dans le cadre architectural qu'elle se donne, dans les formes de loisirs et d'évasion qu'elle propose : alcool, dorgue...

Cependant, comme je l'ai déjà indiqué, de nombreuses questions qui mériteraient d'être traitées dans ce cadre auront été examinées ou seront envisagées dans d'autres communications (violence et espace urbain, violence et famille etc...)

Je me limiterai, par conséquent aux observations suivantes sur la toxicomanie comme facteur de violence.

— Ce problème n'est pas nouveau mais il se pose en termes plus aigus du fait même que la drogue est devenue un problème social majeur pour un grand nombre de gouvernements.

— La relation entre le comportement de violence et l'utilisation de drogues peut être envisagée à 2 points de vue :

1°)— La 1-ère question consiste à se demander si la consommation des drogues, en elle-même, modifie la personnalité au point d'amener le sujet à manifester un comportement violent alors qu'il n'y était pas prédisposé.

Pour répondre à cette question, il semble qu'une différenciation des différentes drogues s'impose.

Sans entrer dans ces considérations, disons que dans tous les cas, l'utilisation régulière de ces drogues rend difficile le maintien d'une vie sociale stable et équilibrée. La consommation quotidienne finit par mettre l'individu dans cet état que les criminologues appellent : un « état dangereux » en ce sens qu'il rend probable le passage à l'acte délictueux.

2°)— La 2-ème question porte sur la manière d'acquérir de la drogue, sur son trafic et les rivalités pour dominer le marché, ce qui pose des problèmes de répression pénale.

— Quant à l'alcoolisme, il reste la substance toxique la plus fréquemment associée aux comportements violents ou à l'homicide.

Naturellement, seule une politique intelligemment préventive et dissuasive pourrait avoir quelques chances de limiter au moins la progression de ce fléau, encore faut-il déterminer, dans chaque société, les multiples causes (psychologiques, économiques, sociales...) qui conduisent un individu à adopter un tel comportement de « fuite » ou de

« régression ».

Quoi qu'il en soit, il semble qu'on ne puisse pas parler de ces toxicomanies comme « cause » de violence au sens propre.

« Elles facilitent sans doute le passage à l'acte, mais l'acte lui-même, si nous voulons en saisir la signification, nous réfère à une autre problématique qui sera celle de la personnalité du sujet ou plus largement de son cadre culturel (58).

On ne saurait être moins fataliste ! Et on ne saurait mieux suggérer que c'est par l'Action, singulièrement par l'action culturelle que l'on réussira à bâtir un environnement social où les conditions primordiales d'épanouissement individuel étant réunies, les sources de la violence tariront d'elles-mêmes... en quelque sorte par voie de conséquence.

(58) Ch. Debuyet précité p. 259.



LA RESPONSABILITE CIVILE DU TRANSPORTEUR BENEVOLE DE PERSONNES (1)

Farid EL BACHA (*)

L'article 106 du Code de Commerce met à la charge du transporteur de personnes une obligation de sécurité (du type résultat), une obligation dont il ne peut se décharger qu'en prouvant un cas de force majeure ou une faute de la victime. Le transporté bénévole (tel l'auto-stoppeur accepté à être conduit d'un endroit à un autre) qui subit un préjudice en cas d'accident peut-il se prévaloir des dispositions de l'article 106, pour agir sur le terrain de la responsabilité contractuelle ? Celui qui a été transporté bénévolement peut-il prétendre, en cas d'accident, à une réparation dans les mêmes conditions que celui qui a payé pour être conduit d'un lieu à un autre ?

En France, c'est en 1911 que la jurisprudence admet que le transporteur est tenu d'une obligation de sécurité (résultat) d'origine contractuelle. « L'exécution d'un contrat de transport de personnes comporte pour le transporteur l'obligation de conduire le voyageur sain et sauf à destination » (2).

Cette solution devait profiter aux passagers bénévoles qui pouvaient placer leur demande d'indemnité sur le terrain contractuel et invoquer le bénéfice de l'obligation de sécurité mise à la charge du voiturier. Dans un arrêt rendu en 1929, la Cour de Dijon considère qu'« il existe incontestablement entre celui qui sollicite ou accepte de participer à l'usage d'une voiture automobile et le gardien de celle-ci qui consent ou offre spontanément cette participation, une convention sui-generis qui, pour être purement de bienfaisance, n'engendre pas moins des obligations; que, par l'échange certain des volontés, l'automobiliste s'engage à transporter le tiers qui monte dans sa voiture... » (3).

Quelle que soit la nature du transport (rémunéré ou gratuit), le passager victime pouvait donc agir sur la base de la responsabilité contractuelle et invoquer le bénéfice de l'obligation contractuelle de sécurité.

Cette solution a été vivement critiquée par la doctrine qui estimait qu'entre l'occupant bénévole et le transporteur, il n'existait que des rapports de complaisance, de serviabilité. Il n'y aurait « point de place pour des rapports juridiques, pour un contrat, donc pour une responsabilité d'ordre contractuel ! » (4). Le transport bénévole se caractérise en

(*) Maître Assistant à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Il s'agit, exclusivement, du transport terrestre.

(2) Civ. 21 novembre 1911, S. 1912, 1, 73 note Lyon Caen, D. 1913, 1, 249, 1ère espèce, note Sarrut.

(3) Dijon, 19.4.1929 6 p. 1929, 2, 592.

(4) Rodière, Refat, Chao in le transport de personnes dans la jurisprudence. Librairie Techniques 1973, p. 40 et sv.

effet par la gratuité du service rendu. Or, le contrat de transport est légalement défini comme étant « celui par lequel...le voiturier se charge d'accomplir le transport de personnes...moyennant un salaire ou prix du transport » (article 64 du Code de Commerce). On en conclut « qu'il n'y a alors ni contrat, ni transport proprement dit » (5).

L'argument devait convaincre les tribunaux qui n'allaient pas tarder à abandonner la thèse de la responsabilité contractuelle du transporteur bénévole et limiter ainsi la jurisprudence de 1911 aux seules victimes du transport rémunéré. Deux attendus, particulièrement nets, résument la nouvelle orientation de la jurisprudence.

« Attendu que D. ayant assigné C. en paiement d'une somme de 40.000 F de dommages - intérêts, en réparation des préjudices de toute nature qu'il avait éprouvés du fait de l'accident dont il s'agit, le tribunal...a cru pouvoir faire dériver la responsabilité de C. d'une prétendue obligation de sécurité née d'après lui du contrat de transport qui se serait noué entre C. et D. mais que celui-ci n'ayant pris place dans la voiture automobile qu'à titre purement gracieux, aucune obligation fondée sur un contrat régulier de transport n'avait pu, en réalité, se former entre eux, un contrat de cette nature étant au premier chef un contrat synallagmatique et à titre onéreux impliquant pour le voyageur, en échange du service rendu par le transporteur, l'obligation corrélatrice de rémunérer un service par un prix librement débattu et convenu entre les parties.

Attendu que tel n'était pas le cas en l'espèce, D. n'ayant été admis à monter dans l'automobile de C. que par un acte de simple cbligeance, exclusif par suite de toute responsabilité d'ordre contractuel, mais qui n'avait pas néanmoins pour effet d'exonérer le propriétaire de cette voiture de la responsabilité de ses fautes envisagées et appréciées suivant les principes de droit commun en matière quasi-délictuelle... » (6).

Il paraissait sans doute moralement choquant et injuste de faire peser sur le transporteur une obligation rigoureuse de sécurité (résultat) lorsqu'il n'avait agi que par complaisance. Le passager bénévole victime d'un accident ne pouvait placer son action en indemnité que sur le terrain délictuel.

Subissant l'influence de la jurisprudence française, nos tribunaux allaient à leur tour placer le débat sur le terrain délictuel. Il restait alors — la responsabilité contractuelle étant exclue — à choisir entre l'article 77 et l'article 88 du D.O.C.

(5) Rodière. Refat, Chao ouvrage précité p. 40 et sv. La conclusion n'est pas évidente. Ceux là memes qui ont rejeté la these contractuelle n'ont pas manqué de « rapprocher la situation du transport bénévole de celle existant dans d'autres exemples de **contrats** de bienfaisance puisque le caractère contractuel du prêt à usage, du mandat gratuit et du dépôt gratuit est incontestable » (Leservoisier La responsabilité civile résultant du transport gratuit de personnes en droit français et en droit anglais thèse Paris 1966 p. 10). La gratuité d'une opération, si elle influe sur l'intensité des obligations qui peuvent en découler, ne suffit pas pour écarter sa nature contractuelle.

(6) Aix 1^{re} 2.1927 D.H. 1927, 294 Adde Poitiers 17 2.1925. G.P. 1925, 1, 484.

Il est évident que c'est pour alléger les obligations du transporteur bénévole que la jurisprudence écarte sa responsabilité contractuelle et l'on comprend que cela soit sans grand intérêt si l'on doit retenir à sa charge une présomption de responsabilité qui ne tombe que par la preuve de la force majeure. C'est pourquoi le premier réflexe consista à écarter l'article 88 du D.O.C. Un réflexe qui va s'avérer lourd « d'incertitudes et d'injustices en puissance ». Les tribunaux sauront se retourner.

1) Exclusion de l'article 88 du D.O.C.

Pour obtenir réparation du dommage souffert, le passager bénévole doit prouver la faute du conducteur et baser son action sur les articles 77 et 78 du D.O.C. La Cour d'Appel de Rabat décide ainsi que « F. qui avait pris place dans la voiture de B. à la suite d'un acte de courtoisie ne peut prétendre à des dommages-intérêts que s'il établit que l'accident dont il a été victime est imputable à une faute » (7). La Cour a également infirmé un jugement qui avait retenu la bénéfice de l'article 88, estimant que « c'est à tort que les premiers juges, après avoir constaté que la dame G. avait pris place comme passagère bénévole dans la voiture automobile du sieur M. ont décidé qu'elle pouvait bénéficier de la présomption de l'article 88 du D.O.C.; que cette présomption ne peut être invoquée...par ceux qui ont pris place dans une voiture...à la suite d'un acte de courtoisie purement bénévole » (8). Cette preuve n'était pas facile à rapporter alors surtout que les tribunaux — dans leur souci de libérer le conducteur complaisant — marquaient une réticence à admettre la faute de conduite et allaient même parfois jusqu'à exiger la preuve d'une faute lourde.

C'est ainsi qu'il a été jugé que « le fait pour le conducteur d'une automobile de laisser son véhicule heurter un arbre, sur le bord d'une route droite, non bombée...n'établit pas sa faute...le changement anormal de direction de l'automobile ne pouvant être attribué nécessairement à la maladresse ou à l'imprudence du conducteur » (9).

Pour le tribunal de 1ère Instance de Casablanca (10) la faute du conducteur bénévole « doit être appréciée moins sévèrement par rapport au droit commun. Le passager bénévole doit faire preuve d'une faute lourde, ou tout au moins exceptionnelle à la charge du conducteur, et de plus établir la relation de cause à effet entre cette faute et le préjudice subi ».

(7) CAR 17 mars 1933 RACAR T. VII p. 226.

(8) CAR 26 janvier 1945 GTM 1944-1945 p. 66. Adde CAR 29 mai 1951 GTM 1951 1952 p. 19. Trib. 1^{er} Instance Casa 27.III.1956 RMD 1957 P. 414, note Rodière. CAR 18 janvier 1963 RMD 1965 p. 199.

(9) CAR 17.1.1964 GTM 1965 p.48

(10) Trib. 1^{er} Inst. Casa 17.V.1933 GTM 1933 p. 901 rapporté — ainsi d'ailleurs que l'essentiel des décisions citées — par F. P. Blanc in Code annoté des obligations et contrats, sous articles 77, 78, 88 (p. 92, 93, 168 et 169)

Privé du recours à l'article 88 du D.O.C., tenu de rapporter la preuve d'une faute de conduite du transporteur, le passager bénévole victime d'un accident est dans une situation bien difficile.

L'exclusion de l'article 88 devait cependant être justifiée. Le passager bénévole n'est pas un contractant et ne peut par conséquent invoquer pour sa protection les règles de la responsabilité contractuelle. Mais n'étant pas un contractant, le passager bénévole est un tiers et l'accident dont il est victime est bien le fait de la chose ! Pourquoi dès lors la présomption de responsabilité de l'article 88 du D.O.C. ne jouerait-elle pas en sa faveur ?

2) Les justifications de l'exclusion de l'article 88 du D.O.C.

Pour la Cour d'Appel de Rabat, « la présomption édictée par l'article 88 du D.O.C. ne saurait être invoquée par celui qui a accepté de participer à l'usage de la chose connaissant les dangers qu'elle pouvait présenter » (11). Toute personne qui sollicite de participer gratuitement « à l'usage d'une voiture automobile en pleine connaissance des dangers auxquels elle s'exposait ne peut invoquer la présomption de l'article 88 du D.O.C. » (12). Il a également été jugé que « l'éclatement d'une pneu, cause de l'accident automobile est un risque normal que le voyageur bénévole est censé avoir accepté » (13). Participation à l'usage de la chose, connaissance des dangers auxquels s'expose le passager... Ces deux justifications — que l'on retrouve en jurisprudence française (14) — ne sont pas convaincantes. Comment le passager bénévole peut-il avoir connaissance de dangers incertains, hypothétiques ? A supposer même qu'il ait une connaissance réelle des dangers auxquels il s'expose, le transporté bénévole n'a jamais renoncé, en cas d'accident, à exiger et obtenir une réparation dans les meilleures conditions possibles !

Par ailleurs, et comme on l'a très justement observé ou bien « la connaissance des dangers » est entendue de façon sérieuse et alors on dira que celui qui monte dans une voiture conduite par un fou accepte de courir les risques ou bien on l'entend de façon laxiste et l'on observe que le piéton qui traverse une rue connaît les dangers de la circulation moderne et accepte de les affronter (15).

(11) CAR 17 mars 1933 GTM 1932-1933 p. 16F

(12) CAR 18 janvier 1963 RMD 1965 p. 199.

(13) CAR 7 juin 1928 RACAR 1929-1932 p. 33

(14) Voy. Starck Les obligations p. 99 et sv

(15) Rodière Droit des transports 1er Fascicule Sirey 1961 infra 1304

Quant à la justification tirée de la participation à l'usage de la chose, on répondra que celui qui emprunte un ascenseur pour rendre visite à un ami participe bien à son usage mais qu'en cas d'accident il faudra bien lui reconnaître le bénéfice de l'article 88 du D.O.C. (16).

A la vérité, et au-delà de ces justifications, c'est un sentiment de justice qui justifie le rejet de l'article 88 du D.O.C. en matière de transport bénévole. Il ne paraît pas équitable de se montrer trop sévère envers le conducteur bienveillant, qui rend service. Sa responsabilité ne doit être engagée qu'en cas de faute, dont la preuve incombe à la victime.

Cependant, à y regarder de plus près, l'argument tiré de l'équité n'a lui-même de valeur que si le transporteur risque d'être personnellement accablé par le poids d'une lourde réparation. On peut comprendre, écrit TUNC, que le passager à titre bénévole se voit refuser le bénéfice de certaines règles qui protègent les victimes d'accident de la circulation si le transporteur doit l'indemniser lui-même; mais dès lors que l'assurance entre en jeu, la seule question est de savoir si le passager mérite la même protection que tout autre et la réponse est claire...Lorsqu'un dommage a été causé par une personne assurée, le problème de l'indemnisation n'est plus un problème de justice entre deux individus (17).

Pourquoi priver le passager bénévole de toute réparation lorsqu'il n'arrive pas à établir l'existence d'une faute caractérisée du transporteur ou lorsque les conditions de l'accident restent inconnues quand c'est une compagnie d'assurance et non le conducteur complaisant qui supportera les charges de l'indemnisation ? C'est probablement pour avoir compris qu'il n'y avait pas d'injustice à se montrer plus rigoureux envers le transporteur bénévole que la jurisprudence allait ouvrir une brèche dans la construction qu'elle a édifiée.

3) La présomption de l'article 88 du D.O.C. et le transport intéressé

Après avoir rappelé que « l'article 88 du D.O.C. ne peut être invoqué contre ceux qui ont opéré un transport gratuit », la Cour d'Appel de Rabat décide qu'« il en va autrement quand la victime avait un intérêt commun avec **l'assuré** et que le transporteur devait tirer profit du transport non spécialement rémunéré » (18). En l'espèce, l'assuré et la victime avaient, en raison de leur association relative à un achat de céréales, un intérêt commun au transport des denrées du lieu de leur achat au marché.

(16) Voy. en jurisprudence française Trib. Civ. Seine 23 oct. 1942 Gaz. Pa. 1942. 2. 266; Paris 23 décembre 1953, D. 1954. 27. Cependant, tous les accidents d'ascenseur ne relèvent pas automatiquement de la responsabilité délictuelle. Voy. Rodière Les accidents d'ascenseur D. 1956, chr. 13.

(17) TUNC La responsabilité civile Ed. Economica 1981 p. 77

(18) CAR 9 mai 1951 GTM 1952 p. 19.

Ont ainsi été considérés comme transports intéressés (avec présomption de responsabilité à la charge du conducteur) les situations suivantes :

— Le conducteur qui prend le passager dans sa voiture pour le relever au volant (19).

— L'entrepreneur de travaux publics qui assure le transport de ses ouvriers (20).

Une différence est ainsi établie, au point de vue de la responsabilité civile du conducteur, entre le transport bénévole et le transport intéressé où « le conducteur n'agit pas par pure courtoisie, car il espère retirer...un profit direct ou indirect, même s'il ne stipule aucun prix (à la différence du transport onéreux) » (21). La notion de transport bénévole est ainsi singulièrement rétrécie pour permettre au passager qui n'a pas payé le prix de transport de pouvoir invoquer la présomption de l'article 88 du D.O.C. Mais il est aisé de montrer la fragilité de la distinction ainsi retenue entre transport bénévole et transport intéressé, entre gratuité réelle et gratuité apparente.

Tout d'abord si cette tendance à étendre le domaine du transport intéressé devait se maintenir, la notion même de « transport bénévole » disparaîtrait car « il n'y a jamais une absence complète d'intérêt chez le conducteur; dans les cas les plus nobles, il y a la satisfaction de rendre service ou de se montrer généreux; dans d'autres cas, il espère que le passager l'aidera s'il doit changer une roue... » (22).

Ensuite si une forte présomption doit peser sur le conducteur intéressé parce qu'il est assuré, il doit en être de même du transporteur bénévole qui, sans retirer un avantage direct ou indirect du transport est

(19) C'v. 28 février 1964 Gaz Pal 1964, 1, 352.

(20) CAR 6 mars 1936 RACAR T. IX p. 196 Adde Choukri l'option entre la responsabilité délictuelle et la responsabilité contractuelle RJPEM n° 13-14 p. 35.

(21) Choukri, article précité.

(22) Rodière Droit des transports 1er Fascicule Sirey 1961, infra 1308.

également assuré — il l'est obligatoirement — (23) contre les dommages qui peuvent être causés aux passagers.

Il fallait étendre la présomption de l'article 88 du D.O.C. au transport non rémunéré et abolir la distinction établie entre transport intéressé et transport gratuit (24).

4) Le revirement de jurisprudence : l'arrêt de la Cour Suprême de 1967

Une Cour d'Appel rejette la demande d'un passager bénévole qui n'a pu établir l'existence d'une faute à la charge du conducteur; sur pourvoi, la Cour Suprême estime que « c'est à tort que la Cour d'Appel a appliqué aux faits tels qu'elle les a qualifiés dans son arrêt l'article 78 du D.O.C. car en l'espèce le dommage est dû au véhicule sous la garde de son propriétaire... que l'article 88... qui aurait dû être appliqué édicte une présomption de responsabilité à la charge du gardien, s'il est établi que la chose sous la garde a été la cause directe du dommage.

Attendu que la Cour d'Appel n'a pas déduit des faits établis devant cette juridiction les conséquences juridiques nécessaires et a fait une mauvaise application de l'article 78 du D.O.C., ce qui a rendu son arrêt dépourvu de base légale et par conséquent l'expose à la cassation... » (25).

Deux ans plus tard, la Cour Suprême confirme sa nouvelle position. Dans un arrêt en date du 11 juin 1969, elle décide que le transporteur engage sa responsabilité conformément à l'article 88 du D.O.C. que le

(23) V. article 3, al. 4 des conditions générales — type du contrat d'assurance automobile qui considère comme personne transportée à titre gratuit tout passager transporté sans rémunération, même s'il est transporté par l'assuré en vue de la recherche d'une affaire commune ou si sans payer de rétribution de transport proprement dite, il participe aux frais de route. Pour prétendre à la garantie, le passager bénévole doit cependant avoir la qualité de tiers, au sens du Dahir du 29 octobre 1969 relatif à l'assurance obligatoire des véhicules sur route (B.O. n° 2975 du 5.11.1969, p. 1357). Concrètement, cela signifie que le passager bénévole ne doit pas figurer parmi les personnes visées à l'article 5 du dahir susvisé, pour lesquelles la garantie d'assurance est exclue, n'ayant pas, aux termes de la loi, la qualité de tiers. Voy. Z. Nasri Le droit de l'assurance au Maroc Ed. Laporte 1984, p. 293 et sv.

(24) Pour venir en aide aux passagers bénévoles, la jurisprudence française a eu recours à la théorie de la faute virtuelle, selon laquelle l'accident prouve, par lui-même, la faute du conducteur. La faute se déduit de l'accident, il en résulte, notamment que « toutes les fois que les causes de l'accident ne sont pas établies, la faute de l'automobiliste était prouvée ». Cette théorie ne semble pas avoir été retenue par nos tribunaux qui estiment « qu'on ne saurait déduire des conséquences d'un accident et notamment de la violence du choc démontrée par l'importance des dégâts matériels » l'existence d'une faute du conducteur bénévole (Trib. 1^{er} Inst. 27 novembre 1961, p. 119). De même « le fait pour le conducteur (bénévole)... de laisser son véhicule heurter un arbre, sur le bord d'une route droite, non bombée... n'établit pas la faute du dit conducteur » (CAR 17.1.1964 GTM 1965 p. 48).

(25) CS 20 décembre 1967 GTM 1968 p. 23 et note anonyme.

transport soit gratuit ou rémunéré (26).

Plus récemment et dans le même sens, elle décide que le conducteur est responsable des choses qu'il a sous sa garde, que le transport soit gratuit ou rémunéré (27).

Désormais le passager bénévole peut invoquer, à la charge du conducteur, la présomption de responsabilité de l'article 88 du D.O.C. (28). Dans ces conditions, il est singulier de remarquer que celui qui a été transporté gratuitement — et qui agira sur le terrain délictuel — peut prétendre, en cas d'accident, à une réparation dans les mêmes conditions que celui qui a payé pour être transporté — et qui agira sur le terrain contractuel —. Qu'il soit bénéficiaire d'une obligation contractuelle de sécurité (du type résultat) ou qu'il invoque la présomption de l'article 88 du D.O.C., le passager bénévole se limitera, en cas d'accident, à prouver le dommage et le lien de causalité (le dommage est dû à l'accident).

(26) CS 11 juin 1969. Jurisprudence de la Cour Suprême (en arabe) n° 22 p. 19.

(27) CS 21 mai 1975 revue de Jurisprudence et de Lois (en arabe), janvier 1978 p. 96.

(28) Les compagnies d'assurance ont essayé de limiter la portée de ces solutions en invoquant l'art. 14 des Conditions Générales type aux termes duquel le contrat d'assurance n'assure la responsabilité civile de l'assuré ni à l'égard des personnes transportées ni à l'égard des tiers non transportés lorsque le véhicule assuré est utilisé pour le transport à titre onéreux, si le contrat n'est pas souscrit pour l'assurance d'un véhicule déclaré pour une telle utilisation. (art. 14 al. 5). Elles ont ainsi soutenu que le passager qui, sans payer de prix proprement dit participait cependant aux frais du transport perdait la qualité de transporté bénévole. Dans ces conditions, le transport effectué l'était à titre onéreux, ce qui entraînait la non-assurance, l'usage de fait du véhicule n'étant pas conforme à son usage déclaré. La Cour Suprême n'a pas suivi. Guidée par l'art. 3 al. 4 des conditions générales (voy. supra note 23) elle considère que la qualification de transport bénévole est maintenue lorsque le passager se limite à participer aux frais du transport (Voy. CS 6 décembre 1962 GTM n° 1322 du 10 janvier 1963, CS 12 mai 1971 revue de Jurisprudence et de Lois n° 25 p. 105-106, CS 8 mars 1983 jurisprudence de la Cour Suprême n° 33/34 mai 1984 p. 119. Ajoutées des décisions non publiées rapportées par A. Kettani in l'assurance au Maroc (réalités et perspectives) 1983 p. 122 spéc. note 196. Dans son souci de limiter les conditions d'application de l'art. 14, pour une plus large protection des victimes, elle passe un arrêt — qu'elle considère insuffisamment motivé — qui, pour retenir la qualification de transport onéreux, se base sur la déclaration des passagers qui reconnaissent s'être engagés à verser le prix du transport à leur arrivée à destination. La Cour Suprême estime que cela est insuffisant et qu'il faut encore « rechercher si la somme versée correspond au prix du transport au sens réel du terme ou à une simple participation, quelle est pour cela la distance parcourue, et le rapport entre la somme versée et le prix réel du transport » (CS 12 mai 1971 revue de Jurisprudence et de Lois (en arabe) N. 25 p. 106-107). Il est vrai que d'un autre côté la Cour Suprême, revenant sur sa position antérieure, décide aujourd'hui que l'art. 14 est un texte clair qui a force obligatoire à l'égard des parties contractantes conformément à l'art. 230 du D.O.C. » et qu'il doit recevoir application dès lors que le transport est effectué, même pour la première fois, à titre onéreux. « La Compagnie d'assurance n'ayant pas à établir la condition de régularité, d'habitude » (CS 7 avril 1983 jurisprudence de la Cour Suprême mars 1985 n° 35/36 p. 73). Pour la jurisprudence antérieure à 1982 Voy. Z. Nasri précité p. 286; A. Kettani ouvrage précité p. 122 et sv.

On s'aperçoit ainsi que la qualification du rapport conducteur-passager bénévole n'est pas déterminante. On peut retenir la responsabilité contractuelle du transporteur bénévole et se montrer sévère ou indulgent suivant que l'on retient à sa charge une obligation de sécurité du type « résultat » ou simplement une obligation de sécurité du type « moyen ». De la même manière, on peut retenir la responsabilité délictuelle du transporteur bénévole et se montrer plus ou moins rigoureux suivant que l'on applique les articles 77 et 78 ou l'article 88 du D.O.C.

Cette constatation n'altère pas le principe de la distinction entre la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle. Et la Cour Suprême ne manque pas de rappeler que « la responsabilité du transporteur rémunéré est une responsabilité contractuelle et non délictuelle (article 88 du D.O.C.) » (29).

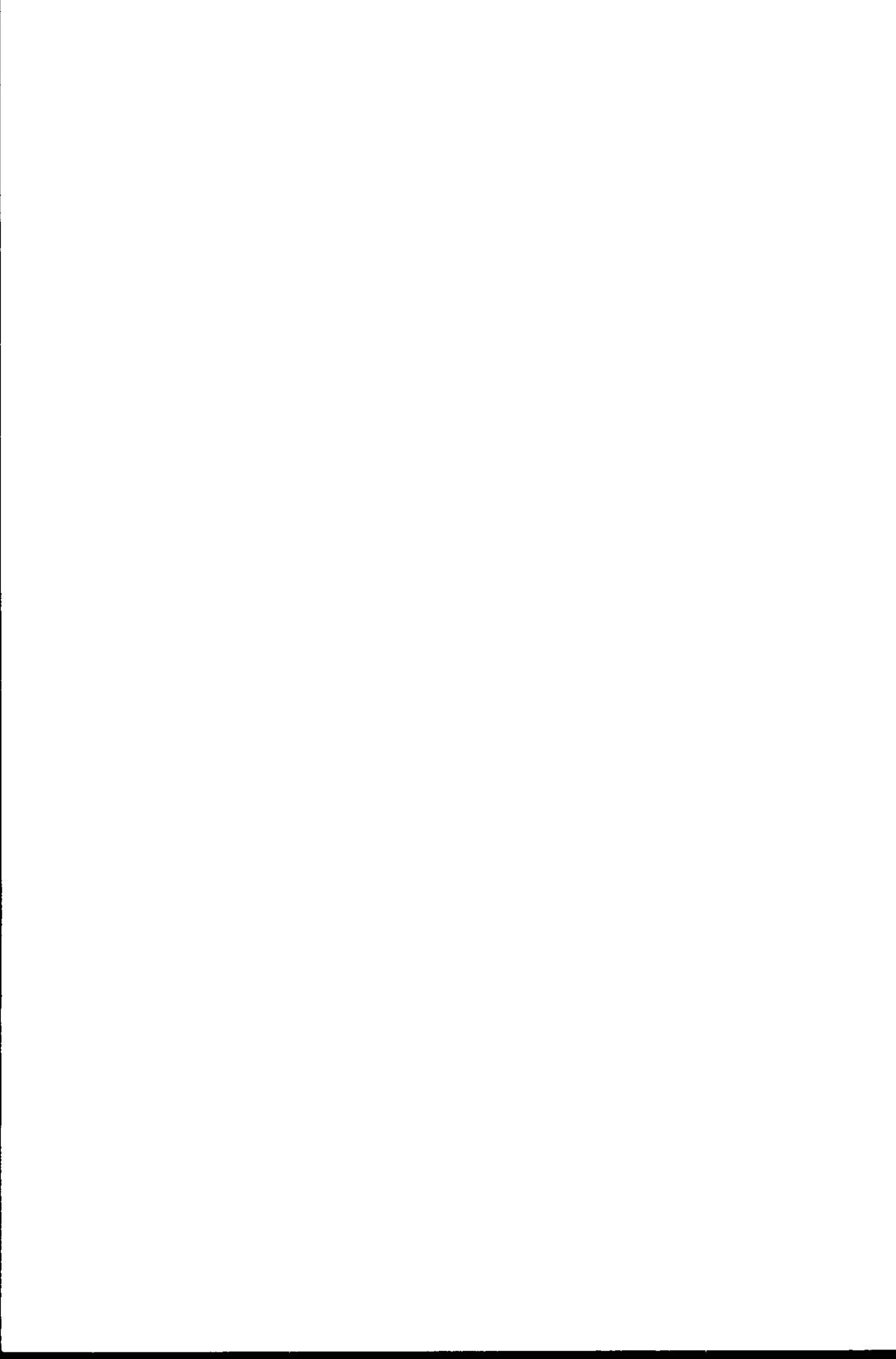
On peut par contre se demander si cette solution n'est pas contredite par la formulation de principe énoncée par cette même juridiction et aux termes de laquelle « l'article 88 du D.O.C. s'applique au transport, qu'il soit gratuit ou rémunéré » (30).

Simple erreur ou consécration de la règle de l'option entre la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle ?! (31).

(29) CS 10 juin 1959 Revue de Jurisprudence et de Lois n° 27 mars 1960 p. 182

(30) CS 20 décembre 1967 et 11 janvier 1969 précités.

(31) Voy. en faveur de cette consécration, Choukri article précité.



LES FONCTIONS OCCULTEES DU CHEQUE BANCAIRE. (1)

LYAZIDI KHALID. *

INTRODUCTION :

— 1 — Le Chèque est d'abord un instrument de retrait des fonds déposés en banque. Il en est ainsi, lorsqu'il est émis à l'ordre du tireur et présenté par lui au paiement (2). Emis ou endossé au profit d'autres personnes que le tireur, il devient un instrument de paiement. Cette double fonction lui est reconnue aussi bien par le législateur (3), que par la jurisprudence (4) et la doctrine (5). Devant cette « symbiose », n'est-il pas intempestif de vouloir y insérer des éléments de discorde ?

— 2 — L'expérience mérite d'être tentée, et ce, pour deux raisons. Sur un premier plan, il serait utile de se demander, si la fonction initiale du chèque n'est pas dénaturée, dans un contexte où les principaux

* Maître de conférences - Faculté de Droit de Rabat

(1) Cette étude se limite uniquement à l'analyse des fonctions du chèque bancaire, tel qu'il a été réglementé par le DH. du 19 janv. 1939 formant nouvelle législation sur les paiements par chèques. (B.O.28 avril 1939.P.582) et tel qu'il a été modifié par les DHs. du 30 sept. 1950. (B.O.22 déc. 1950 P. 1547), du 27 mars 1954 (B.O. 16 avril 1954 P.522), du 23 août 1955 (BO. 23 sept. 1955. p. 1420) et DH du 10 janvier 1959. (BO. 16 janv. 1959 p.100). Par conséquent les réflexions formulées dans le cadre des développements qui vont suivre, ne concernent pas le chèque postal. Ce titre, s'il a un certain nombre de similitudes avec le chèque bancaire, s'en différencie néanmoins, aussi bien au niveau des modalités de son utilisation qu'au niveau de son régime juridique. Celui-ci est fixé par le DH. du 15 mai 1926 portant réglementation du fonctionnement des comptes courants et chèques postaux. (B.O. 18 mai 1926), tel qu'il a été plusieurs fois modifiés. Sur la nature spécifique du chèque postal cf. M. VASSEUR et X. MARIN. Banques et opérations de banque de Joseph Hamel T.II. Le chèque. SIREY, 1969. p. 312 et s.

(2) Il en est encore ainsi, lorsqu'il est émis à l'ordre des tiers ou au porteur dans le but d'être encaissé pour le compte du tireur.

(3) Le DH du 19 janv. 1939 n'a pas spécifié expressément que le chèque est un instrument de paiement ou de retrait. Mais cette fonction peut être déduite de l'esprit même du texte. Du reste, il ne peut pas en être autrement, puisque l'art. 28 du DH préc. précise que le chèque est payable à vue. Ceci suppose donc l'existence préalable de la provision et l'exigibilité immédiate de la créance du tireur sur le tiré. Dès lors, on ne peut envisager d'assigner au chèque une fonction de crédit. En outre, le législateur a mis à la disposition des intéressés d'autres instruments de crédit, en l'occurrence, la lettre de change et le billet à ordre.

(4) La Cour Supérieure a nettement tranché cette question. Elle a précisé que le chèque n'est ni une reconnaissance de dette (arrêt C.S. n° 130.5 mars 1970 R.A.C.S. n° 15 mars 1970 p.45) ni un moyen de preuve. (Arrêt C.S. 21 janv. 1977. Rev. Al MOHAMAT.n° 12. mars et avril 1981. p. 105) Les deux références sont en langue arabe.

(5) Cf. M. DRISSI ALAMI. Cours de Droit Commercial. Polyc. 1974. 2-ème fasc. P. 56 V. aussi A SALMAN ALOBEIDI. Les effets de commerce en Droit Marocain. Lib. Toum. 1970.p.434 et s. (en langue arabe). A.S. CHOUKRI. Traité de Droit Commercial.T.II. Lib. Maarif. 1985 (en langue arabe). 258 et s. M. VASSEUR et X.MARIN op. cit. p.3 et s. C. GAVALDA et J. STOUFFLET. Droit Commercial T.II. chèques et effets de commerce. Coll. Thémis PUF. 1978 p.335 et s. M. CABRILLAC Le chèque et le virement. LITEC. 5-ème éd. 1980 p. 3 et s.

intéressés (banquiers et clients) n'emploient pas toujours ce titre comme moyen de paiement ou de retrait.

En second lieu, il serait intéressant de s'interroger sur les incidences d'une utilisation intense de cet instrument de paiement, au lieu de faire son apologie (6).

Cette démarche contribuera non seulement à poser les premiers jalons, d'une appréciation critique sur la fonction du chèque bancaire, mais aussi à « démythifier » ce titre qui est souvent présenté comme un instrument jouant un rôle capital sur les plans monétaire et économique (7).

— 3 — Le recours au paiement par chèque ne s'est généralisé au Maroc que récemment. En effet, l'utilisation du chèque étant liée au nombre des guichets bancaires et à la capacité des banques de multiplier leur clientèle, on ne peut situer le développement du paiement à l'aide de ce titre qu'après l'indépendance (8). Encore faut-il préciser, qu'il n'y pas de corrélation absolue entre le nombre de comptes bancaires, et le nombre de chèques émis, car dans la masse des comptes ouverts, il faudrait déduire un grand nombre de comptes de dépôts, ne nécessitant pas toujours le recours au chèque (9).

— 4 — Cependant, cette liaison étroite entre le nombre de chèques en circulation, et le nombre des comptes bancaires, nous pousse

(6) Celle-ci a déjà été entreprise, et on ne peut nier le fait que le chèque joue un rôle important sur le plan économique. Cf. à ce sujet M. VASSEUR et X. MARIN, op. cit. p. 2. En outre, le chèque est actuellement l'instrument le plus courant de règlement des créances. Cf. M. CABRILLAC, Le règlement des créances de l'entreprise, LITEC, 2^{ème} éd. 1976 p. 141 et s. J. C. BOUSQUET, L'entreprise et les banques, LITEC, 1977 p. 141.

(7) Cf. ouvrage préc. v. aussi J. MARCHAL, Monnaie et crédit, CUIJAS, 5^{ème} éd. 1973, p. 606 et s. J. DREZE, Pourquoi et comment diffuser l'utilisation du chèque bancaire, Rev. Banque 1956 p. 621.

(8) Au lendemain de l'indépendance, le recours au paiement par l'intermédiaire du chèque était limité à un cercle restreint de nationaux. Le nombre même des guichets bancaires était limité à cette époque. Cf. A. ADAM, Casablanca, CNRS, T.I. 1968, p. 324. Il faut attendre la fin des années 60 pour que les banques prennent conscience de la nécessité d'étendre leur réseau et de sensibiliser le public sur les intérêts des comptes bancaires. En 1960, le nombre de guichets était : 182. Actuellement, il avoisine les 700. Pour l'année 1979, il était de 513. Cf. M. L. BENOITHMANE, La profession bancaire au Maroc Ed. La porte 1985, p. 90. En 1984, il y avait déjà 697 guichets bancaires ouverts (statistiques recueillis auprès de la Banque du Maroc). Quand au nombre de clients disposant d'un carnet de chèques, il doit avoisiner le Million. Nous ne disposons pas du chiffre exact relatif au nombre de comptes bancaires ouverts, mais par extrapolation, ce chiffre ne doit pas être très loin de la réalité. Le Crédit Populaire avait déjà ouvert en 1978 plus de 200 000 comptes. Lorsque l'on sait que la part de cette institution dans le secteur bancaire est de l'ordre de 25 %, on ne doit pas être loin du chiffre avancé. Cf. A. LARAKI, L'activité du Crédit Populaire in, Congrès National des Banques Populaires (23. 24 nov 1979) p. 8.

(9) Notamment les comptes de dépôts à terme, les comptes épargne logement... Il faudrait ajouter qu'un grand nombre de comptes ouverts aux fonctionnaires, ne nécessitent l'utilisation des chèques que périodiquement et plus particulièrement, à la fin du mois lorsque les bénéficiaires veulent disposer de leurs émoluments.

déjà à nous demander, si ce titre n'est pas avant tout, un instrument de commerce de banque (I).

Quant à l'importance de l'utilisation du chèque bancaire, en tant qu'instrument de paiement, on ne peut nier le fait que ce titre ne jouit pas encore dans le milieu des affaires d'une confiance absolue. En outre, il n'est pas toujours perçu par les intéressés comme un titre remplissant une finalité particulière. Dès lors, on peut se demander également, si une mauvaise utilisation du chèque ne dénature pas cette fonction (II).

I) Un instrument de commerce de banque.

— 5 — L'apparition du chèque est intimement liée à l'invention du compte bancaire (10). C'est pour permettre aux déposants de retirer leurs fonds que les banques leur remettent un carnet de chèques. Le client va donc créer lui-même un titre, lui permettant de régler ses dettes ou de retirer des fonds (11). Dans ces conditions, on peut considérer le chèque, comme étant d'abord un support du compte bancaire (A). Ceci est d'autant plus vrai que les chèques ne peuvent pas être tirés sur d'autres personnes que le banquier ou certains organismes financiers (12). Profitant alors de ce privilège, les banques vont s'ingénier à faire du chèque un instrument commode de publicité (B).

A) Un support du compte bancaire.

— 6 — La vue d'un chèque évoque souvent en nous le banquier qui devra le payer, et comment en serait-il autrement, étant donné sa liaison étroite avec le fonctionnement des comptes bancaires (13).

Dès la création des banques, il a fallu concevoir un instrument permettant aux déposants de retirer leurs fonds. Au début, les banquiers ont utilisé le récépissé qu'ils remettaient à leurs clients comme moyen de retrait des fonds (14). Mais ils ont été très vite conscients du

(10) Cf. G. RIPERT, Aspects juridiques du capitalisme moderne, LGDJ, 1946, p. 124 v dans le même sens, CH. HIRSCH, Le Centenaire du chèque bancaire, Revue, Banque 1966 p. 195.

(11) Cf. G. RIPERT, op.cit. p. 125.

(12) L'art. 3 du D.H. spécifie que « Le chèque ne peut être tiré que sur un banquier, le trésorier général, les receveurs des Finances ou les receveurs du trésor... » Cette limitation a pour objectif de limiter les risques de non-paiement des chèques. On estime en effet que les chèques tirés sur de simples particuliers, n'offrent pas les mêmes garanties que ceux qui sont tirés sur un banquier. Cf. à ce sujet, M. VASSEUR et X. MARIN op. cit. n° 56.

(13) Cf. M. VASSEUR et X. MARIN, op.cit. n° 1 v. aussi A. SALMAN AL OBEIDI, Observations sur la réglementation du chèque dans la législation marocaine au point de vue théorique et pratique, RJPEM N° 10 p. 92 (en langue arabe).

(14) Cf. CH. HIRSCH, art. préc. p. 196, M. VASSEUR et X. MARIN op.cit. N° 7, C. GAVALDA et J. STOUFFLET, op. cit. n° 317, A. DAUPHIN-MEUNIER, Histoire de la Banque, Coll. que sais-je ? PUF.-1975, p. 54 et s.

caractère incommode de ce procédé, et l'ont par conséquent remplacé par le chèque (15).

Cette fonction de retrait des fonds déposés en banque demeure encore aujourd'hui une fonction importante assignée au chèque. C'est pour cette raison que beaucoup d'auteurs le qualifient de titre de banque (16).

— 7 — Cette appellation est à notre avis adéquate, car les comptes bancaires enregistrent un nombre très varié d'opérations : dépôt de fonds, inscription au compte des virements reçus, des dividendes, des encaissements des crédits octroyés... et pour disposer du solde, le client devra nécessairement utiliser son chéquier. Du reste lorsque le client n'envisage pas le recours aux divers services de son banquier, il ne lui réclame pas de carnet de chèques. Parfois même, certains comptes fonctionnent sans chéquier. Il en est ainsi des comptes de dépôt à terme.

— 8 — Les banquiers sont conscients de ce rôle de support joué par le chèque, c'est pourquoi, dès qu'ils sont sollicités par l'ouverture d'un compte, ils font signer au nouveau client, une demande de carnet de chèques (17)

Cette pratique a même un double but : permettre d'abord au client de retirer ses fonds, et l'encourager ensuite à utiliser au maximum son compte bancaire, en y versant ses recettes dont il peut facilement en disposer par le biais de son chéquier.

Les banquiers ont très bien perçu les avantages qu'ils peuvent tirer en habituant leurs clients à utiliser le chèque dans leurs relations d'affaires et n'ont pas manqué d'assigner au carnet de chèques un rôle publicitaire.

B) Un moyen publicitaire.

— 9 — Ayant compris que les comptes-chèques sont le support de l'activité bancaire (18), les banques essaient dans toute la mesure du possible d'en encourager les ouvertures (19). Elles s'ingénient aussi à promouvoir le règlement par chèques pour être sûr de l'alimentation continue de ces comptes. Pour ce faire, elles organisent des campa-

(15) Cf. Réf. (14)

(16) Cf. C. GAVALDA et J. STOUFFLET op.cit. n° 317. M. VASSEUR et X. MARIN op.cit. p.2.

(17) Cf. A. BENABDELLAH. Le chèque bancaire. Imp. Réunies, 1974 p. 7. L'opération de délivrance des carnets de chèques est même gratuite. Cf. D. MARTIN. Droit Civil et Commercial marocain, éd. AL MADARIS, 1981, n° 712.

(18) Cf. G. PETIT DUTAILLIS. La Banque française éd. centre de formation de la profession bancaire, 1974 p.81.

(19) Il faut reconnaître aussi que l'Etat a aussi intérêt à promouvoir les ouvertures de comptes et partant l'utilisation des chèques. Ceci lui permettra de surveiller la circulation monétaire et offrira au fisc un moyen supplémentaire de contrôle.

gnes publicitaires pour sensibiliser le public et pour attirer le plus de clients possible. Sachant à l'avance que l'allure du carnet de chèques est attirante, elles essayent d'en faire un instrument publicitaire (20).

— 10 — Elles essayent également de faire l'éloge du chèque en le présentant comme étant un moyen de paiement plus sûr que le billet de banque (21). Elles prétendent, qu'en réglant ses créances par chèque on s'assure par là un support pouvant être utilisé comme preuve écrite. (22)

— 11 — Pour multiplier leur clientèle et partant, les utilisateurs de chèques, elles ont créé différentes catégories de chèques : chèques-autos (23), chèques de voyages (24), chèque bleus (25)... et en font une large publicité. Pour augmenter, aux yeux du public, la valeur des chèques, elles ont conçu le chèque certifié, le chèque revêtu d'aval, le chèque visé (26), les cartes de garantie de chèques (27)...

— 12 — Ces campagnes publicitaires, ont abouti ces dernières années à une augmentation des paiements par chèques, tant par l'importance du nombre de titre émis, que par la masse des personnes touchées. Mais comme la clientèle des banques n'est plus sélectionnée, elle englobe nécessairement des catégories peu solvables, ou ne sachant pas utiliser correctement cet instrument de paiement, ce qui n'ira pas sans rejaillir sur la finalité du chèque.

II) Une fonction de paiement altérée.

— 13 — Le chèque, cet instrument commode de règlement des créances, joue aussi un rôle monétaire (28). Or la monnaie qu'elle soit

(20) On remarque souvent dans les prospectus publicitaires, l'image d'un carnet de chèques ; il en est de même dans les séquences publicitaires passés à la télévision.

(21) Nous verrons plus tard, que le chèque demeure en dépit de tout un instrument de paiement imparfait. cf. *Infra* n° 14

(22) Beaucoup d'auteurs défendent cette idée. Cf. A. SALMAN AL OBEIDI art. préc. p.93. v. aussi M. VASSEUR et X. MARIN, op. cit. n° 4. Mais il faut préciser que le chèque n'est pas considéré comme un moyen de preuve cf. à ce sujet arrêt de la C.S. préc. du 21 janv. 1977

(23) Sur cette catégorie de chèque cf. A. BEN ABDELLAH. Le chèque bancaire, op. cit. p. 54.

(24) cf. Sur le chèque de voyage. A. SALMAN ALOBEIDI op. cit. p. 496. v. aussi A. BEN ABDELLAH, op. cit. p. 53. v. aussi M. VASSEUR et X. MARIN, op. cit. p. 265 et s.

(25) Cf. M. H. SCHOEDER. Le chèque bleu. *Rev. Banque* 1982 p. 471 et s. Au Maroc cette catégorie de chèque n'est pas utilisée par les banques, mais elle est remplacée par la Carte-bleue et la Carte Visa.

(26) Sur ces catégories de chèques cf. A. BEN ABDELLAH, op. cit. p. 50. V. aussi M. VASSEUR et X. MARIN, op. cit. p. 209 et s.

(27) Cf. à ce sujet J. FERRONNIERE et E. DE CHILLAZ. Les opérations de banque *Dalloz* 1980 n° 160.

(28) Cf. M. CABRILLAC. le chèque et le virement, op. cit. n° 7. M. VASSEUR et X. MARIN, op. cit. N° 4.

*fiduciaire ou scripturale, n'est pas du tout neutre (29). Dès lors, le recours à l'utilisation des chèques n'ira pas sans avoir des incidences sur l'économie, surtout lorsque l'emploi de ce titre de banque est désordonné (A). Dans ces conditions, on peut même avancer qu'il aura un effet inflationniste (B).

A) Les déviations.

— 14 — Si on reconnaît au chèque une fonction de paiement, il ne faudrait pas aussi négliger de signaler le caractère imparfait de cette fonction (30). La remise d'un chèque en règlement d'une créance n'est pas considérée comme un paiement libératoire (31). Seul le versement des billets de banque dispose d'un pouvoir libératoire absolu (32). Au surplus, le chèque n'est qu'un composant de la monnaie scripturale (33), ou plus exactement qu'un instrument d'utilisation de cette monnaie (34), et à cet égard, il ne dispose pas d'un cours légal (35).

Les paiements effectués par chèque ne sont jamais sûrs. Le risque de l'insolvabilité du tiré, l'intervention d'une opposition ultérieure au paiement du chèque (36), et surtout le risque d'un retour impayé du chèque sont soigneusement omniprésents dans l'esprit de celui qui reçoit ce titre en paiement (37).

— 15 — Le caractère incertain de ce mode de paiement dépendra, dans un large mesure, du nombre de chèques impayés dans une société donnée. Plus ce nombre est important, et plus grande sera la crainte ressentie par les créanciers à qui on propose un paiement par chèque.

(29) Cf. MAGLIETA et A. ORLEAN, La violence de la monnaie. Colloq. - économie et liberté. PUF, 1982, p. 12 et s., v. aussi P. BERGER, La monnaie et ses mécanismes. Colloq. Que sais-je ? PUF, 1975, p. 106 et s.

(30) Cf. N. CATALA, La nature juridique du paiement. Bib. Droit privé, T. XXV, LGDJ, 1961, p. 142.

(31) De même qu'il n'emporte pas la novation de la créance. Dès lors, la créance originaires continue d'exister avec toutes les garanties y attachées. Elle ne s'éteint qu'avec l'encaissement effectif du chèque. Cf. Art. 66 du DH du 19 janv. 1939 préc. v. à ce sujet, H. CABRILLAC, Les effets du paiement par chèque, JCP, 1954, I, 1181.

(32) Cf. N. CATALA, op.cit. p. 142. V. aussi M. VASSEUR et X. MARIN, op.cit. n° 158.

(33) Cf. J. CARBONNIER, Droit Civil, T. III, Les biens, Coll. Thémis, PUF, 1973, p. 27. En tout état de cause, la monnaie scripturale est aussi une « monnaie de second rang dépourvu de cours légal ». Cf. N. CATALA, op.cit. p. 143. Sur la notion de monnaie scripturale, cf. J. MARCHAL, op.cit. p. 636 et s., v. aussi P. BERGER, op.cit. p. 15. M. DOGHMI, Le rôle de la Banque du Maroc dans le système monétaire et bancaire, Thèse Lausanne, 1966, p. 169 et s.

(34) Cf. C. GAVALDA et J. STOUFFLET, op.cit. N° 300. V. aussi J. MARCHAL, op.cit. p. 43. Sur la nature juridique de la monnaie scripturale. Cf. J. L. RIVES-LANGE, La monnaie scripturale (contribution à une étude juridique), in: Etudes à la mémoire de H. CABRILLAC, Litec, 1968, p. 403 et s.

(35) Cf. M. L. BEN OTMANE, 25 ans de Droit monétaire et bancaire, RJP&M n° 10, 1981, p. 116.

(36) Sur les problèmes posés par l'opposition au paiement des chèques, cf. K. LYAZIDI, La responsabilité du banquier au Maroc, Mém. DES, Rabat, 1982, p. 70 et s.

(37) Cf. N. CATALA, op.cit. p. 142.

Or, et il ne fait aucun doute à ce sujet, le paiement par chèque n'est pas accepté facilement dans le milieu des affaires. On peut même remarquer une certaine méfiance à l'égard de ce titre (38). Les raisons de ce manque de confiance sont multiples : dérangements occasionnés par l'encaissement des chèques, traces laissées par le règlement par chèque dans la comptabilité du commerçant, et partant, une facilité de contrôle de la part du fisc, et surtout, la faible réaction des milieux judiciaires contre les émissions de chèques sans provision (39). A cet égard, il serait intéressant de signaler la similitude existant entre l'accroissement du paiement par chèque, et le développement de la distribution des crédits : Ces deux éléments ont impérieusement besoin d'un climat sécurisant pour se développer (40).

— 16 — Il est un usage encore plus malsain du chèque qu'il faudrait signaler, c'est celui de l'utilisation de ce titre, comme moyen de garantie (41). Certains commerçants ont pris l'habitude de réclamer à leurs débiteurs des chèques de garantie (42), pour se prémunir plus efficacement contre les « mauvais payeurs ». Cette pratique connaît même un très large emploi, notamment entre les grossistes et les semi-grossistes. Ceci est d'autant plus vrai, que le dispositif répressif prévu contre de tels agissements s'avère inefficace (43).

Généralement, cet usage est considéré comme un moyen commode pour les deux parties en présence. Le créancier qui accepte des chèques de garantie dispose d'un moyen de pression plus efficace à l'égard de son débiteur, puisqu'il peut, en cas de non règlement de sa

(38) Combien de fois avons-nous aperçu dans les magasins des pancartes indiquant que « la maison a le regret de faire connaître à sa clientèle qu'elle n'accepte pas les chèques en paiements ». Il est remarquable de signaler à cet effet que dans le langage populaire on appelle le chèque (chakk) qui se traduit en français par doute. Sur le manque de confiance en cet instrument de paiement cf. H. RAHOU. Propositions pour une réforme de la réglementation du chèque en Droit Marocain. MEM. DES. Rabat. 1985 p. 6 et s. (en langue arabe).

(39) Cf. K. LYAZIDI. Mem. DES. préc. p.109 v. aussi H. RAHOU. Mém. DES. préc. P. 183 et s.

(40) Le terme « crédit » dans son acception la plus large signifie la confiance. Cf. A. GAMBINO. Le crédit dans l'économie moderne PUF. 1967 p.9 et s. Or l'utilisation des chèques repose aussi sur la confiance. Sans celle-ci, elle ne peut se développer.

(41) Sur le chèque de garantie. Cf. M. VASSEUR et X. MARIN. op.cit. n° 61. v. aussi C. GAVALDA et J. STOUFFLET. op.cit. N 353. M. CABRILLAC. Le chèque et le virement. op.cit. n° 143.

(42) Cf à ce sujet A. SALMAN ALOBEIDI. art. préc. p.97 v. aussi K. LYAZIDI MEM. DES. préc. p.106.

(43) En effet, ces agissements demeurent le plus souvent secrets. Ni l'émetteur ni le bénéficiaire du chèque de garantie n'ont intérêt à dévoiler les termes de leur accord. La plupart du temps même, les parties en présence ne sont pas conscientes de l'infraction commise. Beaucoup de commerçants ignorent que le fait d'accepter en connaissance de cause, un chèque sans provision, est considéré comme un délit sévèrement réprimé. Cf. art. 544 du Code Pénal, qui prévoit contre de tels faits les mêmes peines que celles prévues pour l'émission de chèques sans provision. Sur les éléments de l'infraction. Cf. les ouvrages cités plus haut (Réf. 41) v. aussi J. BOUTERON. Le chèque dit « de garantie » G.P. 1954. p.15 et s.

créance, intenter une action pénale à l'encontre de l'émetteur. Le débiteur, quant à lui sachant à l'avance que le jour de « l'échéance », (43 bis) il approvisionnera son compte, disposera d'un crédit à court terme.

— 17 — Enfin, on ne peut manquer de signaler une autre utilisation bizarre du chèque, et qui est cette fois-ci le fait du banquier, c'est celle de l'escompte de ce titre de paiement. Cette opération peut paraître surprenante, car le chèque n'est qu'un moyen de paiement, et le règlement en est toujours immédiatement exigible, mais elle demeure en dépit de tout, d'une pratique très courante.

En réalité, elle n'est envisageable que pour les chèques tirés sur une autre ville que celle du tiré. Comme l'encaissement de ces valeurs nécessite plusieurs jours (de 10 à 20 jours) le plus souvent le client remettant réclame à son banquier d'être crédité du montant des chèques « Hors-place » dès la remise. Dans ces conditions, il est certain que le chèque devient avec cette pratique, non pas un instrument de paiement, mais de crédit (44).

L'usage de l'escompte chèque tient à la diversité des avantages qu'en ont tirés, les bénéficiaires, les banquiers-escompteurs et les tireurs. Pour les bénéficiaires, il constitue une sorte de « droit » à un crédit sans formalité. Pour les tireurs, il leur permet de disposer du montant de la provision pendant le délai d'encaissement des chèques (45). Quand aux banquiers, le profit qu'ils en tirent est encore plus important : octroi de crédit à très court terme, encaissement d'intérêts, bénéfice de la nature cambiaire du titre, par conséquent ils pourront, en cas de retour impayé du chèque escompté, contrepasser le montant du titre au compte du client-remettant (46), ou le présenter au protêt (47).

— 18 — Cette pratique, ajoutée aux autres utilisations « peu orthodoxes » citées plus haut, ne sont pas sans dangers pour l'économie. Contribuant à une création monétaire incontrôlée, elles peuvent s'avérer une source d'inflation.

B) L'effet inflationniste.

(43 bis) Le chèque étant payable à vue, on ne peut parler de créance du chèque. Mais avec cette pratique consistant à émettre des chèques post datés et donner en garantie, ces titres deviennent des instruments de crédit remplissant le même rôle qu'un lettre de change et à cet égard, la date convenue par les intéressés pour le paiement devient la date d'échéance du titre.

(44) Cf. C. GAVALDA et J. STOUFFLET, op.cit. p.136.

(45) En réalité les tireurs commettent par ce procédé un délit. La D.H. préc. précise que la provision doit exister avant l'émission et ne doit pas être retirée avant le paiement du chèque (cf. art. 543 du C.P. 2^e alinéa). Cf. M. CABRILLAC, Le règlement des chèques de l'entreprise, op.cit. p.150. Mais dans la pratique, les tireurs ne courent pas le risque d'être poursuivis pénalement, car ils essaient le plus souvent d'alimenter leur compte avant la réception du titre par le tire.

(46) Cf. J. BRUNETAT, La protection du banquier en cas de faillite du remettant et compte courant, Bib. de Droit Comm., T. 8, SIREY, 1964, p.139 et s.

(47) Ainsi le Droit Cambiaire protège le banquier. Si le refus de paiement est constaté par un acte authentique, le banquier peut ainsi exercer ses recours contre les endosseurs, le tireur et les autres obligés, s'il y a lieu. Cf. art. 44 du D.H. d., 1964, p.139 préc.

— 19 — En général, le développement des paiements par l'intermédiaire des chèques a un certain rapport avec l'accroissement de la demande (48). Or il est admis, que plus la demande des produits ou des services s'accroît par rapport à l'offre, plus les prix tendent à augmenter (49).

De plus, le paiement effectué par chèque est un stimulant pour la consommation. En effet, sur le plan psychologique, une fois qu'on est habitué à régler ses dépenses par chèque, on finit par freiner l'envie d'épargner, car on arrive en fin de compte, à avoir l'impression de ne pas vider ses encaisses (50). Cet état d'esprit stimule, dans une certaine mesure, la consommation et partant l'accroissement de la demande, source d'inflation (51).

— 20 — Mais ce n'est pas cet effet pervers de l'utilisation du chèque, en tant qu'instrument de paiement, qui mérite de retenir l'attention. C'est plutôt les déviations qu'on vient d'examiner qui jouent un rôle inflationniste. En effet, l'émission de chèques sans provision, l'utilisation du chèque comme moyen de garantie ou comme instrument de crédit (dans le cadre de l'escompte-chèque) aboutissent à une création monétaire. Or celle-ci est d'autant plus nuisible pour l'économie qu'elle est créée sans contrepartie et sans contrôle.

— 21 — Les autorités monétaires négligent de tenir compte, dans l'évaluation de la masse monétaire, de la part de création de monnaie occasionnée par ces différentes pratiques. S'il est certain qu'il est extrêmement difficile d'évaluer le montant de monnaie créée par l'émission de chèques de garantie (52), en revanche on pourrait connaître, approximativement, le montant des chèques émis sans provision, et surtout, le montant des chèques escomptés par les banques (53). Or sur ces deux plans, les autorités monétaires font preuve d'un certain laxisme.

(48) L'utilisation intense des paiements par l'intermédiaire des chèques et des autres effets de commerce diminue les encaisses bancaires et augmente la masse de monnaie affectée au circuit des échanges. v. à ce sujet : L. BEAUVAIS. La notion de vitesse de circulation de monnaie. Rev. banque. 1971 p.557.

(49) Cf. S. HAROUN. L'Economie Politique. Imp. du Littoral. 1982 p.317 et s. (en langue arabe) Cf. M. FLAMANT. L'inflation. Coll. Que sais-je ? n° 1460. PUF. 1975. p.57 v. aussi H. HENDERSON. L'offre et la demande éd. Inter-Nationales. Tendances actuelles. 1970 p.21.

(50) Le fait de régler ses dépenses par chèque n'a pas le même effet psychologique que les paiements effectués par des espèces « sonnantes et trébuchantes ».

(51) Cf. ouvrage cités en réf. (49).

(52) Le nombre de chèques de garantis émis ne peut être déterminé avec exactitude. Les personnes qui emploient ce procédé en gardent le plus souvent le secret. Du reste, ils ont intérêt à garder le silence puisqu'ils sont en infraction.

(53) Pour les chèques sans provision, il suffit que les autorités monétaires fassent preuve de plus de sévérité à l'encontre des banques, qui négligent de faire les déclarations nécessaires à ce sujet. En outre, il faudrait que la Banque du Maroc exploite d'une manière rigoureuse les informations reçues et diffusent celles-ci auprès des intéressés. Quand aux chèques escomptés, il faudrait inviter les banques à faire des déclarations périodiques à la Banque du Maroc mentionnant le nombre et le montant des chèques escomptés.

Au niveau des chèques sans provision, bien qu'il existe au sein de la Banque du Maroc, un service chargé d'évaluer les incidents de paiement (54), il s'avère que l'action de ce service demeure inefficace, d'une part, parce que la collecte des statistiques à ce sujet reste irrégulière (certaines banques continuent d'omettre de déclarer à l'institut d'émission, le montant et le nombre des chèques impayés), et d'autre part parce qu'il n'y a aucune coordination entre la Banque du Maroc et le parquet pour lutter contre ce fléau (55).

Au niveau de l'escompte des chèques pratiqué par les banques, le comportement des autorités monétaires est encore plus incompréhensible. Elles savent pertinemment que ce genre de crédit contribue à l'augmentation de la masse monétaire, et pourtant, elles ne le contrôlent pas (56). A notre avis, il faudrait même qu'elles l'interdisent, car il est contraire à la finalité du chèque.

— 22 — Il est certain que l'impact réel de ces différentes déviations sur la masse monétaire reste à déterminer. Mais pour ce faire, il faut d'abord disposer de toutes les statistiques nécessaires.

(54) Cf. Décision Banque du Maroc du 04 Mars 1980, relative aux incidents de paiement.

(55) Cf. K. LYAZID: Mém. DES, préc. p.107.

(56) En effet, les autorités monétaires ne demandent pas aux banques de leur faire des déclarations périodiques sur le nombre et le montant des chèques escomptés. Il faut noter qu'une telle déclaration doit être hebdomadaire, car une situation mensuelle reflétant le solde du compte « escompte-chèque », sera incomplète, étant donné qu'un grand nombre de chèques escomptés sont encaissés avant la fin du mois. Sur les déclarations devant être faites à la Banque du Maroc Cf: M. L. BENOTHMANE: « La profession bancaire au Maroc », op.cit p.190 et s. v. aussi: A. MOHAMED: L'intervention de l'Etat en matière de crédit et de Banque au Maroc (Aspects de Droit public) Thèse, Casa, 1980 p.453 et s.

LES NOUVELLES DISPOSITIONS PROMULGUEES EN MATIERE D'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ACCIDENTS CAUSES PAR DES VEHICULES TERRESTRES A MOTEUR

Nasri Zoulikha (*)

Le 2 octobre 1984 a été promulgué le dahir portant loi n°1-84-177 (paru au Bulletin Officiel n°3753 du 3 octobre 1984) relatif à l'indemnisation des victimes d'accidents causés par les véhicules terrestres à moteur.

Ce dahir revêt une grande importance car il touche à un domaine extrêmement sensible autant sur le plan juridique, social qu'économique :

— Juridique : jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau texte le juge était le seul habilité (à moins d'une transaction amiable) à évaluer les dommages subis par les victimes et à fixer, le montant des indemnités qui doivent leur être allouées, en fonction des éléments dont il disposait pour chaque dossier instruit. Dorénavant, il devra se conformer aux dispositions législatives et réglementaires (1) nouvellement introduites.

De même le nouveau texte introduit une procédure de transaction, impérative à laquelle, auparavant, les parties pouvaient recourir sans y être tenues;

— Social : le nombre important des accidents de la circulation fait que ce fléau frappe un grand nombre de personnes et qu'en moyenne un foyer au moins sur 2.500 est endeuillé annuellement par la perte d'un membre de la famille et qu'un citoyen sur 650 subit des blessures dans un accident de circulation. Autrement dit, tous les ans, l'équivalent de la population de tout un quartier est dessinée et celle d'une commune urbaine moyenne est blessée (2);

(1) Un décret daté du 14 janvier 1985 (publié au Bulletin Officiel n°3768 du 16 janvier 1985) a été pris en application des articles 5.10 et 20 du dahir portant loi du 2 octobre 1984 précité. Ce décret fixe les taux des incapacités permanentes physiques et psychiques et indique aux médecins experts la manière de les évaluer.

(2) Les accidents corporels enregistrés au Maroc s'élevaient en 1983 à 25.033 contre 24.975 en 1982 et 24.238 en 1981 provoquant 33710 blessés en 1983 contre 33.654 en 1982 et 32.224 en 1981 et 2.110 tués en 1983 contre 2.232 en 1982 et 2.320 en 1981.

★ Sous-directeur — chef de service de la réglementation et des relations internationales

L'amélioration du réseau routier, ainsi que le renforcement des mesures de prévention pourraient contribuer à une diminution des accidents. Mais cette diminution ne pourrait se faire sentir qu'au niveau du taux de ces accidents en comparaison de l'importance du parc automobile qui continue de progresser en dépit d'un certain ralentissement constaté ces dernières années dans l'acquisition de nouvelles voitures, ralentissement dû à la récession économique vécue par notre pays (1).

Par conséquent, on ne peut prétendre diminuer, à moyen terme, le nombre de ces accidents (ils ont même augmenté, comme cela fut souligné ci-dessus) encore moins les éliminer, sauf à réduire leur impact économique:

— Economique : les accidents de la circulation entraînent des dommages qui en plus des pertes humaines ont des répercussions directes sur le pouvoir d'achat de nombreuses familles. Ces accidents engendrent par ailleurs des frais importants pour l'Etat et de nombreux organismes publics et privés appelés à prendre en charge les interventions et soins que nécessitent la guérison des victimes blessées;

De plus ils engagent des capitaux énormes au niveau du secteur des assurances appelé à verser les indemnités octroyées aux victimes.

C'est justement par le biais de l'assurance que les pouvoirs publics ont essayé d'atténuer les incidences économiques négatives de ces accidents sur les victimes, conscients de l'impossibilité de les éviter, tout au plus de les réduire à long terme.

Cette atténuation a été recherchée à travers l'institution de l'obligation d'assurance dans un premier stade, pour les véhicules affectés aux transports publics de voyageurs (2). Cette même obligation fût prescrite dans un deuxième stade, à tout propriétaire d'un véhicule terrestre à moteur ou un ensemble de véhicules non liés à une voie ferrée (3). La garantie a été étendue en troisième lieu, au souscripteur de l'assurance (dont le cas où il n'est pas le propriétaire du véhicule) et au gardien autorisé à la conduite du véhicule, par l'un (propriétaire) ou l'autre (souscripteur) (4).

Ces mesures ont été renforcées par la création d'un Fonds de garantie (5) chargé de verser les indemnités consécutives aux dom-

(1) Il existe au Maroc 35 véhicules pour 1 000 habitants alors que les accidents causés par ces véhicules ont donné lieu à 42 blessés et 3 morts pour le même nombre d'habitants (1.000). A titre de comparaison en Europe, il existe plus de 320 véhicules pour 1 000 habitants alors que le taux des blessés et tués représentent respectivement 2% et moins de 1 %.

(2) dahir du 23 décembre 1937.

(3) dahir du 6 septembre 1941 qui a été abrogé par le dahir du 20 octobre 1969.

(4) dahir du 20 octobre 1969.

(5) dahir du 22 février 1955 instituant un fonds de garantie au profit de certaines victimes d'accidents causés par ces véhicules terrestres à moteur.

mages corporels causés, en la matière, par des personnes dont, soit l'identité n'a pas été établie, soit identifiées mais se sont révélées non assurées et insolvables, soit encore étant assurées, leurs assureurs ont été déclarés insolvables ou leur ont opposé la non assurance, une suspension du contrat ou de garantie, un exclusion ou une assurance partielle.

En dépit de ces mesures le système marocain tant sur le plan fondement juridique, que sur celui de son support financier ne protège pas suffisamment les victimes ou les ayants-droit même s'ils bénéficient d'une action directe à l'encontre de l'assureur de l'auteur du dommage (1). Dans les développements qui suivent on essaiera d'expliquer dans une première partie en quoi consiste le système marocain d'indemnisation et d'exposer dans une deuxième partie les innovations introduites par le dahir du 2 octobre 1984 précité.

I — Présentation du système marocain d'indemnisation en matière d'accidents de circulation.

L'indemnisation ne se fait pas de manière automatique encore faut-il que le dommage subi par la victime soit reconnu par l'assureur, ou déclaré indemnisable, par voie de justice ce qui suppose que le problème de la responsabilité a été tranché.

Notre système, pour ce point particulier est basé sur la notion faute prouvée ou présumée.

Lorsque se produit un accident de circulation l'auteur de cet accident n'est tenu de réparer les conséquences civiles de l'infraction et d'indemniser la victime que si sa responsabilité a été reconnue par l'assureur ou établie par voie de justice.

En ce qui concerne cette dernière hypothèse, la victime peut, pour obtenir réparation du préjudice par elle subi, choisir soit la voie civile, soit la voie pénale en se constituant partie civile.

La constitution de partie civile peut revêtir deux formes :

— La forme d'une partie civile poursuivante, laquelle cite directement l'auteur de l'infraction;

— La forme d'une partie civile intervenante soit en cours de procédure, soit devant la juridiction de jugement.

(1) Le dahir du 8 juillet 1937 relatif au règlement des frais et indemnités dues à la suite d'accidents automobiles et aux contrats d'assurance de responsabilité civile des propriétaires de véhicules automobiles sur route, dispose que lorsque la responsabilité d'un accident provoqué par un véhicule automobile incombe à son propriétaire ou à son possesseur (sous entendu gardien) l'indemnité est à la charge de ce dernier. Toutefois s'il y a assurance l'assureur se substitue de plein droit à l'assuré pour le paiement de cette indemnité dans les limites de garantie prévue au contrat... »

Dans le cas où une juridiction civile ou pénale est saisie d'une action en dommages et intérêts, l'assureur doit être obligatoirement appelé en cause par le demandeur de l'indemnité ou à son défaut par l'assuré. La décision attribuant une indemnité en une rente doit mentionner la substitution de l'assureur à l'assuré dans les limites de la garantie... »

Dans le premier cas comme dans l'autre la responsabilité du conducteur sera appréciée en fonction des articles 432 et 433 du code pénal ou des articles 77 et 78 du code des obligations et contrats, le premier définissant la faute personnelle intentionnelle et le second la faute personnelle non intentionnelle.

En outre, la victime peut citer comme « civilement responsable » le propriétaire du véhicule en raison de la responsabilité du fait d'autrui qui lui incombe en vertu de l'article 85 du code des obligations et contrats ou encore de l'article 18 du dahir du 19 janvier 1953 lorsque le conducteur a conduit par ordre de son employeur et dans son intérêt.

En outre, le propriétaire peut être cité comme civilement responsable en raison de la présomption de responsabilité tirée du droit de garde, que fait poser sur lui l'article 88 du code des obligations et contrats.

Pour le cas d'espèce le gardien ne peut s'exonérer de sa responsabilité qu'en démontrant qu'il a fait tout ce qui était nécessaire afin d'empêcher le dommage et que ledit dommage dépend soit d'un cas fortuit, soit d'une force majeure, soit de la faute de celui qui en est victime.

Aussi par le biais de cet article le régime d'indemnisation au Maroc, tout au moins en matière d'accidents de la circulation (surtout lorsque l'accident met en cause un automobiliste et un piéton ou cycliste), a évolué progressivement d'un système de faute prouvée en un système de faute présumée en raison de la réduction du champ d'exonération du gardien du véhicule.

C'est ainsi que la cour suprême ne considère plus l'acquiescement comme fondement de la non responsabilité du gardien, car le fait de ne pas commettre la faute ne suffit pas à l'exonérer, il faut en plus qu'il ait accompli tout ce qui était nécessaire de faire compte tenu des circonstances afin d'éviter l'accident (1). Elle est même allée plus loin en exigeant du gardien de la chose d'accomplir un acte positif et de prendre les précautions susceptibles d'éviter cet accident (2).

Mais que la faute soit prouvée ou présumée, la victime dans la plupart des cas (les transactions amiables étant rares) doit recourir à la justice pour établir la responsabilité de la personne tenue à réparer le dommage.

Or la procédure se révèle souvent lente et difficile car l'instruction de chaque dossier nécessite un examen minutieux des circonstances

(1) Arrêt suprême 1969 revue de jurisprudence et des lois n°91 Arrêt Cour Suprême 17 mai 1970 publié dans la même revue n°119.

(2) Arrêt Cour Suprême 1 mars 1970 revue de jurisprudence et des lois n°15.
Arrêt Cour Suprême 5 avril 1972 et 12 avril 1972 revue de jurisprudence et des lois n°170.

de l'accident et la concentration soit de la victime soit de l'auteur de l'accident, du civilement responsable ou de l'assureur donne souvent lieu, à des procès interminables faisant ressortir des divergences de jurisprudences entre les différentes cours d'appel et parfois au niveau d'une même cour. Entre temps la victime ou ses ayants droits souffrent d'une situation sociale parfois dramatique dont ils ne verront l'issue qu'après plusieurs années d'incertitude.

Pour illustrer cette situation, il convient de souligner que l'instruction d'un dossier passe par plusieurs stades. Le juge doit d'abord se prononcer sur la responsabilité de l'auteur de l'accident. Il devra également vérifier si cette personne est assurée ou pas et dans le cas où une assurance a été souscrite, voir si l'assureur n'a pas opposé à la victime une non assurance ou une exclusion de risque.

A propos de ce dernier problème, on relève au niveau du dahir du 20 octobre 1969 relatif à l'assurance obligatoire des véhicules sur route, plusieurs cas d'exclusions qui intéressent tout particulièrement les membres de la famille de la victime. En effet pour bénéficier de l'indemnité, il faut justifier de la qualité de tiers, or l'époux (ou l'épouse) du conducteur ou du civilement responsable, ses ascendants, ses descendants ainsi que ses alliés n'ont pas cette qualité lorsqu'ils sont transportés à l'intérieur du véhicule.

Ces exclusions (qui mènent d'ailleurs à des situations grotesques) (1) sont regrettables d'autant plus que les dommages subis par la plupart des personnes exclues ne sont pas pris en charge par le fonds de garantie (2).

(1) Le 3^e alinéa de l'article 5 du dahir du 20 octobre 1969 précité énumère les membres de la famille du conducteur ou du civilement responsable qui n'ont pas la qualité de tiers. Parmi ces personnes figurent les alliés. Dans l'esprit du législateur ce vocable n'intéressait que les ascendants directs du conjoint c'est ce qui se présume de la formulation du 3^e alinéa qui énonce ce qui suit « ne sont pas considérés comme tiers pour l'application des dispositions de l'article premier ci-dessus :

1° les ascendants directs du conducteur ou du civilement responsable ;

2° les descendants directs du conducteur ou du civilement responsable ;

3° Lorsqu'ils sont transportés dans le véhicule assuré le ou les conjoints, les ascendants directs ou alliés et les descendants ; » Par conséquent le mot « alliés » et pris comme synonyme d'ascendants et ne vise pas l'ensemble de la famille du conjoint. Or on relève au niveau de certains jugements que le vocable « alliés » a été pris dans sa signification générale c'est-à-dire que les beaux frères et belles sœurs du conducteur ou du civilement responsable sont concernés. On a vu parfois des jugements indemnisant les frères et sœurs mais non les beaux frères et belles sœurs alors même que la relation de ces derniers avec le responsable de l'accident n'existe qu'à travers les liens du mariage les unissant auxdits frères et sœurs. Cette anomalie pourrait être levée en modifiant l'article 5 du dahir précité qui devrait mentionner que par « alliés » on vise le père et la mère du conjoint.

(2) L'article 2 de l'arrêté viziriel du 23 février 1955 prise pour l'application du dahir du 22 février 1955 instituant un Fonds de Garantie exclue du bénéfice de ce Fonds lorsqu'ils sont transportés dans le véhicule, les conjoints, les ascendants et les descendants du propriétaire dudit véhicule ou du gardien. Cet article ne vise pas toutefois les alliés

A ces exclusions s'ajoutent les cas de non assurance que l'assureur serait en droit d'opposer à la victime en se fondant sur les clauses des conditions générales type de l'assurance automobile fixées par arrêté du sous secrétaire d'Etat aux finances du 25 janvier 1965. Ainsi donc l'assureur peut invoquer une exclusion de risque pour motif changement d'usage du véhicule assuré, non déclaré à l'entreprise d'assurances, ou encore pour non respect des règles de la police de circulation et de roulage (surcharge, violation des prescriptions de sécurité). Dans ce cas la victime n'aura que l'ultime recours au fonds de garantie automobile.

A l'évocation de cette institution, il convient d'insister sur la complexité des règles de procédure à respecter pour bénéficier de son concours. En effet la victime ou ses ayants droits ne peuvent mettre en cause le Fonds de Garantie dans l'action intentée contre les responsables des dommages et leurs assureurs, que lorsque l'auteur de l'accident est inconnu, non assuré ou que l'opposition invoquée par l'assureur a été reconnue valable, le mettant hors de cause. Les juridictions ne peuvent substituer le Fonds de Garantie à l'assureur, car il n'est pas considéré comme partie à l'action, il appartient à la victime de faire valoir ses droits devant cette institution et c'est dans le cas seulement où cette dernière refuse, qu'une action pourrait être intentée contre elle, devant les juridictions civiles exclusivement. Dans cette hypothèse le fonds de garantie agit en tant que partie.

On observe également que les délais de recours pour obtenir le concours du Fonds de Garantie sont trop courts.

A ces incertitudes que doit affronter la victime au niveau de la reconnaissance de la responsabilité de l'auteur du dommage et de l'intervention de la garantie de l'assureur s'ajoute celles qui se rapportent à l'évaluation des dommages effectivement subis et à la fixation des indemnités y consécutives. Sur ce point particulier, le juge ne dispose d'aucun fil conducteur encore moins d'un critère objectif pour apprécier les demandes introduites par les victimes.

Pour évaluer les dommages et déterminer les indemnités il s'appuie sur les pièces justificatives produites par les parties, sur les expertises, mais surtout c'est à ses propres ressources intellectuelles, son expérience et son flair qu'il devra avoir recours pour instruire les dossiers qui lui sont soumis. Malheureusement le nombre important de dossiers qu'il doit traiter annuellement, le manque d'expérience (un grand nombre de nos juges sont jeunes et donc insuffisamment aguerris pour qu'ils puissent accorder la dimension voulue à l'appréciation des dommages), le manque de preuves présentées par les demandeurs pour étayer leurs prétentions et enfin l'imprécision du contenu des expertises qui lui sont soumises, ne lui permettent pas, souvent, d'aboutir à des conclusions objectives. Il ne faut pas oublier également

que le juge est parfois confronté à des situations sociales dramatiques qu'il essaie, par souci humanitaire, de redresser par le biais de l'indemnisation.

En ce qui concerne les expertises, surtout celles portant sur l'évaluation du préjudice corporel, on leur reproche l'imprécision avec laquelle elles sont élaborées : une insuffisance de description des séquelles et lésions, et une absence de détails sur leur imputabilité ou non à l'accident ainsi que leurs incidences sur la vie sociale et professionnelle de la victime. Souvent ces expertises revêtent la forme d'un simple certificat médical.

De manière générale tous ces facteurs ajoutés à l'imprécision des contours de la règle juridique évoquée précédemment et à l'absence de normes de réparation des dommages qui soient acceptées et respectées par tout le monde, font que notre système d'indemnisation en matière d'accidents de circulation, est l'objet de sollicitations de différentes natures où la victime est la dernière à trouver son compte. Preuve en est les écarts énormes constatés au niveau des indemnités octroyées à des personnes présentant des situations sociales sensiblement égales et ayant subi des dommages de même nature.

Cette anarchie dans l'octroi des indemnités pose par ailleurs le problème du coût économique qui en découle pour la collectivité. En imposant le recours obligatoire à l'assurance de législateur a voulu devant l'ampleur du risque, rechercher un support financier aussi large que possible pour la réparation des dommages subis par les victimes.

Ce recours à l'assurance permet en effet de garantir aux victimes une réparation effective, alors qu'en la laissant à la charge de l'auteur de l'accident ou du civilement responsable, elles ne seraient pas à l'abri d'une insolvabilité, toujours probable, de ces derniers.

Autrement dit par l'institution de l'assurance obligatoire on recherche la sécurité. Or tout système d'assurance quel que soit son mode de gestion (public, privé : commercial ou mutualiste) exige pour son efficacité l'existence en permanence d'une garantie de solvabilité et de bonne santé financière sans lesquelles la sécurité recherchée ne serait qu'un vain mot.

Les déficits enregistrés par l'assurance automobile depuis quelques années attestent cette observation ce qui prouve qu'il existe un déséquilibre profond entre le fondement juridique de l'indemnisation et son support économique.

Ce déséquilibre pourra être comblé par des augmentations massives des primes versées par les assurés. Toutefois cette solution présente des inconvénients majeurs :

— Le redressement de la situation exige des capitaux importants, par conséquent les augmentations de primes seront très lourdes à supporter par les assurés ce qui entraînerait une aggravation du

nombre des personnes qui ne s'assurent pas en dépit des sanctions pénales qu'elles encourent (à travers les statistiques du Fonds de Garantie appelé à indemniser les victimes de dommages corporels causés par des personnes non assurées on peut estimer qu'au moins 15 % du parc automobile échappe actuellement à l'assurance) et que par ailleurs elles freineraient l'acquisition des véhicules alors qu'ils sont considérés actuellement comme des outils indispensables à la vie moderne, d'autant plus que notre pays est insuffisamment équipé en moyens de transports en commun : La prime d'assurance est un élément d'appréciation par les ménages du coût du véhicule et la prime marocaine comparée à celles de pays d'un niveau de vie proche du notre (Tunisie par exemple) est relativement élevée;

— Elle ne résoudrait pas le problème pour autant, il est admis et même vérifié, que toute augmentation de primes s'accompagne corrélativement, dans la plupart des cas, d'une augmentation en pourcentage, similaire sinon supérieure, des montants des indemnités octroyées par les tribunaux. Cela se traduirait par une course effrénée entre les recettes et les dépenses, ces dernières ne pouvant être connues d'avance devront donner lieu à des réajustements successifs des tarifs jusqu'à atteindre le seuil de l'insupportable autant pour l'assuré que pour la collectivité.

Une deuxième solution consisterait à continuer, comme on le fait actuellement, à procéder à des injections ponctuelles au niveau de la prime tout en étant persuadé que les entreprises d'assurance ne présentent plus la garantie de solvabilité leur permettant de faire face à tout moment à leurs engagements (les retards dans les règlements des sinistres constatés ont souvent pour cause une insuffisance de liquidités). Malheureusement ce remède tiendra juste le temps de la subsistance des réserves constituées au fil des années par les entreprises d'assurances en application de la réglementation des assurances. Leur équipement à moyen terme, annoncera l'effondrement du système.

On remarque ainsi que la première comme la seconde solution mène à l'aventure, car le Maroc persiste à appliquer un système hérité de l'époque coloniale qui a été institué alors que le phénomène automobile était à peine naissant dans notre pays, et dont l'application non seulement dépasse nos moyens, mais plus dangereux il déclenche un processus incontrôlable.

Aussi la promulgation du dahir du 2 octobre 1984 est intervenue à temps pour résoudre un certain nombre de problèmes sans pour autant prétendre que ce texte apportera une solution globale aux préoccupations évoquées précédemment.

À notre avis il aura au moins le mérite :

1°) D'informer la victime sur ces droits qui dorénavant saura approximativement quels seront les chefs de préjudices qui ouvrent

droit à réparation et les montants des indemnités auxquels elle pourra prétendre. Aussi il sera mis fin aux discussions inutiles et à la surenchère d'un côté comme de l'autre qui n'ont pour résultat que de multiplier les procès et de retarder l'indemnisation des demandeurs (étant entendu que les indemnités sont souvent contestées pour motif d'abus du côté des assureurs et d'inéquité du côté des victimes);

2°) Instaurer un barème des incapacités physiologiques et psychiques qui fixera les taux correspondant à chaque lésion ou séquelle. Ces lésions et séquelles devant répondre par ailleurs à des définitions claires et précises c'est du moins ce qui est espéré de l'application du décret du 14 janvier 1985 relatif au barème fonctionnel des incapacités.

3°) Accélérer la procédure d'indemnisation en obligeant l'assureur du responsable de l'accident à engager avec la victime ou ses ayants-droit des négociations pour un règlement amiable des dommages. Il s'agit en fait d'une transaction à caractère impératif qui doit aboutir à l'indemnisation de la victime ou de ses ayants-droit dans un délai maximum de 4 mois à compter de la consolidation des blessures ou du décès, sauf accord des parties à proroger ledit délai. Par ailleurs la victime ou ses ayants-droit qui refusent l'offre de l'assureur peuvent s'adresser à la justice pour obtenir réparation des dommages subis;

4°) Dissuader les assureurs de toute résistance au paiement (sauf motif valable qui sera apprécié par le juge) en leur imposant des contraintes dont la violation est sanctionnée par l'octroi à la victime de dommages-intérêts et les mesures que peut prendre à leur encontre l'administration de contrôle;

5°) Etendre les dispositions de la loi portant sur la définition des préjudices indemnifiables ainsi que des bases d'évaluation de l'indemnisation aux accidents causés par les véhicules terrestres liés à une voie ferrée. Par conséquent l'Office National des Chemins de Fer sera tenu par cette loi.

6°) Permettre l'établissement de statistiques fiables pour évaluer les charges de l'indemnisation et s'assurer de la solvabilité de leur financement.

— Les apports du dahir portant loi du 2 octobre 1984

1°) Le champ d'application

La première observation qui se dégage à la lecture de ce texte est qu'il déroge à toutes les dispositions en vigueur en matière de réparation de dommages causés aux tiers. Il s'agit en l'occurrence de l'article 98 du code des obligations et contrats qui prévoit la réparation intégrale du dommage subi par la victime ou ses ayants-droit : « ...la perte effective éprouvée par le demandeur, les dépenses nécessaires qu'il a dû ou devrait faire afin de réparer les suites de l'acte commis à son préjudice

ainsi que les gains dont il est privé dans la mesure normale en conséquence de cet acte ».

Le dahir du 2 octobre 1984 détermine en quoi consiste la perte éprouvée et les gains dont la victime ou ses ayants-droit sont privés et quels sont les critères à prendre en considération pour leur évaluation. Par conséquent, la victime ne sera pas indemnisée au titre d'un préjudice effectivement éprouvé, qui n'aura pas été mentionné par le dahir précité (le préjudice d'agrément par exemple).

Avant d'aborder ce problème, il convient au préalable de déterminer le champ d'application du nouveau texte.

L'article premier vise « ...les dommages corporels causés à des tiers par un véhicule terrestre à moteur soumis à l'obligation d'assurances dans les conditions prévues au dahir n° 1-69-100 du 8 chaâbane 1389 (20 octobre 1969) relatif à l'assurance obligatoire des véhicules sur route ».

On relève ainsi que les dommages matériels sont exclus du champ d'application de ce texte. Cette exclusion est d'ailleurs confirmée par l'article 27 du même texte : les dispositions du présent dahir portant loi ne sont pas applicables à la réparation des dommages matériels qu'ils soient causés au véhicule ou à tous autres biens se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de ce dernier ».

La réparation de ces dommages restera par conséquent régie par le droit commun, en soulignant que les dommages causés aux véhicules assurés, exclusivement, sont actuellement réparés conformément à la convention souscrite par les assureurs (convention d'indemnisation directe) en vertu de laquelle chaque assureur prend en charge les dommages causés au véhicule qu'il assure (pour un montant maximum de 5.000 dhs) dans la limite de la part de responsabilité de la partie adverse (il s'agit de la responsabilité qui ressort du barème joint à la convention). Une comparaison s'opère par la suite entre les assureurs dans la limite des droits et obligations incombant à chacun d'eux.

Il convient par ailleurs de s'arrêter au niveau de quelques vocables pour préciser leur signification.

Le dahir précité, vise les dommages causés par des véhicules terrestres à moteur soumis à l'obligation d'assurances.

L'article premier du dahir du 20 octobre 1969 prescrit ce qui suit :

« Les dispositions du présent dahir s'appliquent à tous les véhicules ou ensembles de véhicules munis d'un moteur et leurs remorques, circulant sur la voie publique sans être liés à une voie ferrée, à l'exception de ceux appartenant à Sa Majesté le Roi, à la Maison Royale et à l'Etat ».

Cette disposition appelle deux remarques :

1°) tout d'abord il ne s'agit pas des véhicules circulant sur la voie publique uniquement, étant donné que les conditions générales type de

l'assurance automobile étendent la garantie de l'assureur aux risques qui pourront se réaliser hors circulation.

2°) Les personnes qui ont choisi de s'assurer alors même qu'elles sont exemptes de l'obligation d'assurance en vertu de la disposition précitée sont concernées par toutes les prescriptions contenues dans le dahir du 2 octobre 1984.

Par ailleurs la limitation du champ d'application de ce dahir doit être tempérée en considération de l'article 26 de ce même texte. C'est ainsi que les dispositions relatives notamment à la détermination des préjudices, à la définition des bénéficiaires de l'indemnisation et aux bases d'évolution des indemnités sont applicables :

- aux véhicules terrestres à moteur non liés à une voie ferrée; et,
- aux véhicules non soumis à l'obligation d'assurances;

-- aux véhicules soumis à l'obligation d'assurance, dont l'identité des conducteurs n'a pu être établie ou ayant pu être identifiés ils se sont révélés non assurés et insolubles ou dont l'assureur leur a opposé une suspension de garantie ou de contrat, une non-assurance ou tout autre motif ouvrant droit à la victime ou à ses ayants-droit, au recours du Fonds de garantie automobile.

Autrement dit les dispositions du dahir du 2 octobre 1984 à l'exception, comme celui fut souligné ci-dessus, de celles relatives à la procédure d'indemnisation, aux délais de prescription et aux sanctions à l'encontre des assureurs, s'appliquent aux accidents causés par tous véhicules terrestres à moteur circulant au Maroc.

Ces dispositions s'appliquent également dans le cadre du système de la carte verte à moins :

— que l'accident soit causé au Maroc; par un véhicule immatriculé et assuré à l'étranger au cas où l'assureur du civilement responsable indemniserait la victime conformément à la réglementation du pays émetteur du contrat;

— que l'accident soit causé à l'étranger par un véhicule immatriculé et assuré dans notre pays et que le juge du pays du lieu de l'accident parvienne à faire exécuter sa décision au Maroc en faisant application de l'exéquatur. Cette hypothèse paraît toutefois improbable d'autant plus que la convention de la carte verte prévoit que l'indemnisation doit intervenir conformément aux lois et règlements en vigueur en la matière dans le pays émetteur du contrat.

L'article 26 du dahir vise également les indemnités mise à la charge du civilement responsable lorsque ni le Fonds de garantie automobile, ni un assureur, ne sont tenus à l'indemnisation. Cette disposition n'est applicable que dans l'hypothèse où la situation financière de l'auteur de l'accident (ou du civilement responsable) qui n'a pas souscrit à l'obligation d'assurances, lui permet de prendre en charge

l'indemnisation des dommages causés aux tiers, évitant ainsi à la victime de recourir au Fonds de garantie.

2°) Les préjudices indemnisables

Les préjudices indemnisables sont définis en fonction de la personne qui les subit, c'est-à-dire soit la victime soit ses ayants-droit.

a) Pour la victime directe il s'agit des pertes patrimoniales et des pertes extrapatrimoniales.

Les pertes patrimoniales sont au nombre de trois :

— Les frais engagés par la victime pour les différents soins que nécessitent la guérison de ses blessures et lésions : frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques, hospitalisation achat et remplacement des appareils de prothèse, rééducation ainsi que les frais de transport de la victime et, le cas échéant, de la personne qui l'accompagne.

Ces frais sont remboursés sur présentation des pièces justificatives compte tenu des tarifs règlementés (sous entendu également les tarifs conventionnés) et à défaut en faisant application des prix normalement pratiqués. Le juge sera lié par les documents présentés mais il ne demeure pas moins qu'il dispose d'un large pouvoir pour vérifier la réalité des frais engagés et leur sincérité.

— La perte de salaire ou des gains professionnels ainsi que les dommages causés à l'intégrité physique de la victime consécutifs à une Incapacité Physique Permanente totale ou partielle (IPP). On remarque ainsi que l'indemnisation de l'IPP tient compte de l'aspect physiologique et des incidences économiques des dommages subis par la victime.

L'indemnisation est corrigée par l'octroi d'indemnités au titre d'autres dommages en relation avec l'IPP et qui revêtent :

* Un caractère patrimonial : recours à une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie, dans la plupart des cas cette personne doit être rémunérée; changement total de profession et autres conséquences défavorables sur la carrière, préjudice esthétique lorsqu'il est susceptible d'entraîner des conséquences défavorables sur la carrière de la victime; interruption de scolarité qu'elle soit définitive ou quasi définitive; ce préjudice même s'il ne constitue pas une perte patrimoniale effective il n'en demeure pas moins qu'il aura des conséquences défavorables sur l'avenir de la victime.

* Un caractère extra patrimonial : pretium doloris ou souffrances endurées par la victime pendant et après son hospitalisation, préjudice esthétique lorsqu'il revêt un caractère purement social.

b) pour les ayants-droit

Il y a lieu de définir au préalable les personnes qui pourront prétendre à une indemnisation.

Le dahir du 2 octobre 1984 distingue entre deux catégories d'ayants-droit :

- Les personnes envers lesquelles la victime était tenue à une obligation alimentaire en vertu des règles de son statut personnel;
- Les personnes aux besoins desquelles la victime subvenait de son vivant.

En ce qui concerne la première catégorie, le code de statut personnel marocain précise que l'obligation alimentaire peut avoir trois sources : le mariage, la parenté et l'engagement (article 116 du livre III).

Des précisions données par les articles 117 et suivants du code précité, il ressort que l'indemnisation bénéficie à :

- L'épouse à l'exclusion de l'époux étant donné que l'épouse n'a pas d'obligation alimentaire envers son mari. Toutefois il est probable qu'une indemnité soit accordée au mari à titre de compensation de la perte de ses ressources dans l'hypothèse où il serait incapable de subvenir à ses besoins et c'est sa femme qui l'entretenait, ou encore à raison de la participation de cette dernière aux frais du foyer.

- Les descendants du premier degré : pour les mâles jusqu'à la puberté ou jusqu'à 21 ans s'ils poursuivent leurs études (c'est certainement l'âge qui sera pris en considération comme cela se fait actuellement) et pour les filles jusqu'à leur mariage.

Le dahir du 2 octobre 1984 précité, précise que les enfants atteints d'une infirmité physique ou mentale les mettant dans l'impossibilité de subvenir à leur besoins seront indemnisés, sans considération de leur âge. Cette disposition rejoint l'article 126 du livre III du code de statut personnel marocain qui prescrit que le père doit subvenir aux besoins de ses enfants en bas âge ou incapables de se procurer des ressources.

L'obligation alimentaire envers les enfants incombe en principe au père. Toutefois il est probable qu'une indemnisation leur soit accordée à la suite du décès de la mère lorsqu'il sera démontré que cette dernière assurait totalement ou en partie les frais du foyer d'autant plus que l'article 129 du livre III du code de statut personnel précise que si la mère est riche, alors que le père n'a pas les moyens d'entretenir son enfant, elle est redevable de la pension alimentaire :

- Les ascendants directs : l'indemnité est due quelque soit le sexe de la victime.

En plus des personnes envers lesquelles la victime était tenue à une obligation alimentaire du fait du mariage ou de la parenté, l'indemnisation bénéficie également à toute personne envers laquelle ladite victime s'est engagé à lui verser une pension alimentaire. C'est ce que prévoit expressément l'article 131 du livre III du code de statut personnel. Cette disposition pose toutefois le problème de preuve, particulièrement dans l'hypothèse où l'engagement n'était pas consigné par écrit.

La deuxième catégorie de bénéficiaires visée par le dahir du 2 octobre 1984 consiste dans les personnes aux besoins desquelles la

victime subvenait à son vivant. Dans cette catégorie on peut y inclure les collatéraux, les grands parents et les autres membres de la famille (ou en dehors même de la famille) qui feront la preuve que la victime subvenait totalement ou partiellement à leurs besoins sans qu'il soit nécessaire de démontrer qu'elles vivaient sous le toit de la victime. Cette disposition fait une large place au vécu marocain où la solidarité familiale en dépit de son atténuation, continue de régir les rapports des citoyens.

Néanmoins pour ne pas, vraisemblablement, léser les membres de la cellule familiale, le dahir précité limite l'indemnisation de cette dernière catégorie de bénéficiaires à 15 % du capital de référence (qui sera abordé plus loin) de la victime, et ce montant n'est pas pris en considération dans le décompte des indemnités dues aux autres ayants-droit. Aussi l'indemnité globale des ayants-droit peut atteindre 115 % du capital de référence précité au titre des pertes de ressources; le préjudice d'affectation faisant l'objet d'une indemnisation forfaitaire.

En effet les ayants-droit de la victime ont droit à 2 genres d'indemnités :

— Une indemnité au titre du préjudice d'affectation fixée forfaitairement et dont seuls les conjoints, ascendants et descendants directs y ont droit.

— Une indemnité au titre de la perte de ressources, consécutives au décès de la victime dont bénéficient tous les ayants-droit précités.

3) — L'évaluation des indemnités

Dans tous les cas les indemnités dues à la victime ou à ses ayants-droit sont fixées en considération d'un capital de référence : soit le capital de référence de la victime qui correspond à son âge et à son salaire réel ou gains professionnels (pour les préjudices à caractère patrimonial) soit le capital de références obtenu en faisant application de l'âge de la victime et du salaire minimum figurant sur un tableau annexé au dahir du 2 octobre 1984 (pour les préjudices à caractère extra patrimonial : *pretium doloris* par exemple).

Le capital de référence est obtenu en multipliant le salaire par le taux de capitalisation qui ressort de la table de franc de rente étant elle-même, un tableau de capitalisation qui indique âge par âge la valeur actuelle d'une suite d'annuités viagères correspondant à une unité monétaire.

Les grilles d'âge figurant au tableau annexé au dahir du 2 octobre 1984 varient de 21 ans à 55 ans étant entendu que les personnes âgées de moins de 21 ans seront considérées comme ayant atteint cet âge et les personnes dépassant les 55 ans seront considérées comme ne dépassant pas cet âge.

En ce qui concerne le salaire celui-ci varie du salaire minimum des fonctionnaires (7238 dhs) à un salaire maximum de 500.000 dirhams. Toutefois dans la détermination du capital de référence les gros salaires ont fait l'objet d'abattements et l'indemnisation pour un salaire maximum (839.375 dhs) ne dépasse pas 7 fois celle prévue pour un salaire minimum (123.050 dhs).

L'augmentation du salaire minimum entraîne une revalorisation automatique du capital de référence. Par conséquent l'augmentation de 10 % des 150 points d'indice de la grille de rémunération des fonctionnaires envisagée pour juillet prochain doit entraîner une modification du tableau annexé au dahir du 2 octobre 1984 et sera publiée au bulletin officiel.

La victime aura à faire la preuve de son salaire ou gains professionnels, si elle ne dispose pas de revenu elle est censée bénéficier du salaire minimum.

Les personnes qui poursuivent leurs études ou une formation professionnelle sont dotées de salaires fictifs. Pour ce cas précis le dahir du 2 octobre 1984 énonce que la scolarité (ou la formation professionnelle) doit être « **suffisamment avancée pour laisser la victime espérer avoir dans l'avenir une activité pouvant lui procurer un revenu supérieur** au salaire minimum prévu par la loi. A quel moment le niveau de la scolarité peut-il procurer un revenu supérieur au SMIG des fonctionnaires. La détermination de ce niveau sera apprécié par le juge. On peut néanmoins supposer que les niveaux de scolarité fixés pour chaque grade des fonctionnaires pourront constituer une référence valable.

Par ailleurs il est difficile d'apprécier les gains professionnels d'une personne exploitant une affaire pour son propre compte (les revenus de ses biens sont confondus avec ceux lui revenant de son travail personnel). Ce problème est réglé par l'article 7 du dahir du 2 octobre 1984 qui précise que dans ce cas son revenu sera apprécié par assimilation au salaire ou gains professionnels d'une personne exerçant les mêmes activités.

C'est donc le capital de référence qui déterminera les indemnités qui seront octroyées aux ayants-droit, selon des pourcentages qui tiennent compte de leur âge et des liens de parenté qui les unissent à la victime. Ces indemnités peuvent épuiser le capital de référence. Si elles le dépassent il sera fait application de la règle de réduction proportionnelle. Si elles ne l'épuisent pas totalement elles seront augmentées sans que l'indemnité fixée pour un bénéficiaire puisse dépasser 50 % de ce capital de référence.

En ce qui concerne la victime directe son indemnisation est fonction du capital de référence mais également du taux d'incapacité fixé par le médecin expert.

Le médecin expert est en principe un praticien figurant sur une liste établie dans les conditions fixées par le dahir du 30 mars 1960 et qui ayant prêté serment est désigné par une juridiction. Il ne semble pas toutefois que c'est le cas visé par le dahir du 2 octobre 1984. En effet cherchant à faciliter la procédure de conciliation entre les parties en cause on est porté à croire que l'expert serait soit le médecin traitant de la victime soit le médecin-conseil de l'assureur et c'est uniquement en cas de contestation du rapport de l'un ou de l'autre qu'on pourrait recourir à l'expertise contradictoire, le cas échéant par voie judiciaire. C'est l'interprétation qui ressort de l'analyse de l'article 18 du dahir précité.

Avant de passer au point suivant il y a lieu de souligner que la nouvelle réforme fixe une valeur minimum du point de l'IPP soit le 1/5 du salaire minimum (1448 dirhams).

L'indemnisation de l'incapacité physique permanente sera complétée le cas échéant par les indemnités dues à la victime au titre des préjudices évoqués précédemment et qui aggravent soit l'atteinte à l'intégrité physique soit à perte économique (recours à tierce personne, préjudice esthétique, préjudice de carrière...).

Par ailleurs l'indemnisation doit tenir compte de la part de responsabilité incombant à l'auteur de l'accident ou du civilement responsable, qui demeurera régie par les règles en vigueur notamment les articles 77, 78, 85 et 88 du code des obligations et contrats ou les articles 432 et 433 du code pénal.

En effet la réclamation de la victime ou de ses ayants-droit n'est fondée qu'en cas de faute du conducteur, reconnue par ce dernier et par son assureur ou établie, par voie de justice ou encore en invoquant la notion du civilement responsable : soit que l'accident est causé par une personne dont le propriétaire du véhicule doit répondre civilement en application, notamment de l'article 85 du Code des Obligations et contrats soit à raison de la présomption de responsabilité tirée du droit de garde, que fait peser sur lui l'article 88 du même code (Supra pages 3 et 4).

Par ailleurs la nouvelle réforme n'ayant pas réglé le problème des indemnités professionnelles, les assureurs devraient accorder un intérêt particulier aux demandes de remboursement des frais engagés par la victime pour ses soins et le cas échéant prendre en charge ses frais en les versant directement aux parties intéressées (hôpitaux, pharmaciens...). L'élaboration d'une ou de plusieurs conventions pourrait être envisagée à ce niveau.

Enfin le législateur devrait s'intéresser aux problèmes des recours introduits par les employeurs pour obtenir le remboursement des prestations versées à leurs employés; ce remboursement devant venir en déduction **des indemnités** versées par les assureurs en lieu et place du **responsable du dommage**.

Ce problème se pose lorsque l'accident de circulation est causé à un fonctionnaire de l'Etat, auquel cas l'agent judiciaire réclame aux assureurs, sur l'indemnité versée à la victime ou à ses ayants-droit, le montant des prestations, versé par l'Etat à titre notamment de pension d'invalidité, de capital décès, de retraite proportionnelle...

En dépit d'une jurisprudence confirmée (1) qui a jugé que l'Etat n'est pas fondé à réclamer le remboursement de prestations prélevées sur les salaires des fonctionnaires, l'agent judiciaire exige des sociétés d'assurances le remboursement desdites prestations en se fondant sur la législation en vigueur en matière de pensions civiles et militaires (2).

Avec l'introduction d'une transaction impérative en matière d'indemnisation des accidents de la circulation, il serait opportun de procéder à une définition des indemnités pouvant donner lieu à remboursement et à l'institution d'une procédure à suivre par l'agent judiciaire. Le contraire pourrait encourager les assureurs à attendre la solution judiciaire pour verser les indemnités par crainte de verser doublement la somme due la première à la victime, la seconde à l'agent judiciaire.

Telles sont les grandes lignes des dispositions introduites par le dahir du 2 octobre 1984 dont seule l'application démontrera si les objectifs escomptés seront atteints. Néanmoins on peut doré et déjà souligner que le problème juridique reste entier en ce qui concerne la détermination de la responsabilité.

Il est souhaitable qu'au bénéfice de cette réforme qui a modifié des règles qu'on croyait immuables (la réparation intégrale, la souveraineté du juge dans l'appréciation des dommages) puisse se dégager une réflexion pour reconsidérer les règles de la responsabilité civile en matière d'accidents de la circulation avec une adaptation corollaire des règles régissant l'assurance automobile.

Il est souvent difficile de se séparer de certains concepts juridiques auxquels tiennent un grand nombre de personnes pour des raisons différentes : le système actuel a fait ses preuves, un système de responsabilité qui fait une large place à la notion du risque encouragerait à l'imprudence et à la négligence et contribuerait donc à l'accroissement des accidents... mais toujours est-il qu'il protégerait mieux les victimes.

(1) notamment arrêt de la Cour Suprême du 19 février 1975 dossier civil n°40.107

(2) article 28 de la loi du 30 décembre 1971 relative aux pensions civiles et article 3 de la loi, de la même date, relative aux pensions militaires.

D'ailleurs on constate de plus en plus que la jurisprudence répugne à débouter totalement les victimes, même en les indemnisant partiellement, mais au prix de contestations d'incertitudes et des lenteurs.

Alors pourquoi persister à maintenir un système reconnu insuffisant d'autant plus qu'il ne donnera qu'une portée limitée aux objectifs escomptés des nouvelles mesures introduites en matière d'évaluation de l'indemnisation.

En effet il ne faut pas oublier que la détermination de la responsabilité de celui tenu de réparer le dommage est essentielle pour l'indemnisation, or l'obligation faite à la victime de réclamer l'indemnité à l'assureur préalablement à tout recours en justice, conçu pour accélérer la procédure, risque de ne pas donner le résultat espéré, pour deux raisons :

— La première est que l'action civile est souvent jointe à l'action pénale et par conséquent il n'y aura pas de grand changement par rapport à la situation d'avant le premier décembre 1984 l'action pénale détermine le plus souvent l'appréciation de la responsabilité au niveau de l'action civile;

— La seconde est que les parties c'est-à-dire l'assureur et la victime pourront ne pas s'entendre (c'est ce qui arrivera au moins une fois sur deux) sur la responsabilité; d'où le souhait de voir notre système évoluer dans l'intérêt des victimes.

Cet intérêt doit primer sur les discussions byzantines favorables ou défavorables à la recherche d'une solution ouverte sur une indemnisation aussi large que possible des victimes, solution qui passe nécessairement par une modification de la règle de droit sur la responsabilité.

L'effort de clarification et de précision intervenu au niveau de l'évaluation de l'indemnisation, qui pour la première fois doit obéir à des critères objectifs, mériterait d'être poursuivi en élargissant cette indemnisation aux personnes qui s'en trouvent actuellement exclues en raison soit de l'application des règles de responsabilité, soit par le jeu des exclusions et non assurances prévues par les conditions générales type de l'assurance automobile.

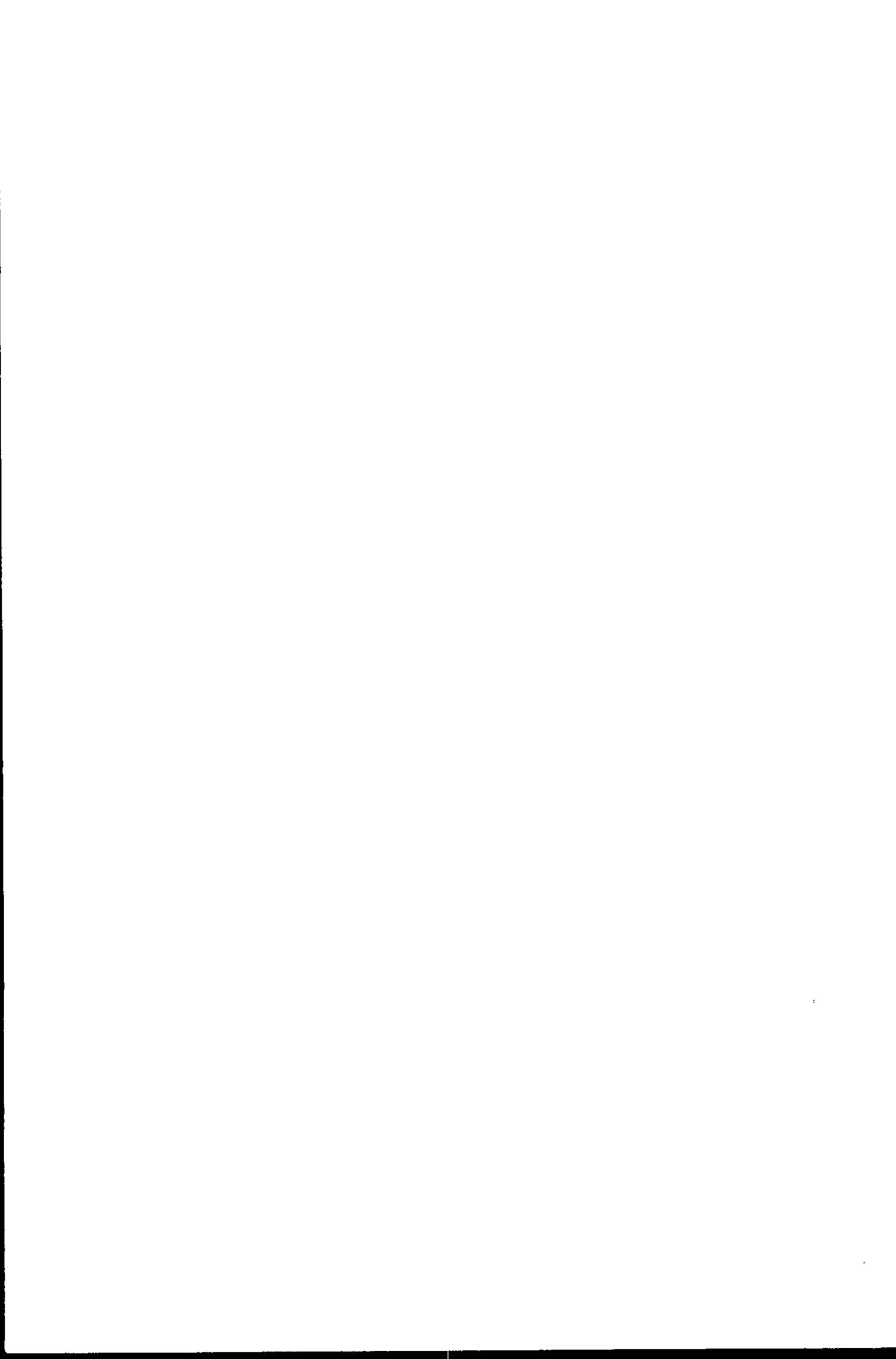
Plusieurs pays ont opté pour des systèmes de responsabilité spécifiques à l'indemnisation en matière d'accidents de circulation où la notion de faute n'a plus sa place et où la garantie de l'assurance bénéficie à toutes les victimes y compris parfois le conducteur. Les pays d'Europe du Nord, les Etats-Unis, le Canada, l'Inde, les Philippines, l'Algérie et d'autres pays ont modifié leur législation dans ce sens.

En France où les règles de la responsabilité basée sur la faute sont profondément ancrées dans les esprits, on est arrivé récemment à élaborer une loi qui, en cas d'adoption, aboutirait à une rupture entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale permettant ainsi

l'indemnisation automatique et obligatoire des piétons (âgés de moins de 15 ans ou de plus de 65 ans).

Aura-t-on le courage chez nous de dégager une réflexion qui aboutirait à des objectifs similaires ? Plus qu'un souhait, il s'agit d'une obligation car qui peut s'estimer être à l'abri d'un accident de circulation ?





**LA JURISPRUDENCE FINANCIERE
DE LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

M. BRAHIMI *

PLAN

I- LIMITATION DE L'EXERCICE DU POUVOIR LEGISLATIF

A) — L'autonomie financière de la Chambre des Représentants

1° — Les critères de l'autonomie financière

- a- l'inexistence de ressources propres
- b- absence de personnalité morale

2° — Les conséquences pour la Chambre des Représentants

- a- soumission aux règles du droit budgétaire
- b- conformité avec les autres dispositions de l'article 19

B) — Etendue du contrôle des Finances Publiques

1° — Le moment du contrôle

2° — Les moyens du contrôle

II- LIMITATION DU DOMAINE D'INTERVENTION DU POUVOIR DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

A) — Les redevances

1° — dans quel cas y a-t-il institution d'une redevance

2° — la détermination du montant de la redevance

B) — Les Avances de la Banque du Maroc au Trésor

1° — caractères des avances de la Banque du Maroc

2° — autorité compétente pour approuver la convention entre Etat et Banque du Maroc

* Enseignant Faculté de Droit Rabat

Les décisions rendues par la Chambre Constitutionnelle, en matière financière, ne sont pas nombreuses. Néanmoins les quelques décisions rendues contribuent à enrichir les finances publiques, tant par leur incidence que par l'interprétation que la Chambre Constitutionnelle a donné des textes régissant le droit budgétaire. Une doctrine financière émerge progressivement de cette jurisprudence surtout concernant les pouvoirs financiers de la Chambre des Représentants. En effet, ces premières décisions à caractère financier, apportent des limites à l'intervention du pouvoir législatif, au niveau de l'exercice du pouvoir du Parlement et dans les matières où ce pouvoir intervient.

Il convient de souligner qu'aucune Loi de Finances annuelle n'a été soumise à l'examen de la Chambre Constitutionnelle. En effet, les décisions rendues, en matière financière, l'ont été conformément à l'article 47 de la Constitution et non à la suite d'un conflit d'interprétation entre le gouvernement et la Chambre des Représentants. Il est certain que l'exercice du pouvoir législatif se ressentira de ces décisions. L'impact de ce les-ci contribuera à façonner et à fixer les rapports entre les pouvoirs publics, puisque l'interprétation et la lecture du texte constitutionnel ont une portée politique évidente tant au niveau des pouvoirs de la Chambre des Représentants (I) qu'au niveau des domaines où ce pouvoir se déploiera (II). Ces deux aspects de l'activité du Parlement se voient limités et cantonnés dans des espaces réduits.

I— Limitation de l'exercice du pouvoir législatif

La Chambre Constitutionnelle a rendu deux décisions : l'une précise les limites de l'autonomie financière de la Chambre des Représentants (A), l'autre concerne un domaine essentiel : il s'agit du contrôle de l'activité gouvernementale en matière financière (B).

A— L'autonomie financière de la Chambre des Représentants

Par deux décisions, la Chambre Constitutionnelle a déclaré non-conforme l'article 19 du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants qui dotait celle-ci de l'autonomie financière. L'effet de ces décisions est capital : la Chambre des Représentants se voit privée de l'autonomie financière qui est le corollaire de l'indépendance du Parlement, vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le principe de séparation des pouvoirs ne peut avoir de réalité que si l'assemblée représentative est seule maîtresse de son fonctionnement administratif et financier; l'autonomie financière garantit et sauvegarde l'indépendance fonctionnelle du Parlement de l'immixtion du gouvernement dans l'administration interne de la Chambre des Représentants. Soumis au contrôle de la Chambre Constitutionnelle en vertu de l'article 42 de la Constitution, l'article 19 du Règlement Intérieur a été considéré par la Juridiction Constitutionnelle comme contraire à la Constitution. La question qui se pose est celle-ci : l'indépendance du Parlement est-elle affectée par la non-reconnaissance de l'autonomie financière ? La réponse à cette question passe par l'examen des critères qui concourent à l'autonomie financière et qui sont au nombre de deux : l'inexistence de ressources propres et l'absence de personnalité morale (1).

Dans une seconde étape il convient de tirer les conséquences pour la Chambre Constitutionnelle de l'absence de ces deux critères (2).

1°— Les critères de l'autonomie financière

La Chambre Constitutionnelle a fondé son argumentation pour dénier à la Chambre des Représentants toute autonomie financière sur le fait que deux éléments font défaut pour une reconnaissance de l'autonomie.

a- L'inexistence de ressources propres

Le rôle du Parlement est double : d'une part, il édicte des normes juridiques, d'autre part, il contrôle l'activité du gouvernement. Ce qui revient à dire que l'activité parlementaire ne donne pas lieu au paiement d'un prix contrairement à d'autres services publics de l'Etat. Ce n'est pas non plus une activité commerciale ou industrielle qui secrète ses ressources propres servant à financer ses dépenses propres. Le droit public connaît des catégories de services publics dont les ressources proviennent de leur activité qui est le plus souvent de nature industrielle ou commerciale.

L'exemple est fourni par les budgets annexes « qui décrivent les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement d'un prix » (art. 4 du Décret Royal de 1967 relatif à la présentation des Lois de Finances).

D'autre part, un certain nombre de départements ministériels ont

dés ressources propres et la lecture des Lois de Finances annuelle le prouve. Ces ressources sont groupées dans un chapitre 7 (1) intitulé : Produits divers. Ces recettes trouvent leur origine dans les activités de certains ministères (le cas des amendes) mais ces recettes ne sont pas affectées aux dépenses des ministères, dont l'activité a été le fait générateur de ces ressources, en application d'un principe bien établi en droit budgétaire : c'est le principe de non-affectation des recettes aux dépenses. Ce qui rend un ministère « propriétaire » de ses ressources, ce n'est pas la nature de son activité, ni même l'existence de ressources qui proviennent de l'activité de ce ministère, mais de la possibilité d'affecter les recettes d'un ministère à son propre usage: le cas type est fourni par les budgets annexes. Traditionnellement le droit budgétaire connaît 2 affectations : les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor (2).

Enfin, les différents services de l'Etat ne détiennent pas les fonds dont l'origine se trouve dans l'activité même de ces services. Ces fonds sont gérés et conservés, par les différents comptables publics. Les fonds publics sont déposés au Trésor qui est le caissier de l'Etat. Ainsi, le Trésor unifie financièrement les services de l'Etat même s'il y a multiplication de ces derniers puisqu'ils n'ont pas d'encaisse propre. L'unité de la puissance publique est maintenue par l'unité de caisse effectuée par le Trésor (3). Donc, l'existence de ressources propres ne suffit pas à induire l'autonomie financière. Pour les services publics, non dotés de la personnalité morale, l'existence de ressources est couplée avec une affectation de ces mêmes ressources aux dépenses d'un même service public non personnalisé. La nature commerciale ou industrielle d'un service peut justifier qu'on lui octroie l'autonomie financière, mais à elle seule, elle ne peut être considérée comme suffisante. En effet, l'autonomie financière d'un service public n'est pas la conséquence automatique de l'existence de recettes propres. Ainsi, ce premier critère avancé dans les motifs des décisions de la Chambre Constitutionnelle pour refuser l'autonomie financière au Parlement, ne semble pas juridiquement fondé en droit. Il en va différemment du second critère.

(1) Voir Loi de Finances 1981 B.O. n° 3557 du 31-12-1980 p.905

Voir Loi de Finances 1982 B.O. n° 3609 bis du 1-1-1982 p.602

(2) P. Laumière, Finances Publiques, Edition A. Colin, 3ème Edition 1975, page 72; M. Paul, les Finances de l'Etat, Edition Economica, 1ère édition 1981, page 81; article 2 du Decret Royal du 21 avril 1967 relatif à la présentation des Lois de Finances.

(3) G. Montagnier, Principes de comptabilité publique, Dalloz 2ème édition 1981, page 56

b- absence de personnalité morale

Ce critère fait cruellement défaut à la Chambre des Représentants, c'est pourquoi la Chambre Constitutionnelle ne lui attribue pas l'autonomie financière. Le Parlement n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Ce problème de la personnalité des assemblées parlementaires a été débattu en France (4). VM. Hauriou a soutenu la thèse de la personnalité des assemblées. Il est allé jusqu'à dire que les chambres législatives pouvaient être considérées comme des établissements publics. L'éminent publiciste a estimé qu'un faisceau d'indices peut préparer la personnalité juridique. Ce débat relatif à la personnalité des assemblées parlementaires a été tranché en France par l'ordonnance du 17 novembre 1958, organisant le fonctionnement des assemblées législatives. Cette ordonnance consacre l'absence de personnalité juridique de ces assemblées, car elles constituent des services non personnalisés de l'Etat.

Au Maroc, la Chambre Constitutionnelle dénie toute personnalité morale à la Chambre des Représentants et l'aligne sur les services de l'Etat non personnalisés.

L'inexistence des deux critères va entraîner une série de conséquences dont la plus importante est d'assujettir la Chambre des représentants à un régime de droit commun des Services de l'Etat.

2° — Les conséquences pour la Chambre des Représentants

La Chambre Constitutionnelle a tiré toutes les conséquences impliquées par l'absence de l'autonomie financière de la Chambre des Représentants. En effet, le Parlement se voit réduit à un simple service de l'Etat, soumis par conséquent au régime financier auquel sont astreints les autres services de l'Etat. La juridiction constitutionnelle a poussé le raisonnement jusqu'à formuler explicitement la procédure budgétaire à suivre pour la préparation du budget de l'assemblée parlementaire: cette procédure est d'ailleurs celle prévue par la loi organique de Finances de 1972 et qui est valable pour le Budget Général, les Budgets annexes et les Comptes Spéciaux du Trésor. Dans deux considérants, la Cour Constitutionnelle affirme **l'obligation de soumettre le budget de la Chambre des Représentants à l'approbation du gouvernement en vertu de l'article 8 de la loi organique de Finances**. Toutefois dans quelle mesure ce régime draconien est-il compatible avec les autres alinéas de l'article 19 du règlement intérieur dont la non-conformité à la Constitution n'a pas été soulevée.

(4) Les éléments du débat sont rapportés par B. Delcourt, L'unité de la personnalité juridique de l'Etat, L.G.D.J., 1976, page 169 et suivante.

a- soumission aux règles du droit budgétaire

L'assujettissement aux règles du droit budgétaires se manifeste tant vis-à-vis de la loi organique de Finances (1) qu'en regard des règles de la comptabilité publique (2).

(1) Le fait de rappeler que le budget de la Chambre des Représentants doit se plier aux prescriptions de la loi organique de Finances n'est pas sans conséquences. La plus importante semble être l'inclusion des dépenses du Parlement parmi les charges inscrites dans la Loi de Finances. Toute dépense, pour être portée sur la loi de Finances, doit recevoir l'accord du gouvernement puisque l'article 8 de la loi organique de Finances — rappelé par la Chambre Constitutionnelle — stipule que « le ministre des Finances prépare les projets de Lois de Finances qui sont arrêtés en Conseil de ministres ». L'approbation du gouvernement est nécessaire pour fixer le montant du budget du Parlement et théoriquement le gouvernement peut amputer ce budget ou le modifier. En pratique, il est délicat pour le gouvernement d'apporter des modifications au budget de la Chambre des Représentants qui y verrait un affront. De toutes les façons au moment du vote de la Loi de Finances, le Parlement peut rétablir les estimations initiales et forcer la main au gouvernement qui lui même peut faire jouer l'article 50 de la Constitution, relatif à la protection de l'équilibre financier de la Loi de Finances.

(2) Le budget de la Chambre des Représentants se voit également assujéti aux règles d'exécution des dépenses de l'Etat, prévues par le règlement général de la comptabilité publique. Celui-ci prévoit l'intervention de différents contrôles exercés par le ministère des Finances. Ainsi, des fonctionnaires vont s'immiscer dans l'exécution et la gestion du budget d'une institution politique, dont les membres sont élus. Ces agents interviendraient pour faire respecter les procédures budgétaires et comptables, prévues par les différents textes. Les parlementaires admettraient difficilement l'intervention de ces fonctionnaires, chargés de veiller sur la stricte application du droit budgétaire. Dans l'esprit des juges constitutionnels aucun problème ne se pose, puisque dans un attendu, ils affirment qu'« aucun texte ne lui permet de déroger aux prescriptions du Décret Royal, relatif à la comptabilité publique auquel elle (la Chambre des Représentants) est tenue de se soumettre en tant que service public de l'Etat ». On en déduit que les contrôles prévus par le Décret sur la comptabilité publique sont et demeurent applicables puisque le Parlement n'est qu'un simple service de l'Etat qui ne peut bénéficier d'un statut dérogatoire. Toutefois, la Chambre Constitutionnelle reconnaît au Parlement une certaine autonomie, en matière d'engagement des dépenses. Cette « faculté d'engager ou de ne pas engager une dépense » n'est pas propre à l'institution parlementaire qui ne dispose pas en la matière d'un quelconque privilège. Les autres ser-

vices de l'Etat, ont également la faculté d'engager ou de ne pas engager une dépense, sauf dans quelques cas, très rares.

b- conformité avec les autres dispositions de l'article 19

En plus du 1^o alinéa de l'article 19 du Règlement Intérieur qui a été censuré (5), les autres alinéas ont été maintenus. Ceux-ci prévoient d'une manière claire que les questeurs sont chargés des affaires financières et administratives, sous la direction du bureau de la Chambre des Représentants. Les questeurs dont la nomination reflète la configuration politique de la Chambre des Représentants (6) préparent le budget. Aucune dépense ne peut être engagée, sans l'accord préalable des questeurs (art. 19, 3^{ème} alinéas). Une commission de 23 membres, élus à la représentation politique des groupes est chargée d'apurer les comptes et dresse le bilan de l'exercice budgétaire. Cette commission présente un rapport à la Chambre des Représentants où doit être consigné toutes les infractions relevées; ensuite quitus est donné aux questeurs.

La lettre et l'esprit des autres dispositions de l'article 19 laissent envisager que les questeurs nommés selon un dosage politique et faisant fonction d'administrateurs, préparent, exécutent le budget et rendent compte de leur gestion à leurs pairs. Rien ne permet de penser que ces dispositions permettent l'intrusion d'un organe extérieur dans le fonctionnement administratif et financier de la Chambre des Représentants. Comment concilier donc ces prescriptions avec les règles de la comptabilité publique qui s'imposent au Parlement suite aux décisions de la Chambre Constitutionnelle ?

On peut avancer l'interprétation suivante : les questeurs chargés d'administrer et de gérer le budget de la Chambre des Représentants utilisent les techniques et les procédures de la comptabilité publique uniquement à titre de technique comptable et de gestion, mais expurgées des contrôles prévus et applicables aux services de l'Etat. C'est la seule interprétation — nous semble-t-il — qui concilie le particularisme de la Chambre des Représentants et son alignement sur les autres services publics de l'Etat. Cette interprétation permet d'harmoniser l'ensemble des dispositions de l'article 19 et donne un effet utile au contenu de cet article.

Le particularisme du Parlement ne peut être nié, même si formellement celui-ci est un Service de l'Etat, c'est un service spécifique tant par son activité (politique) que par ses membres (politiques). D'ailleurs, un argument milite en faveur de ce particularisme : c'est la responsabi-

(5) Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants, 3^{ème} édition provisoire Octobre 1979

(6) Claude Journes, L'Administration des Assemblées Parlementaires sous la V^e République R.D.P. 1978, page 329 et suivante.

lité devant la cour des comptes. Les membres de la Chambre des Représentants ne sont pas soumis au contrôle de la Cour (article 59 du Statut de la Cour) alors que les fonctionnaires qui contreviendraient aux règles du droit budgétaire sont soumis à la juridiction des comptes statuant en matière de discipline budgétaire et financière. Les questeurs sont uniquement responsables devant les autres membres de la Chambre des Représentants. D'autre part, la cour des comptes n'est pas juge du budget du Parlement (7) alors que les autres services comptables de l'Etat doivent rendre compte à la Cour.

Une lecture plurielle laisse dégager une spécificité de la Chambre des Représentants et sa non réduction à un quelconque service public de l'Etat. Cette caractéristique doit pouvoir se concrétiser par une autonomie financière qui, de toutes les façons, reste une « notion mal définie » (8).

B) — Etendue du contrôle des Finances Publiques

Cette décision (9) se rapporte aux pouvoirs de la commission des Finances de la Chambre des Représentants en matière de Finances publiques. L'article 104 du Règlement Intérieur avait prévu d'articuler ce contrôle de deux manières :

— d'une part possibilité est donnée au rapporteur de la commission des Finances de suivre l'exécution des Lois de Finances entre le moment de l'adoption du budget et celui du vote de la Loi de Règlement qui constate les résultats financiers de chaque année.

— d'autre part, ce contrôle ne peut être effectif que s'il s'appuyait sur les données et les documents fournis par l'administration et les organismes contrôlés.

Ces deux aspects du contrôle ont été censurés par la Chambre Constitutionnelle au motif qu'ils sont contraires à la Constitution et à la loi organique de Finances. Le rôle de la commission de Finances a été restreint suite à une interprétation restrictive des dispositions constitutionnelles et organiques. Le fondement de cette décision ne paraît pas clairement puisqu'aucun article de la Constitution ou de la loi organique, n'est cité à l'appui de cette décision en dehors de l'article 2 de cette loi organique. La référence à la loi organique de Finances ne semble pas appuyer l'interprétation de la Chambre Constitutionnelle puisque ni le moment du contrôle, ni les moyens d'exercer ce contrôle ne paraissent faire l'objet d'une restriction comme celle qu'édicte le juge constitutionnel.

(7) B. Delcros, op. cit. page 176 et P. Lalumière page 451

(8) Expression de P. Lalumière page 150

(9) Décision n° 17 du 24 juillet 1979 B.O. n° 3492 du 3-10-1979 p. 746

1° — Le moment du contrôle

La décision de la Chambre Constitutionnelle circonscrit le contrôle de la commission de Finances du Parlement au moment du vote de la loi de Finances annuelle, ce qui est d'ailleurs évident. Ce contrôle peut s'effectuer au moment du vote de la loi de Règlement qui dresse le bilan de l'exécution du budget. Entre ces deux moments la commission des Finances — en la personne de son rapporteur — ne peut suivre l'état d'exécution des Lois de Finances, son rôle est en quelque sorte « suspendu » mais pas étalé. Le contrôle est localisé et ponctuel puisqu'il s'agit d'un contrôle à l'occasion du vote du budget et non d'un contrôle de l'exécution du budget. Le rapporteur de la commission ne peut pas donc suivre tout au long de l'année la gestion des crédits par les ministères et l'utilisation faite des autorisations budgétaires.

Il faut attendre la consommation des crédits consignés dans les lois de Règlement pour effectuer un contrôle rétrospectif.

L'alinéa 2 de l'article 1 de la loi organique prévoit que les lois de Finances peuvent contenir des dispositions relatives au contrôle de l'emploi des fonds publics. La fonction de contrôle est la seconde fonction du Parlement après le vote des lois. En matière financière spécialement ce contrôle en cours d'exécution se justifie d'une part parce que les Lois de Finances sont préparées exclusivement par le gouvernement et d'autre part les fonds drainés par l'Etat sont quantitativement importants et leur répercussion sur la vie économique et sociale n'est plus à démontrer. Enfin, le contrôle de l'activité gouvernementale est permanent et non périodique. La doctrine interprète largement la portée du contrôle et pour ne citer que M. Duverger qui estime que « la structure même du régime parlementaire a toujours permis un contrôle en cours d'exécution » (10).

En France le contrôle de l'exécution des Lois de Finances est effectué par la Commission des Finances qui est tenue informée par les services administratifs qui communiquent les Etats d'Engagements des dépenses (11). Par sa jurisprudence la Chambre Constitutionnelle a amoindri le rôle de la commission des Finances. Cette imitation des pouvoirs du rapporteur de la commission de Finances se manifeste également par les restrictions en matière de documents et de données permettant de suivre l'exécution des Lois de Finances.

2° — Les moyens du contrôle.

Si le principe du contrôle de l'exécution des Lois de Finances n'a pas été concédé au rapporteur général de la commission des Finances,

(10) M. Duverger, *Finances Publiques*, Collection *Traité*, Edition 1978, page 13.

(11) P. Latumière, *op. cit.* page 422 et B. Charvin, *Le rôle du rapporteur général des Finances*, *Rev. Soc. Financière* 1974, page 187.

l'effectivité d'un tel contrôle appuyé sur des données et des documents nécessaires à son efficacité n'a pas non plus été jugé conforme à la Constitution. La communication par l'Administration de renseignements sur l'état de la gestion des autorisations budgétaires n'est pas permis. On doit admettre a contrario que ces documents peuvent être exigés par le rapporteur de la commission au moment du vote du budget. Le raisonnement de la Chambre Constitutionnelle est logique : puisque le contrôle de l'exécution n'est pas constitutionnel, les moyens d'exercer ce contrôle ne le sont pas non plus.

La communication de documents à la commission de Finances aurait rendu le contrôle plus efficace puisque basé sur des données fournies par l'administration elle-même. Il est courant de voir le gouvernement modifier la répartition des crédits budgétaires tels qu'ils étaient répartis lors du vote de la Loi de Finances initiale. Ces modifications ultérieures sont prévues par l'article 22 de la loi organique de Finances par et sur décision du ministre des Finances. Du fait de l'interdiction de communiquer des documents à la commission des Finances, celle-ci ne sera pas informée ni du montant des crédits qui ont fait l'objet de modifications ni des services concernés, encore moins de la raison à l'origine de cette décision alors même que la commission des Finances - comme les autres commissions - poursuit ses activités entre les sessions (art. 53 de la Constitution).

Le contrôle de l'activité gouvernementale se voit réduit et son étendue limitée tout au moins dans l'aspect financier. En France l'ordonnance du 30 décembre 1958 organise un contrôle sur pièces et sur place de l'emploi des crédits inscrits et tous les renseignements d'ordre financier et administratif doivent être fournis aux rapporteurs des commissions de Finances. Le droit à la communication de renseignements est également prévu par cette ordonnance. D'ailleurs, la liste des documents à fournir par l'Administration n'est pas limitative.

La Chambre Constitutionnelle, par l'interprétation restrictive qu'elle donne des pouvoirs du Parlement, contribue à façonner les relations entre le gouvernement et le Parlement dans un sens favorable au premier. D'ores et déjà les parlementaires doivent compter avec la jurisprudence de la Chambre Constitutionnelle puisque les attributions de l'institution parlementaire s'en ressentent, par la même, la Chambre Constitutionnelle se positionne dans l'espace politique.

Cette limitation du pouvoir de la Chambre des Représentants au niveau de son organisation interne et au niveau de l'étendue des pouvoirs de la commission des Finances se retrouvera dans les domaines où le pouvoir du Parlement s'exercera.

II- LIMITATION DU DOMAINE D'INTERVENTION DU POUVOIR DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

Par deux décisions, la Chambre Constitutionnelle a restreint le

domaine d'intervention du Parlement en matière de ressources. En effet, ces décisions se rapportent au régime des redevances et des avances de la Banque du Maroc qui se voient rangées dans le domaine réglementaire. Par la distinction que la Chambre Constitutionnelle opère entre les différentes ressources elle contribue à enrichir le droit financier public.

A) — Les redevances

Cette décision (12) est relative à la nature juridique des redevances, perçues sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique. La question à laquelle la Chambre Constitutionnelle devait répondre est celle concernant l'autorité compétente pour instituer ces redevances. Au delà des redevances sur les aérodromes cette décision a une portée beaucoup plus générale. En déterminant l'autorité compétente pour créer ces redevances, la Chambre Constitutionnelle dégage les critères qui permettent d'identifier les redevances parmi les autres ressources fiscales de l'Etat.

Les ressources de l'Etat sont de deux ordres : les ressources fiscales (impôts) et les ressources non fiscales. La loi organique de Finances de 1972 range les redevances parmi les ressources non fiscales et l'institution de ces dernières relève de la compétence du pouvoir réglementaire. La décision de la Chambre Constitutionnelle donne une définition de la redevance qui correspond approximativement à la valeur de la prestation fournie. Le critère retenu est celui de la correspondance entre le montant de la redevance et la valeur de la prestation fournie par l'Etat. Cette solution rejoint la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat français (13). Dans un considérant, la juridiction administrative française estime que « ne sauraient être regardés comme réservés à la loi l'institution ou l'aménagement de redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou des frais d'établissement ou d'entretien d'un ouvrage public et qui trouvent leur contre-partie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ». Ce critère de l'équivalence avancé par le Conseil d'Etat n'a pas remporté l'unanimité de la doctrine. En effet, le professeur Trotabas préfère le critère de la nature du service offert aux usagers et non aux modalités de la rémunération. Il justifie son choix de la manière suivante « la rémunération de services rendus du type redevance avec la compétence réglementaire ne peut apparaître que si le redevable n'étant pas lié par le consentement législatif, peut refuser la rémunération, donc le service : la redevance perçue, au titre d'un service obligatoire, sans possibilité de

(12) Chambre Constitutionnelle, Dec n° 11 du 11 janvier 1971, B.O. n° 344 (d) p. 5110, page 131.

(13) C. E. 21 novembre 1958, Arrêt Syndicat National des Transports Aériens, Note : Trotabas (D. 1959, page 475).

refus est un contresens constitutionnel parce qu'elle conduit à soumettre les usagers de ce service, à une véritable imposition par la seule volonté du pouvoir administratif. Telle est la justification profonde de la formule dite du service obligatoire ».

Cette décision soulève plus de problèmes qu'elle n'en résoud. En effet, ni le fait générateur de la redevance, ni le montant de celle-ci et qui constitue la contrepartie, ne semblent adéquats.

1° — Dans quel cas y a-t-il institution d'une redevance ?

La décision de la Chambre Constitutionnelle n'apporte pas de précision sur les cas où l'autorité réglementaire peut instituer une redevance, bien qu'elle ajoute que celle-ci doit être la contrepartie d'un service rendu par l'Etat. Ce service rendu par l'Etat est-il facultatif, c'est-à-dire que les citoyens peuvent ne pas avoir recours à ce service. La présente décision ne fait pas appel à la nature du service facultatif ou obligatoire. Toutefois, on peut considérer que si le service rendu par l'Etat a un caractère obligatoire l'assimilation de la redevance à l'impôt peut se justifier. En effet, l'impôt dans son acception générale, est un prélèvement obligatoire définitif sans contreparties directes, opéré par la puissance publique. Toutefois une objection peut être émise : la redevance a une contrepartie alors que l'impôt n'en a pas. Mais, si l'utilisation du service est obligatoire pour l'usager la différence s'estompe d'autant comme le souligne Duverger (14) il y a une sorte d'obligation de fait de recourir à des services rendus par l'Etat. A cet effet, l'administration peut instituer des redevances à tous les services qu'elle rend en arguant qu'il y a une contrepartie directe à la redevance payée par les utilisateurs de ce service.

Il semble que c'est les services publics de nature industrielle ou commerciale qui se prêtent à l'institution d'une redevance alors même que les services publics en question sont obligatoires. Les citoyens ne peuvent pas ne pas les utiliser. La prestation fournie par un service de ce type s'apparente à un produit qui requiert un prix. La redevance constitue le prix, dans ce cas, l'usager supporte le coût de ce service qui n'est pas forcément équivalent à la prestation fournie puisque dans certains cas et vu l'importance sociale du service, le montant du prix peut être moindre que le coût réel. Il n'y a rien d'étonnant puisque les services de l'Etat, même industriels ou commerciaux, peuvent ne pas fonctionner suivant le critère de la rentabilité et du profit: n'exercent-ils pas une mission d'intérêt général ?

(14) M. Duverger, Finances Publiques, page 11.

2° — La détermination du montant de la redevance

Dans un attendu de la présente décision, la Chambre Constitutionnelle considère que le montant de la redevance « correspond approximativement à la prestation fournie ». D'où la question suivante : comment peut-on déterminer exactement le montant de la redevance ? Pourrait-on estimer que toute redevance est par définition, la contrepartie approximative d'un service rendu ? La lecture de cet attendu laisse penser qu'il y a équivalence entre d'une part la redevance et d'autre part la prestation fournie. La redevance représente en quelque sorte le prix mais ce qui complique le problème, c'est la présence du terme « approximativement ». En fait, il y a un doute sur l'équivalence entre prestation et redevance. Donc, il n'y a pas équivalence parfaite entre le prix (redevance) et valeur (prestation). La rémunération doit être calculée de manière à couvrir sensiblement les frais du service rendu. Deux cas de figure peuvent se présenter : la redevance est en deca du coût réel, elle peut-être aussi au-delà. On bute toujours sur le même écueil : le taux de la redevance. Le service étant rendu par l'Etat, la redevance peut se voir fixée en deca du prix réel : c'est la vocation même de l'Etat à fonctionner à perte. Mais dans ce cas ce n'est plus un prix. Une subvention s'impose : ce sont d'autres contribuables qui paieront le manque à gagner. Dans ce cas, la redevance constitue un *impôt bis* qui se superpose aux autres impositions.

De ce qui précède deux conclusions se dégagent :

— le pouvoir réglementaire peut instituer des redevances lorsqu'il estime que tel service rendu par l'Administration doit avoir une contrepartie et ce sans intervention législative aucune.

— cette compétence du gouvernement d'instituer des redevances peut s'étendre indéfiniment, aucune limitation n'est posée. Le gouvernement peut en créer sous couvert de rémunération de services rendus par l'Etat. Or, l'Etat de nos jours rend une multitude de services qui touchent l'ensemble des citoyens et pénètrent les différents secteurs de la vie économique, sociale et culturelle.

B— Les Avances de la Banque du Maroc au Trésor (15)

La présente décision soulève deux problèmes :

— le premier problème concerne la nature des avances consenties par la Banque du Maroc au Trésor.

— le second problème détermine l'autorité compétente pour approuver la convention conclue entre l'Etat et la Banque du Maroc, lorsque l'objet de cette convention est d'accorder à l'Etat des avances.

L'apport de cette jurisprudence au droit financier est essentiel puisqu'elle consacre la distinction entre ressources budgétaires et ressources de Trésorerie. Les premières correspondent aux dépenses

et aux recettes prévues et évaluées dans les Lois de Finances de l'Etat. Les opérations de Trésorerie désignent (16) « l'état, la situation des ressources d'encaisse ». Ces opérations retracent d'autre part « les attributions du Trésor visant à maintenir l'encaisse et l'ensemble des opérations qui permettent d'atteindre cet objectif ». (17)

Les opérations de Trésorerie sont représentées par tous les mouvements de fonds exigés pour l'exécution de la Loi de Finances, mais sans donner lieu à des autorisations budgétaires. Autrement dit, la Loi de Finances n'appréhende pas les opérations de Trésorerie dans ses rubriques (18).

La Chambre Constitutionnelle range les avances de la Banque du Maroc parmi ces ressources de Trésorerie. Le recours du Trésor, caissier de l'Etat, aux avances de la Banque du Maroc constitue une modalité d'approvisionnement en fonds des caisses publiques. Ces avances ont cette particularité de ne pas être imputables au budget général de l'Etat. Le remboursement de ces avances ne donne pas lieu à ouverture des crédits qui auraient été prévus, évalués et autorisés par une Loi de Finances.

Le caractère des ressources de Trésorerie des avances les fait échapper à l'intervention du pouvoir législatif.

1° — Caractères des avances de la Banque du Maroc

Les avances que la Banque du Maroc peut consentir au Trésor ne figurent pas sur la liste des ressources budgétaires de l'Etat. Elles constituent de simples facilités de caisse, accordées exceptionnellement au Trésor pour faire face à un besoin urgent du Trésor en liquidités.

La décision de faire appel à ce type de ressource relève de l'appréciation du gouvernement qui décide de l'opportunité de recourir à ce moyen quand « il a épuisé tous les autres moyens de se procurer des fonds » (19).

Les ressources de Trésorerie n'ont pas pour effet de se procurer des ressources définitives mais assurent « leur aménagement dans le temps et leur adaptation aux dépenses » (20).

Les avances accordées par la Banque du Maroc au Trésor relèvent de deux catégories :

- Les avances statutaires prévues par l'article 35, 3ème alinéa du Statut de la Banque du Maroc.

(16) A. Barrère, Institutions Financières, t. 1, Dalloz, p. 134.

(17) Idem.

(18) G. Montagnier, p. 15.

(19) A. Barrère, Institutions financières, 2ème Editions Dalloz 1972, page 84.

(20) M. Duverger, Finances publiques, op. cit. page 152, pour le Maroc se référer à l'ouvrage de P.H. Dupuy, Le Trésor, la croissance et la monnaie au Maroc, Edition La porte Rabat 1965, page 112 et suivantes et page 139 et suivantes.

Ces avances statutaires sont assorties de deux conditions :

— Elles sont accordées à titre de facilités de caisse et sont limitées au dixième des recettes ordinaires, constatées au cours de l'année budgétaire écoulée.

— La durée de ces avances ne peut excéder 300 jours (21).

• Les avances exceptionnelles qui ne peuvent être accordées qu'en vertu d'une convention entre l'Etat et la Banque du Maroc, approuvées par Dahir.

La Chambre Constitutionnelle dans un considérant affirme que ces avances sont accordées à titre de facilités de caisse et de manière exceptionnelle, et demeurent remboursables ultérieurement. Contrairement aux avances statutaires, ces avances exceptionnelles ne sont pas astreintes aux mêmes conditions qui tiennent peut-être à leur caractère exceptionnel.

2° — Autorité compétente pour approuver la convention entre Etat et Banque du Maroc

La Chambre Constitutionnelle pour déterminer l'autorité compétente à même d'approuver la convention a suivi le raisonnement suivant : ces avances ne constituent pas des ressources budgétaires. Ce sont de simples avances non budgétisées. Or, seul les ressources budgétaires sont inscrites sur les lois de Finances, votées par le Parlement. Par conséquent, les ressources de Trésorerie sont soustraites au domaine de la loi et relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire. En France, c'est une loi qui doit approuver la convention passée entre la Banque de France et le Ministre des Finances. L'intervention d'une loi est requise vu que l'avance est considérée comme un « acte grave » et en considération de la tradition financière qui veut qu'« elle soit entourée d'une certaine solennité et approuvée par le législateur » (22).

Il faut rappeler qu'en 1964 la Banque du Maroc a octroyé des avances au Trésor mais c'est une loi de Finances qui a autorisé la convention (23). Actuellement, l'approbation de la convention se fera par décret suite à la décision de la Chambre Constitutionnelle.

Au terme de cette étude, une remarque s'impose : les décisions de

(21) La durée de 300 jours a été introduite dans la Loi de Finances de 1980 initialement la durée était de 240 jours.

(22) P. M. Gaudemet - Finances Publiques - Tome 1, Edition Montchrest en 1974, page 408. Pour P. Lalumière, les conventions relatives aux avances sont des contrats qui doivent être sanctionnés par une loi, page 412.

(23) B. O. n° 2689 bis du 18 mai 1964, page 622 (Loi de Finances 1964 du 3 avril 1964 et l'ajout op. cit., page 135. Le montant de l'avance était de 250 millions de dirhams).

(24) III. En application des dispositions de l'article 35 du Dahir portant création de la Banque du Maroc est approuvée la convention en date du 12 mars 1964 passée entre l'Etat et la Banque du Maroc et aux termes de laquelle cette dernière consent à l'Etat une avance s'élevant au montant maximum de 250 000 000 de dirhams ».

La Chambre Constitutionnelle en matière financière ont un dénominateur commun qui constitue la trame : les pouvoirs du Parlement tant dans son fonctionnement interne que dans son exercice se voient limités et ce par une lecture des textes à l'avantage certain du pouvoir exécutif. L'analyse des décisions rendues, dans d'autres matières, confirmera peut-être cette remarque.

Enfin, dans le domaine juridique le droit public se trouve enrichi par l'apport jurisprudentiel de la Chambre Constitutionnelle : les lois organiques se voient définies et leur place dans la hiérarchie des normes juridiques précisée (24). La Haute Instance a, dans deux décisions donné un contenu aux lois organiques. La loi organique, d'après la Chambre

Constitutionnelle, est issue de la constitution et en constitue un complément » La conséquence pour le contrôle de constitutionnalité est important : l'examen de conformité se fera par rapport à un « bloc de constitutionnalité » qui comprend la constitution et les lois organiques. Certaines décisions font référence à la loi organique de Finances (décision n° 17 et décision n° 12 déjà citées) qui se voit connaître un statut quasi-constitutionnel.

L'impact des décisions de la Chambre Constitutionnelle sur l'exercice du pouvoir législatif posera la question inévitable du rôle politique de cette Chambre. Les décisions rapportées prouvent, s'il en était besoin, que l'instance juridictionnelle protège et défend les prérogatives du pouvoir exécutif (25). Par là-même, le débat proprement juridique se déplacera vers le champ politique, à supposer qu'il existe une ligne de démarcation entre les deux pôles. En effet, l'interprétation de la Constitution à laquelle se livre la Chambre Constitutionnelle peut difficilement se cantonner au niveau des techniques juridiques à partir du moment où ce qui est en jeu c'est l'équilibre institutionnel aménagé par la constitution et interprété par la Chambre Constitutionnelle. A vouloir trop lire restrictivement les attributions de la Chambre des Représentants une question surgira inévitablement : un Parlement pourquoi faire ? (26).

(24) Voir notamment l'article 109 B de la Constitution et l'article 110 de la Constitution. Voir aussi l'article 111 de la Constitution. Voir aussi l'article 112 de la Constitution.

(25) F. Boulanger, « La défense de l'exécutif », *Revue Économique*, 1975, fasc. 1, page 107 et suivantes.

(26) A. Chardonnigot, « Un Parlement pourquoi faire ? », *Revue Économique*, N° 1, 1975, page 107 et suivantes.

LE DROIT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE : SOUS-ENSEMBLE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Mohamed Abdelmounaïm DILAMI *

De nos jours, les Organisations internationales sont devenues l'instrument privilégié de l'institutionnalisation des relations internationales. Phénomène né avec le siècle, les Organisations Internationales ont connu leur véritable essor après la deuxième Guerre mondiale, de sorte qu'il existe actuellement environ 150 organisations intergouvernementales en activité.

L'intrusion des Organisations internationales sur la scène inter-étatique ne se fait pas sans poser des problèmes importants. En effet, si sur le plan des relations internationales, les Organisations internationales sont définitivement consacrées comme le champ privilégié de coordination et de confrontation des politiques étatiques, sur le plan du droit international, par contre, le rôle des Organisations internationales demeure l'objet de multiples débats.

L'Organisation internationale élabore des résolutions, des recommandations et des invitations à faire ou ne pas faire, en un mot, au cours de son existence, l'Organisation élabore un grand nombre de règles de droit, dont il importe de définir la nature juridique exacte, définition d'autant plus nécessaire que parfois les Etats eux-mêmes au sein des Organisations internationales donnent l'impression de ne pas exactement connaître la portée juridique des règles qu'ils contribuent à élaborer. L'objet de la présente étude et donc de faire le point sur deux questions, la première étant relative à la place du droit de l'Organisation internationale par rapport au droit international général, et la seconde étant relative au contenu de ce droit lui-même.

* Maître de conférence à la faculté de droit de Rabat.

I-LE DROIT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE ET LE DROIT INTERNATIONAL GENERAL

Les règles de droit élaborées dans le cadre de l'Organisation internationale font-elles partie du droit international général ou constituent-elles un « droit interne » particulier ? Question souvent occultée, et ce, bien qu'il soit parfois affirmé que les résolutions des Organisations constituent une nouvelle source du droit international public, ce qui impliquerait que les règles élaborées par l'Organisation internationale soient considérées comme faisant partie du droit international général. C'est à une affirmation demandant, pour le moins, à être démontree.

S'agissant du rapport droit de l'Organisation internationale et droit international général, il existe deux positions. La première est celle selon laquelle les règles élaborées par l'Organisation internationale font partie du droit international général, car il n'existe pas « la moindre trace d'un ordre juridique complet et indépendant à l'intérieur de ces organisations » (1), et, par conséquent, les règles élaborées par l'Organisation, lorsqu'elles sont internes ne constituent pas le droit et « en tant qu'elles servent de base pour en déduire les conséquences juridiques, elles cessent d'être simplement internes, puisque cela se produit dans le droit international » (2). La deuxième position affirme l'existence d'un ordre juridique propre à l'Organisation internationale, indépendant du droit international général (3).

Le débat tourne donc, principalement, autour de la notion d'ordre juridique : il s'agit de déterminer si le droit d'une organisation internationale constitue bien un ordre juridique et, dans l'affirmative, de définir sa nature exacte.

X

A — L'ordre juridique de l'Organisation internationale.

Un ordre juridique peut être défini comme étant « un ensemble de normes juridiques organisées et unies dans un tout harmonieux et autonome en vue de régler une société donnée » (4).

L'existence d'un ordre juridique est donc constitué par la réunion d'un certain nombre de règles de droit homogènes s'adressant à des sujets déterminés. Cependant, pour que l'on puisse parler d'ordre juridique, il faut que celui-ci soit, sinon indépendant du moins autonome

(1) G. BACLET, *DR. INT. GÉNÉRAL* — Le droit interne des Organisations internationales — BRATISLAVA, 1967, p. 27.

(2) *Ibid.*

(3) G. BACLET, *DR. INT. GÉNÉRAL* — Le droit interne des Organisations internationales — BRATISLAVA, 1967, p. 27.

(4) G. BACLET, *op. cit.*, p. 11.

par rapport à d'autres ordres juridiques. Ainsi, l'ordre juridique étatique est-il totalement indépendant par rapport à tout autre ordre juridique. Néanmoins l'indépendance de l'ordre juridique n'est pas une condition indispensable à son existence. Un ordre juridique peut exister tout en n'étant pas indépendant, mais autonome.

L'acte constitutif, qui est à l'origine de toute Organisation internationale, est un traité international, et ce, quelle que soit l'appellation qui lui est donnée. Ce traité est conclu entre des Etats en vue de créer une entité nouvelle chargée d'harmoniser les rapports entre eux dans le domaine d'activité qui lui a été dévolu. Pour ce faire, l'Organisation est dotée de la personnalité juridique et de la capacité nécessaire pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. Elle constitue donc un sujet de droit distinct des Etats qui l'ont créée.

L'Organisation internationale est dotée d'une volonté propre qui ne saurait se confondre avec la volonté des Etats membres. Certes, ces derniers participent à la prise de décisions, mais les décisions prises par l'Organisation et les actions entreprises par elle, demeurent l'expression de sa propre volonté. Cette dernière se manifeste par l'élaboration des règles de droit, lesquelles s'adressent aux différents organes de l'Organisation et aux Etats membres. Les règles de droit élaborés par l'Organisation ne s'adressent pas à tous les sujets de droit international. Il ressort que le droit de l'Organisation internationale réunit les conditions nécessaires à l'existence d'un ordre juridique.

Il s'agit bien d'un ensemble de normes juridiques réunies dans un tout harmonieux et destiné à régler une société déterminée, laquelle est constituée par les Etats membres de l'Organisation, régis par ce droit en vertu de leur qualité de membres.

Le droit de l'Organisation internationale ne peut donc se confondre avec le droit international général, puisqu'il constitue bien un ordre juridique.

X

B — La nature de l'ordre juridique de l'Organisation internationale

L'Organisation internationale est elle-même sujet de droit international, son acte constitutif est toujours un traité international.

S'agissant de la qualité de sujet de droit international, elle n'entraîne pas de conséquence particulière, car, bien que les Etats soient sujets de droit international, il n'en demeure pas moins que l'ordre juridique étatique est un ordre juridique indépendant.

Par contre, la nature de l'acte constitutif de l'Organisation internationale ne peut être sans conséquences. L'acte constitutif qui crée l'Organisation internationale, définit ses attributions et compétences.

est certes un traité, mais il ne saurait se limiter à cet unique aspect (5). Le traité constitutif doit être analysé à la fois comme un traité et comme une constitution. Pour nombre d'auteurs, l'aspect constitution l'emporte, ils en concluent donc que l'ordre juridique de l'Organisation internationale est un ordre juridique indépendant du droit international général. A l'appui de cette thèse, est cité l'exemple d'Etats qui, bien qu'étant nés conséquemment à un traité international, n'en constituent pas moins un ordre juridique indépendant. Cet exemple est peu convainquant car, outre le caractère particulièrement exceptionnel de telles situations, il est difficile d'affirmer qu'un traité crée un Etat. Un tel traité en réalité, intervient pour consacrer une situation de fait beaucoup plus que pour créer un Etat ex-nihilo. En tout état de cause, toute comparaison entre l'ordre juridique de l'Organisation internationale et l'ordre juridique étatique est erronée si elle fait abstraction de la notion de souveraineté qui est fondamentale s'agissant de l'Etat.

Le traité constitutif de l'Organisation internationale est à la fois un traité et une constitution, les deux aspects étant étroitement liés, c'est pourquoi, pour déterminer la nature de l'ordre juridique de l'Organisation internationale, il paraît opportun de faire appel à la notion d'ordre juridique originaire et ordre juridique dérivé.

L'ordre juridique originaire est celui qui est constitué par des règles homogènes et dépendantes de tout autre ordre juridique. Quant à l'ordre juridique dérivé, il est constitué par un ensemble de règles autonomes, qui trouve sa source dans un autre ordre juridique, qualifié d'originaire, formant ainsi un sous-ensemble du premier : Les règles de l'ordre juridique originaire s'imposent à tous ses sujets, y compris ceux de l'ordre juridique dérivé, alors les règles de l'ordre juridique dérivé ne concernent que ses propres sujets et ne s'adressent pas aux autres sujets de l'ordre juridique originaire (6).

Tel est effectivement le rapport entre le droit international général et le droit de l'Organisation internationale. L'Organisation internationale ayant son origine dans un acte qui est une règle de droit international, elle-même étant sujet de droit international, ainsi que les Etats qui la compose, elle est donc soumise au droit international général, d'où elle

(5) CFS BASTIDE « De quelques problèmes juridiques posés par le développement des Organisations internationales » in Mélanges J. SPIROPOULOS p. 37

(6) Ch. LEBEN remarque qu'une telle situation peut se présenter même en droit interne. Ainsi, « un territoire peut être un: politiquement mais non juridiquement s'il existe en son sein des groupes qui disposent d'une certaine autonomie pour formuler et appliquer certains droits pour leurs membres. C'est encore le cas des Etats qui reconnaissent les particularismes religieux et qui abandonnent aux groupes ethnico-religieux la mise en œuvre des droits familiaux » Ch. LEBEN « Les sanctions privatives de droit ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées » Ed. Bruylant, p. 75, note 8.

tire sa légalité, alors que le droit élaboré par elle ne s'adresse qu'à ses membres et à ses organes. Le droit de l'Organisation internationale constitue donc un ordre juridique autonome dérivé du droit international général, car les règles de droit élaborées dans le cadre de l'Organisation internationale, lorsqu'elles sont obligatoires, lient l'Etat membre, en vertu de sa qualité de membre. L'obligation à la charge de l'Etat est liée à la persistance de la qualité de membre. Ainsi, un Etat qui viendrait à se retirer d'une Organisation internationale, ou qui en serait exclu, deviendrait un tiers par rapport à son ordre juridique.

Pour déterminer les obligations à la charge de l'Etat membre, il convient de préciser le contenu du droit de l'organisation internationale.

X X X

II — LE DROIT INTERNE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE (7)

Bien souvent, à propos du droit de l'Organisation internationale, on transpose la classification utilisée en droit interne distinguant entre les règles législatives et réglementaires. Une telle classification est inappropriée (8) dans la mesure où elle découle d'une distinction entre les organes législatifs et exécutifs. Or, s'agissant des organisations internationales, le même organe peut être compétent pour élaborer des règles « législatives » et des règles de caractère réglementaire.

Il paraît plus opportun de prendre comme critère de classification le contenu de la règle. Ainsi aurons-nous des règles contenant une obligation de comportement et des règles organisant le fonctionnement de cette société qu'est l'Organisation internationale.

Le droit de l'Organisation internationale comprend donc deux catégories de règles :

— Les règles destinées à régir la vie et le fonctionnement interne de l'organisation.

— Les règles s'adressant aux Etats membres et destinées à orienter leur comportement dans le but de réaliser les finalités et objectifs de l'organisation.

X

A — Les règles relatives au fonctionnement interne de l'organisation internationale.

Les règles relatives au fonctionnement interne de l'organisation internationale peuvent avoir trois sources : elle se trouvent d'abord énoncées dans le traité constitutif de l'Organisation; elles sont égale

(7) On entend « par droit interne de l'organisation internationale, soit le droit qui régit les rapports internes de l'organisation, soit le droit qui régit les rapports entre celle-ci et ses membres » cf. BALLADOR-PALLIERI, *Op. Cit.*, p. 7.

(8) Cf. P. REUTER, « Organisations internationales et évolution du droit », in *Evolution du droit public. Etudes offertes en l'honneur d'André MESTRE*, Ed. Sirey, p. 149.

ment édictées par les différents organes en application de leurs compétences telles que fixées par le traité constitutif lui-même, la troisième source est constituée par les traités conclus par l'Organisation internationale.

b) Le traité constitutif de l'Organisation internationale est la source principale de son droit interne de manière générale et des règles relatives à son fonctionnement interne en particulier. Le traité constitutif définit les organes principaux, fixe leur composition, et détermine leurs compétences. Ce faisant, il définit leurs attributions quant à la création des règles relatives au fonctionnement interne de l'Organisation internationale. C'est ainsi que la Charte de l'O.N.U. habilite, par son article 22, l'Assemblée générale à créer des organes subsidiaires. La même possibilité est reconnue au Conseil de Sécurité par l'article 29 et au Conseil Economique et Social par l'article 68. De même la Charte habilite le Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil de tutelle à élaborer leur règlement intérieur, et ce, respectivement par les articles 30, 21, 72 et 90.

Pour l'Organisation Internationale du Travail, ce sont l'article 17 et l'article 7 paragraphe 8 du traité constitutif qui habilite respectivement la Conférence et le Conseil d'administration à élaborer le règlement intérieur.

En matière budgétaire, l'article 17 de la Charte de l'O.N.U. donne compétence à l'Assemblée générale pour établir le budget de l'Organisation et fixer les quote-parts dues par les Etats membres. Dans le cadre de l'O.I.T., c'est la Conférence qui est compétente en matière budgétaire en vertu de l'article 13 paragraphe 2 du traité constitutif.

S'agissant du personnel de l'organisation l'article 101 de la Charte de l'ONU habilite l'Assemblée générale à établir les règles que doit suivre le secrétariat général pour la nomination du personnel. Dans le traité constitutif de l'O.I.T., cette compétence est laissée au Conseil d'administration.

D'une manière générale, les traités constitutifs des organisations internationales contiennent un grand nombre de dispositions relatives au fonctionnement interne de l'Organisation et fixant les compétences et attributions des différents organes. Néanmoins, il convient de remarquer que le traité constitutif ne peut tout prévoir, d'où le développement de la notion de compétences implicites. Cette notion accorde à l'Organisation le pouvoir d'établir les règles nécessaires à son fonctionnement, même en l'absence d'habilitation expresse du traité constitutif dans la mesure où les règles ainsi élaborées ont pour but de permettre à l'Organisation d'atteindre les objectifs pour lesquels elle a été créée (9).

La notion de compétences implicites est l'objet de deux interpré-

(9) Cf Ph. CAHIER, op cit. p. 583-584

tations. La première considère que l'Organisation internationale, une fois créée, acquiert une indépendance lui permettant d'étendre son action, sans avoir besoin pour ce faire, d'une révision du traité de base. L'extension du domaine d'action de l'Organisation se fait par le biais des compétences implicites. Cette interprétation doit être reliée à la conception selon laquelle le droit interne de l'Organisation internationale constitue un ordre juridique indépendant se développant selon sa dynamique propre.

La deuxième interprétation de la notion de compétences implicites est reliée à la conception adoptée dans la présente étude, et considérant le droit de l'Organisation internationale comme étant un ordre juridique autonome et dérivé du droit international. Dans ce sens la notion de compétences implicites doit s'analyser comme étant la possibilité pour l'Organisation de donner un effet utile au traité constitutif. Elle ne peut signifier une réinterprétation ou transformation du traité constitutif ni une extension de l'engagement premier des Etats membres (10).

Il s'avère donc que le traité constitutif de l'Organisation internationale contient lui-même nombre de dispositions relatives au fonctionnement interne de l'Organisation, tout en prévoyant une répartition des compétences et attributions entre les différents organes, répartition en vertu de laquelle ces derniers peuvent eux-mêmes élaborer des règles relatives au fonctionnement interne de l'organisation sous forme de résolution.

Σ 2) Les résolutions : la deuxième catégorie de règles relatives au fonctionnement interne de l'organisation internationale est formée par les résolutions adoptées par les différents organes de l'Organisation.

Cette source, qui est la plus importante numériquement, intervient en application des compétences attribuées par le traité constitutif. Ainsi, en vertu de l'article 101 l'Assemblée générale a adopté les règlements relatifs au personnel (11), elle a créé les organes subsidiaires en application de l'article 22 de la charte tels le Tribunal administratif (12), le Haut Commissariat pour les Réfugiés (13) et la Commission du Droit international (14). En l'absence d'habilitation expresse de la Charte, l'Assemblée générale a adopté le règlement relatif aux délégations permanentes (15) et organisé l'administration postale des Nations Unies (16).

D'une manière générale, les résolutions adoptées par l'Assemblée

(10) D'après la C.I.J. la notion de compétences implicites signifie que « l'organisation doit être considérée comme possédant des pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la charte, sont par une conséquence nécessaire conférés à l'organisation en tant qu'essentielles à l'exercice des fonctions de celle-ci » Réparations de dommages subis au service des Nations Unies. Avis consultatif. Recueil P. 174.

(11) : Res. n° 161 II

(12) : Res. 35U IV

(13) : Res. 319 V

(14) : Rés. 174 II

(15) : Rés. 257 III

(16) : Rés. 232 III

générale des Nations-Unies à titre d'exemple, sont pour les 3/4 destinées à régir et organiser la vie interne de l'Organisation. Cette possibilité d'élaboration de règles relatives au fonctionnement interne est également reconnue aux organes subsidiaires, lesquels sont eux-mêmes une création du droit interne.

Les résolutions destinées à régir le fonctionnement interne de l'organisation se subdivisent en deux catégories : d'une part les résolutions établissant des règles de fonctionnement ou créant des organes, d'autre part, les résolutions adressées par un organe à un autre.

Les résolutions établissant des règles de fonctionnement ou créant des organes s'imposent à tout les Etats membres, y compris les Etats ayant voté contre, lors de leur adoption. C'est par exemple le cas des résolutions relatives au budget, dans la mesure où ses résolutions sont adoptées par l'organe compétent, elle sont obligatoires (17). Quant aux résolutions créant des organes subsidiaires, la question s'était posée à propos du Tribunal administratif des Nations Unies. La Cours Internationale de Justice avait alors estimé que si l'Assemblée générale était libre de créer ou de ne pas créer le tribunal administratif, une fois qu'elle l'a créé l'Assemblée générale est tenue de respecter les règles de son fonctionnement, règles qu'elle a elle-même établies (18).

Les résolutions adressées à un organe par un autre de la même Organisation dépendent quant à leur caractère obligatoire, d'abord des rapports hiérarchiques entre les deux organes concernés. Il faut que l'organe qui adopte la résolution soit en position supérieure par rapport à l'organe qui le reçoit, et qu'il ait compétence pour la lui adresser.

3) Les traités : la troisième source des règles relatives au fonctionnement interne de l'Organisation internationale peut se trouver dans les traités conclus par l'Organisation. Un traité conclu par l'Organisation, dans la mesure où toutes les conditions de capacité et de compétence sont remplies, s'intègre dans l'ordre juridique de l'organi-

(17) : Dans son opinion individuelle à propos de l'avis consultatif sur le Sud-Ouest africain du 7 juin 1957, le juge Lauterpacht, après avoir considéré que normalement les recommandations de l'Assemblée générale ne sont pas obligatoires, a cependant reconnu que les résolutions relatives au fonctionnement interne de l'organisation « telles que l'élection du Secrétaire général, l'élection des membres du Conseil économique et social et de certains membres du Conseil de tutelle, l'adoption des règles de procédure, l'admission, la suspension et le retrait de la qualité de membre, l'approbation du budget et la répartition des dépenses, les pleins effets juridiques des résolutions de l'Assemblée générale sont indéniables » recueil CIJ, 1957, p. 115. Cf également M. V. rally : La valeur juridique des recommandations des organisations internationales, AFDI, 1956, p. 74 et suivantes.

(18) : L'Assemblée générale a certes, « le pouvoir d'amender le statut du Tribunal administratif en vertu de l'article II de ce statut, et de prévoir des voies de recours devant un autre organe. Mais, comme le statut ne contient aucune disposition de ce genre, il n'y a pas de motif de droit sur lesquels l'Assemblée générale puisse se fonder pour réviser les jugements déjà prononcés par ce Tribunal » Avis consultatif du 1 juillet 1954 : Effets de jugement du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité » Recueil, p. 56.

sation. Il peut par conséquent, avoir des répercussions sur son fonctionnement interne.

Ainsi les règles relatives au siège établies par l'Assemblée générale le sont-elles en vertu de l'article III de l'accord de siège entre l'O.N.U. et les Etats-Unis. Cette source se manifeste essentiellement dans les accords conclus entre Organisations internationales et plus particulièrement entre l'O.N.U. et les institutions spécialisées. A titre d'exemple, l'accord conclu entre les Nations Unies et l'O.M.S. prévoit dans son article 3 la possibilité pour l'O.M.S. de demander au Conseil économique et social et au Conseil de tutelle d'inscrire certaines questions à leur ordre du jour; l'article 4 du même accord prévoit la possibilité pour l'O.N.U. d'adresser des recommandations à l'O.M.S. recommandations dont cette dernière devra tenir compte.

Ainsi, les règles relatives au fonctionnement interne de l'Organisation internationale apparaissent-elles comme étant, et de loin, les plus importantes numériquement, alors que les règles destinées à orienter les comportements des Etats membres ont une part réduite dans la production normative de l'Organisation internationale.

X

B — Les règles destinées à orienter le comportement des Etats-membres.

Les Organisations internationales adoptent un grand nombre de résolutions s'adressant directement aux Etats, mais dans leur quasi-totalité, ces résolutions, soit n'ont pas un caractère obligatoire n'étant que des recommandations ou des invitations, soit ne sont en réalité que des rappels d'obligations de comportement déjà existantes, à la charge des Etats membres.

Les Organisations internationales ont en réalité très peu de pouvoirs quant à l'élaboration des règles destinées à orienter le comportement des Etats-membres (19). A cet égard, nous pouvons distinguer trois types d'Organisations internationales. Le premier type est constitué par les Organisations dont le droit ne comprend pas de règles destinées à orienter les comportements des Etats membres, le deuxième est constitué par les Organisations dont toutes les obligations de comportement sont exclusivement prévues par le traité constitutif, et le troisième type comprend les organisations habilitées à élaborer les règles destinées à orienter le comportement des Etats, outre celles prévues par le traité constitutif.

1°) Les Organisations dont le droit ne comprend pas de règles

(19) Ph. CAHIER estime pour sa part que ce type de règle « n'existe normalement pas au sein des organisations internationales de type classique (...) elles n'ont pas en effet au cours de leurs activités le pouvoir d'approuver des règles générales directement obligatoires pour les Etats ». Ph. CAHIER, *op. cit.*, p. 591

destinées à orienter le comportement des Etats membres ont un traité constitutif, qui est principalement un cadre de coopération, ne définissant pas des règles de conduite précises à la charge des Etats membres, telles l'U.N.E.S.C.O., l'O.I.T. et la F.A.O. Ces Organisations ne peuvent que formuler des recommandations ou proposer des conventions aux Etats-membres, ce qui ne les empêche pas d'être efficaces en matière d'orientation du comportement, grâce à la procédure particulière prévue par leur traité de base. Ainsi l'article II paragraphe 1 du traité de base de la F.A.O. fait obligation aux Etats-membres d'adresser périodiquement à l'Organisation des rapports sur la suite qui a été donnée aux recommandations adoptées et aux conventions proposées par la Conférence. L'article 19 paragraphe 5 du traité constitutif de l'O.I.T. oblige quant à lui les Etats-membres à soumettre toute convention adoptée dans le cadre de l'O.I.T. à l'autorité interne pour la rattifier dans un délai d'un an à 18 mois, et à tenir le Directeur du B.I.T. au courant des mesures prises. Des dispositions similaires sont prévues par le traité de base de l'U.N.E.S.C.O. dont l'article 44 fait obligation aux Etats-membres de soumettre les recommandations ou conventions aux autorités internes compétentes dans un délai d'un an et l'article 8 fait obligation à l'Etat-membre de tenir l'organisation au courant de la suite donnée aux conventions patronnées par elle (20).

2°) Les Organisations dont le traité constitutif définit seul les règles destinées à orienter le comportement des Etats-membres sont les plus nombreuses. Dans ce type d'Organisation, le traité constitutif définit les règles de conduite auxquelles les Etats-membres doivent se conformer et l'Organisation est chargée de veiller sur le respect de ces règles par les Etats-membres. C'est le cas de la charte des Nations Unies, laquelle définit les conditions du maintien de la paix et de la sécurité internationale; c'est aussi le cas du traité constitutif du GATT qui définit les règles qui doivent être respectées en matière de commerce international par les Etats-membres; c'est également l'exemple du F.M.I. qui a pour tâche de veiller sur le respect par les Etats-membres du « Code de bonne conduite » en matière monétaire défini par ses statuts. Dans tous ces cas l'Organisation n'est pas compétente pour créer de nouvelles obligations de comportement à moins qu'il ne s'agisse d'une révision du traité de base. La tâche de l'Organisation est de veiller au respect par les Etats-membres des règles destinées à orienter le comportement défini par le traité constitutif et « d'apprécier par rapport à la règle générale, qu'elle est chargée de garder, la légalité de situations particulières » (21).

(20) Cf M. MERLE « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats-membres » AFDI 1959 p. 415 et suivantes

(21) Cf LEBEN, op cit. p. 96

3°) Les Organisations habilitées à élaborer des règles destinées à orienter le comportement des Etats, outre celles prévues par le traité constitutif, sont principalement les organisations techniques. Ainsi l'article 21 du traité constitutif de l'O.M.S. autorise l'Assemblée à élaborer les règles destinées à empêcher la propagation des maladies d'un pays à l'autre et à fixer la nomenclature des maladies (22). C'est également le cas de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique et de l'Organisation Météorologique mondiale dont l'article 8d du traité de base habilite le Congrès météorologique mondial à établir le règlement général et le règlement technique, lequel définit les pratiques et procédures météorologiques que les membres doivent suivre, de l'Union Postale Universelle (23) et de l'Union Internationale de Télécommunications (24). C'est aussi le cas de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, dont l'article 54 paragraphe I du traité constitutif autorise le Conseil à adopter les normes internationales qui prennent la place d'annexes au traité de base (25).

Si le droit de l'Organisation internationale constitue un ordre juridique dérivé du droit international, l'Organisation internationale n'en agit pas moins, à son tour, indirectement, sur le droit international. En effet, bien que la capacité des Organisations en matières d'élaboration de règles destinées à orienter le comportement des Etats soit faible, le recours aux recommandations et invitations à faire, tout en étant dénué de tout caractère obligatoire, exprime l'opinion majoritaire, et parfois unanime des Etats contribuant ainsi à imprégner le droit international général à travers ses sources classiques.

(22) : Cf M. MERLE, « Le pouvoir réglementaire des institutions internationales » AFDI, 1958, p. 345 et suivantes

(23) Cf les articles 29, 30 et 31 du traité constitutif de l'U.P.U. (Vienne 1964)

(24) : Cf l'article 7 paragraphe 3 du traité de base, ainsi que les articles 10, 11 et 12 du chapitre 9 du règlement général.

(25) : Cf MANKIEWICZ : « l'adoption des annexes par le Conseil de l'O.A.C.I. » In Mélanges en l'honneur d'Alex MEYER.



SUR LA DENONCIATION DE L'ACCORD ISRAELO-LIBANAIS

Abdelkader El Kadiri (*)

Le 5 mars 1984, par un important communiqué publié par le conseil des ministres présidé par Amine Gemayel, le gouvernement libanais a rendu public sa décision d'abroger l'accord du 17 mai 1983 (1). Cette décision ne devrait pas étonner. Le Liban, en signant l'accord en question visait, suivant la formule utilisée, le 17 août 1923, par la Cour Permanente de Justice Internationale, dans l'affaire du Wimbledon, de cet « attribut de la souveraineté de l'Etat » qu'est précisément « la faculté de contracter des engagements internationaux » (2). C'est en vertu de cette même souveraineté que le Liban a toute l'attitude pour s'en délier.

L'invocation de la souveraineté à titre d'argument juridique semble dépendre des intérêts en jeu et varie selon l'évolution des rapports contractuels s'effectuant essentiellement dans une optique de défense. Il n'est pas surprenant dans ces conditions que les Etats affirment fréquemment leur souveraineté. Et même si, pour reprendre l'expression du professeur Basdevant, « c'est de leur part « pure mystique », ils sont guidés par cette mystique qui devient par là une réalité de la vie internationale » (3).

En dénonçant l'accord de 17 mai, le Liban s'est servi des attributs que lui confère sa souveraineté, entendue comme l'expression internationale de l'Etat (Summa Potestas). Concept construit sur la manifestation extérieure de l'Etat, la souveraineté représente indéniablement le bouclier susceptible de protéger l'autonomie de la volonté. C'est pourquoi les Etats du Tiers-Monde remettent en cause certaines situations acquises en invoquant la nécessité, les intérêts vitaux et l'exception au colonialisme (4). Et nous pouvons ajouter également l'exception au néo-colonialisme et le cas des traités — inégaux (5) dont l'accord du 17 mai en est l'exemple.

La dénonciation de pareil accord n'est pas par principe insolite. Le droit, en particulier le droit international conventionnel, est par nature évolutif s'il est par fonction conservateur. Aucune norme ne revêt un

(*) Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Le monde du 7 mars 1984, voir aussi la chronique de Charles Rousseau, in : Revue Générale de Droit International Public, 1984

(2) CPJI, recueil des arrêts, Série A n° 1 p. 25

(3) Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 1936 t. IV, PP. 755-587

(4) Patria Burette-Maurau, « La participation du Tiers Monde à l'élaboration du droit international. Essai de qualification, LGDJ, Paris, 1983 p. 20

(5) Voir à ce sujet notre thèse sur « la position des Etats du Tiers Monde à la conférence de Vienne sur le droit des traités » publications de la Faculté de Droit 1980

caractère d'éternité ou d'immuabilité qui la protégerait contre l'érosion du temps. « Le droit international doit s'adapter aux nécessités politiques », affirme une sentence arbitrale (6). Comme on pouvait s'y attendre, la décision du gouvernement libanais, si elle a soulevé la colère d'Israël et l'étonnement des Etats-Unis (7), n'en a pas moins satisfait le monde arabe et l'URSS (8).

Il est symptomatique que M. Boutros Ghali, ministre d'Etat des affaires étrangères d'Egypte, pays lié avec Israël par les accords du Camp David et par le traité de Whashington de 1979, ait déclaré à ce propos : « Le gouvernement libanais est souverain, nous soutenons donc sa décision d'abroger l'accord de 17 mai » (9).

Jusqu'ici cette affaire ne semble pas poser, ni sur un plan politique ni sur celui du droit des gens, de question par trop délicates. Cependant, à y regarder de plus près, l'on constate que sous des apparences d'évidence, elle interpelle l'analyste au moins sur deux questions qui nous paraissent fondamentales.

La première est d'ordre sémantique. En employant indifféremment

(6) Sentence arbitrale du 11 novembre 1917. Cour Permanente d'Arbitrage. Affaire Turquie/Russie relative à l'indemnisation de ressortissants russes.

(7) De l'aveu du porte parole du département d'Etat, « le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique espère que ceux qui ont abrogé l'accord doivent endosser la responsabilité de trouver une autre formule pouvant conduire au retrait des troupes israéliennes du Liban ».

« Nous sommes disposés à contribuer à une telle formule à condition qu'elle soit compatible avec nos objectifs fondamentaux au Liban ».

Le commentaire du Premier ministre d'Israël est plus explicite : « Israël saura trouver les moyens propres à assurer sa sécurité puisque le Liban, à ce stade, n'est pas en état d'honorer ses engagements internationaux et a empêché la transformation du Sud du Liban en nouvelle base d'opérations ».

Concrètement cela signifie que le gouvernement d'Israël refuse catégoriquement d'être libanaisé d'engager des négociations sur un accord de réchange prévoyant de nouveaux arrangements de sécurité dans le Sud du Liban.

Pour le gouvernement israélien, « seul l'accord du 17 mai est valable et peut être appliqué aujourd'hui ».

Le monde du 7 mars 1984.

(8) L'URSS s'est félicité de l'abrogation de l'accord du 17 mai « accord leonien qui lesait, disait-il, les droits nationaux légitimes du Liban » et constituait « l'un des principaux obstacles sur la voie d'un règlement équitable de la crise libanaise ».

(9) Le monde de 7 mars 1984.

les termes abrogation (10), dénonciation (11), répudiation (12), disparition, gel, (13) qui sont autant de notions recouvrant des réalités diverses, pour ne pas dire disparates, l'on a évité de faire montre d'un sens des nuances indispensable pour établir la démarcation nécessaire entre les différents degrés d'un processus juridique interétatique, en l'occurrence, celui de l'engagement ou de désengagement de l'Etat. Si les termes devaient garder leur signification de façon à rendre compte des particularités des mécanismes de la vie juridique internationale, il aurait été souhaitable de faire la part entre l'abrogation, la dénonciation, la disparition et le gel. Ce dernier terme notamment est non seulement dépourvu de la pertinence requise en matière du droit des traités, mais il relève d'un domaine étranger. Pareille confusion obscurcit quelque peu le champ d'investigation de l'univers juridique, portant ainsi préjudice à la connaissance du problème qui nous occupe présentement.

La seconde question est d'ordre normatif. En admettant même comme résolu, ne serait-ce que provisoirement, le préalable sémantique, serait-on fondé à soutenir la dénonciation d'un accord signé, attesté, mais qui n'a pas été ratifié par le Président de la République ? Car, c'est là le fond du problème.

De plus, cet accord, qui est un véritable traité international, dans l'acception de l'article 2 § 1 a. de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (14), ne contient aucune clause conventionnelle

(10) Selon le dictionnaire de la Terminologie du Droit International, le terme « abroger, en général, est pris dans un sens absolu qui indique que la disposition ou l'acte auquel il s'applique perd toute force de droit » p.3

(11) La dénonciation est « l'action du gouvernement d'un Etat partie à un traité qui, par un acte diplomatique ou, exceptionnellement, par un autre acte officiel exprime sa volonté de n'être plus lié par ce traité ou par certaines clauses de celui-ci et qui, si elle satisfait aux conditions posées par le traité, a pour effet, suivant le cas, soit de mettre fin au traité ou aux clauses de ce traité visées par cet acte (cas d'un traité bilatéral), soit de rendre le traité inapplicable à l'Etat de qui émane la dénonciation, c'est-à-dire d'opérer le retrait de cet Etat hors de régime du traité ».

Dictionnaire, op. cit. p. 204.

(12) La répudiation est un terme parfois dans le sens de dénier, ne pas reconnaître une obligation, sans avoir alors le sens péjoratif qu'à ce terme dans l'expression; répudier un traité et surtout dans l'expression répudiation unilatérale d'un traité », dictionnaire, Op. Cit. 533.

(13) Le « gel » a été suggéré par le médiateur américain. Selon l'Ambassadeur Antoine Fattal, qui a présidé la délégation libanaise aux négociations de Khaldeh et de Kiryat Shmona qui ont abouti à la signature de l'accord de 17 mai, « Le verbe « geler » est dépourvu de pertinence, on n'aurait même pas dû le prononcer ». L'orient, le Jour, « Mars 1984, sous le titre » Tout le monde dehors ou tout le monde dedans ?

(14) L'article 2 paragraphe 1, a de la convention de Vienne sur le droit de traités dispose : « — L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etat et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ».

relative à son extinction : Te le la clause fixant un terme. Cette hypothèse du reste est visée par l'article 54, a, de ladite convention (15).

Certes, il existe toujours des traités qui ne contiennent aucune clause expresse réglant leur propre extinction. Pour autant, sont-ils immuables ? Oui, si le principe Pacta Sunt Servanda devait être respecté à la lettre. En fait, il est exclu qu'un Etat puisse contracter des engagements « perpétuels » : La question se pose alors de savoir s'il existe dans tous les traités une clause implicite autorisant la dénonciation.

La convention de Vienne — consacre à son tour dans son article 56 (16) l'illicéité de la dénonciation — répudiation. Elle ajoute cependant qu'en cas de silence du traité, une exception à ce principe, c'est à dire, une possibilité de dénonciation unilatérale peut être fondée sur une autorisation implicite de traité. La même disposition précise que celle — ci peut résulter des intentions des parties ou se déduire de la nature du traité lui même. Il y a des traités qui, en raison de leur nature, sont insusceptibles de dénonciation comme les traités de paix ou ceux fixant des frontières. En revanche, au sujet des autres types de traités, tels les traités d'alliance, on peut présumer qu'ils contiennent implicitement le droit de dénonciation, à moins qu'on ne relève l'indice d'une intention contraire. Toutefois, le critère de la nature du traité reste ambigu et sujet à interprétations divergentes.

Peut-on avancer, dans le cas d'espèce, que la dénonciation — répudiation résulte des intentions des parties, telles qu'elles ont été consignées dans des lettres non publiées ? (17). En somme, une sorte de clause résolutoire.

(15) L'article 54 dispose : « L'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu : a) Conformément aux dispositions du traité »

(16) L'article 56 de la Convention de Vienne dispose :

1) Un traité qui ne contient pas de dispositions relatives à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait, à moins :

a) Qu'il nesoit établi qu'il entrant dans l'intention des « parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait » ou,

b) que le droit de dénonciation ou de retrait ne puisse être déduit de la nature du traité.

2) Une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de dénoncer le traité ou de s'en retirer conformément aux dispositions du paragraphe 1.

(17) Foray-M. L'accord Libano — israélien au 17 mai 1983, in *Annuaire Français de Droit International*, t. 20, pp. 137 et ss. et voir aussi Antoine Fattal, « Tout le monde dehors ou tout le monde dedans » article précité.

Peut-on s'attacher uniquement à la nature du traité pour en demander la dénonciation ?

Mais, il reste à démontrer que l'accord du 17 mai ne fait pas partie de la catégorie des traités de paix ou de ceux fixant des frontières qui sont, soulignons-le, insusceptibles de dénonciation.

La chose n'est pas aisée. Tant s'en faut. Une simple lecture du dispositif de l'accord précité et des documents annexes inclinerait à penser que nous sommes en présence d'une construction de circonstances (18), destinée à répondre à des objectifs qui sont par nature contradictoires et fugitifs. Plus qu'une convention d'armistice, mais moins qu'un traité de paix, du moins dans l'acception du traité de Whashington de 1979, cet accord en tant que tel semble être sujet à dénonciation. A preuve, les dispositions relatives aux arrangements de sécurité militaire (19), et celles faisant obligation aux parties contractantes de vivre en paix dans le plein respect de leur souveraineté (20).

Au delà de ce débat qui nous retiendra par la suite, force est de relever au stade actuel de ces réflexions préliminaires, combien est grande l'interférence du politique et du juridique, et combien est réelle la vulnérabilité du droit des gens, la perméabilité de sa technique conventionnelle et la fragilité de tout accord international qui ne satisfait pas aux conditions d'équilibre et de loyauté.

En effet, dès sa publication, l'accord de 17 mai a été l'objet d'appréciations contradictoires libérant une opposition ténace qui s'est progressivement renforcée. Car, après avoir bénéficié au départ d'une motion de soutien votée par une écrasante majorité des députés : 50 sur 91 députés, il est vite apparu à cette même majorité comme une entrave à la réalisation de la réconciliation nationale (21).

Du coup, sa disparition devenait une revendication générale, la condition sine qua non pour amorcer la concertation et la négociation entamée à la conférence de Genève (22).

(18) Flory (M) l'article précité p. 143.

(19) L'article 10 de l'accord du 17 mai 1983 prévoit des arrangements de sécurité, la longue annexe qui les détaille institue notamment une « région de sécurité » dans laquelle le gouvernement libanais accepte des restrictions de souveraineté importantes. Voir chronique des faits internationaux de Charles Rousseau, RGDIP, 1983 p. 428 - 437 et p. 887-890, et aussi Maghreb - Machrek, 1983 (101) et dans France — Pays Arabes, juin 1983 (109).

(20) Flory, Op. Cit. P. 141.

(21) Maghreb-Machrek, 1983 (101), Op. Cit. et aussi Flory, Op. Cit. p. 149.

(22) Ibid p. 149 et aussi Chronique des faits internationaux de Charles Rousseau, 1984 p. 500.

D'autant plus que cet accord a été considéré comme un contrat de soumission (23), violant les engagements antérieurs (24), transgressant une norme impérative régionale, une sorte de Jus cogens arabo-musulman (25). Plus grave encore, cet accord a été conclu sous l'empire de la contrainte par une puissance qui occupe une partie importante du territoire national. Ce qui est en soi une violation de l'esprit de la constitution en vigueur (26), et du droit des traités canonisé dans l'article 52 de la convention de Vienne de 1969 (27).

A la faveur de l'Union Nationale retrouvée à la conférence de Genève, les parties libanaises, toutes tendances confondues demandèrent l'abrogation de l'accord de 17 mai, après que le Président de la République eût donné sa parole d'honneur de ne pas le ratifier. Les circonstances l'ont conduit, en définitive, à se résigner à cette attitude d'abandon (28).

De l'avis général, la dénonciation s'avère l'ultima ratio de nature à faire disparaître de l'ordonnement juridique international l'accord israélo-libanais. Néanmoins, les raisons invoquées par le gouvernement libanais ne semblent pas être partagées par tout le monde. Si la dénonciation est considérée par le gouvernement comme une sorte de

(23) Cf. Maghreb-Machrek, n° 101 p. 104.

Le gouvernement de Beyrouth se serait laissé imposer un véritable « contrat de Soumission », notamment par l'article 3 et les arrangements de sécurité. Dans l'annexe de l'accord, le gouvernement libanais accepte en effet de sérieuses limitations à son autorité pour le régime établi au sein d'une région de sécurité. Le texte précise la nature et l'importance des troupes et des armes qui y sont autorisées, le total des effectifs libanais est fixé à une unité près puisqu'il comprend 4341 hommes, dont 123 officiers. Les forces, les armes et l'équipement entreposés ou transportés à travers la région sont limitativement énumérés dans l'annexe et son appendice. Même le trafic aérien et maritime se trouve réglementé à proximité de cette zone. Enfin, un appareil institutionnel mixte est prévu pour assurer la gestion d'un accord aussi complexe. Cf. Flory, p. 147.

(24) Le Liban aurait violé des engagements antérieurs « il n'aurait pas respecté la décision unanime du Conseil de la Ligue du 1^{er} avril 1950 interdisant de négocier un accord séparé avec Israël », et tomberait alors sous le coup de la sanction d'inclusion prévue par l'article 18 de la charte de la Ligue des États arabes. Op. Cit. P. 147.

(25) Cf. Flory p. 148.

(26) Voir l'article fort suggestif du professeur Georges Dib intitulé, « une alternative à l'accord du 17 mai » in le Journal Annahar Al'oubnani, mai 1984.

(27) L'article 52 dispose :

« Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes du droit international incorporés dans la charte des Nations Unies. »

(28) Dans un interview du 15 février 1984, Amine Gemayel analyse l'évolution en ces termes :

« J'étais admis par tous jusqu'au moment où le Liban a dû prendre position sur l'accord israélo-libanais » aussitôt que cet accord a été signé, mes problèmes ont commencé dès juillet. A partir de cet accord, les conflits internes ont été exploités, donnant une nouvelle dimension armée aux exigences de certains groupements libanais ».

Paris Match, 24 février 1984 p. 67.

mesure de représailles sanctionnant un cas d'inexécution fautive (I). Il n'en est pas de même pour une certaine doctrine qui estime plus adéquat de plaider la dénonciation du dit accord, en se fondant sur le non-respect de l'obligation de ne pas priver le traité en question de son objet et de son but avant son entrée en vigueur (II).

Aussi, ce n'est pas céder à une candeur académique que l'observer à propos de la dénonciation de l'accord du 17 mai une convergence quant à la finalité et une divergence quant à l'approche.

I - LA DENONCIATION DE L'ACCORD DU 17 MAI, UNE CONSEQUENCE DE SA VIOLATION SUBSTANTIELLE PAR ISRAEL

Le gouvernement libanais semble chercher le fondement de sa décision dans le droit des traités, et plus précisément dans l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969. Il est évident, en effet, que dans une convention synallagmatique l'obligation de chaque partie a pour cause l'obligation de l'autre contractant; le principe de réciprocité est à la base des conventions pour égaux.

En acceptant des arrangements de sécurité militaire, le Liban est en droit d'attendre de la partie israélienne l'exécution des clauses relatives à l'évacuation de son armée des territoires qu'elle occupe. Or, Israël ne s'est pas conformé aux dispositions de l'accord du 17 mai (29) qui prévoit en outre le rétablissement des mouvements de personnes et de marchandises. Ce volet qui vient compléter la cessation des hostilités et les mesures de sécurité ne se mettra en place qu'après le départ des forces armées israéliennes. C'est seulement à ce moment que débutera une période de six mois au cours de laquelle s'ouvriront « au sein du Comité Conjoint de liaison des négociations de bonne foi en vue de conclure des accords sur les mouvements de marchandises, des produits, et des personnes et d'en assurer l'application sur une base non discriminatoire (art 8 § 2.) (30).

Comme l'a précisé le président Amine Gemayel, « à ce moment-là, nous négocierons en toute liberté en veillant à ce que les relations définies avec Israël ne portent pas atteinte à nos rapports avec le reste du monde » (31).

Mais Israël a manqué à la parole donnée. Par son comportement, elle a rompu l'équilibre contractuel. Or, il est bien établi que la réciprocité dans l'engagement contractuel implique la réciprocité dans l'exécution (32).

(29) Le monde du 7 mars 1984.

(30) L'article 8 § 2 de l'accord du 17 mai, Magreb-Machrek, op. cit.

(31) Le Monde du 17 janvier 1984

(32) Emmanuel Décaux, la réciprocité en droit international, LGDJ-Paris, 1980 pp 259-260.

Pour le Liban, la conclusion de l'accord du 17 mai était le moyen permettant l'évacuation de l'armée israélienne (33). La négociation était considérée par le gouvernement de Beyrut comme le mode de règlement le plus approprié pour ce faire (34).

Mais Israël n'a pas exécuté les dispositions de l'accord relatives à cette évacuation. Ce qui constitue une violation grave et substantielle du traité. Le Liban, partie lésée pourra donc opposer la règle traditionnelle de la réciprocité ainsi que la liceité des représailles pacifiques en riposte à cette inexécution fautive. Le non-respect des dispositions afférentes à l'évacuation qui est la raison d'être de l'accord du 17 mai n'est pas une violation anodine, ou un prétexte fallacieux pour mettre fin par la dénonciation unilatérale d'une convention qui gêne le Liban. Mais c'est bel et bien une violation manifeste, grave et substantielle (35).

La doctrine aussi bien en droit civil qu'en droit international public admet généralement que la non-exécution d'une convention par une partie peut entraîner son extinction. Comme l'affirme Ripert, « il est un principe universellement admis en droit civil, c'est celui de l'exécution des contrats synallagmatiques trait pour trait. Cette règle est fondée sur une idée de justice (frangente fidei non est fides servanda) et sur une idée d'utilité pratique, pour quoi exécuter puisqu'on devra reprendre » (36).

Ce principe a deux applications : par voie de défense, sous la formule de l'exception d'inexécution, *exception non adimpleti contractus*, par voie d'action, sous la forme résolutoire pour inexécution.

Le professeur Paul REUTER note à juste titre que : « d'un point de vue étroitement conventionnel, ou plutôt contractuel, le principe fon-

(33) Cf. A. Fattal, article précité et George Dib.

(34) C'est le président Amine Gemayel qui s'en va répondre à l'offre de négocier du président Begin.

L'objectif de la négociation apparaît du côté libanais comme un retour à une pleine souveraineté et du côté israélien comme une garantie de sécurité à la frontière commune. Cf. Flory, Op. Cit. pp. 138-139.

Cette négociation a nécessité 138 jours en 37 rencontres entre l'ambassadeur libanais Antoine Fattal, le directeur du ministère israélien des Affaires étrangères, David Kimche et le sous secrétaire d'Etat américain, Morris Drapper. Ce dernier a signé le traité en faisant précéder sa signature de la mention « Witnessed » que le texte français de l'accord du 17 mai traduit par « attesté par ».

L'accord précité confie aux Etats-Unis d'Amérique un rôle précis et institutionnel dans le bon fonctionnement des futures relations bilatérales de deux parties. Cet accord ne nécessite pas de procédure de ratification du côté américain, ainsi que la laisse entendre la mention restrictive « Attesté par » qui précède le nom du signataire et ainsi que semble le confirmer l'article 10, qui énonce une ratification par « les deux parties » seulement. Cette solution a du reste été retenue dans les accords arabo-égyptiens. Voir sur cette gestion, ERPERA-HOECHSTETTER, des accords de Camp David au Traité de Paix entre l'Egypte et Israël, J.D.I., 1961 p. 43.

(35) Cf. Georges Dib, article précité.

(36) Cf. Emmanuel Decaux, Op. Cit. p. 219.

damental de la réciprocité empêche que la partie qui méconnaît ses obligations prétende exiger de l'autre partie le respect des siennes, c'est le principe de l'exécution trait pour trait ou encore le brocard *inadimplenti non est adimplendum*; ce mécanisme s'applique d'ailleurs avec plus ou moins de bonheur suivant que les obligations en cause sont symétriques, comme elles le sont par exemple, dans un accord où deux Etats engagés dans des hostilités s'engagent à relâcher chacun les prisonniers de guerre en leur pouvoir, ou encore dans un traité d'établissement réciproque » (37).

De son côté, la jurisprudence internationale confirme ce principe. Dans son avis de 1971 sur la Namibie, la Cour Internationale du Justice a affirmé l'existence « du principe juridique général selon lequel le droit de mettre fin à un traité comme conséquence de sa violation doit être présumer exister pour tous les traités », et que c'est à bon droit que l'Assemblée générale des Nations Unies a dénoncé le mandat de 1966 pour violation substantielle par l'Afrique du Sud de ses obligations (38).

La cour a reconnu que les règles de l'article 60 de la convention de Vienne représentent la « codification du droit coutumier existant dans ce domaine. D'après ces règles, l'extinction d'un traité n'est justifié qu'en cas de violation substantielle définie comme étant constituée par : « (a) un rejet du traité non autorisé par la présente convention, ou (b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité » (art. 60 § 3.) (39).

Par ce raisonnement, la cour de la Haye consacre l'article 60 comme principe général de droit. Il est significatif que la référence porte sur la définition de la violation substantielle (article 60 § 3) et non sur les modalités par lesquelles la victime peut invoquer ses droits.

Signalons au passage que cet article détermine les conséquences de cette violation selon les règles suivantes : quand il s'agit d'un traité bilatéral : « l'autre partie peut invoquer cette violation comme motif pour y mettre fin au traité ou pour le suspendre. Ni l'extinction, ni la suspension ne sont donc automatiques. La violation ouvre seulement le droit de déclencher la procédure instituée par les articles 65 et suivants. Une interprétation restrictive du texte devrait conduire à exclure toute

(37) Paul Reuter, introduction au droit des traités, A. Colin, Paris, 1972 p. 185

(38) Recueil des Arrêts, CIJ, 1971 p. 46 § 91

(39) Ibid p. 46 § 94

La Cour de La Haye se penche sur l'article 60 de la Convention de Vienne dans l'affaire de l'appel concernant la compétence du Conseil de D. DACI, CIJ, Rec. 1972, pp. 52-54 § 16.

Il est à souligner que le Juge Anzilotti avait déjà constaté que le principe de l'*exceptio non adimpleti contractus* était susceptible d'application par la Cour Permanente CPJI, série A/B, n° 70 p. 50. Arrêt du 28/6/1937: affaire des prises d'eau à la clause entre la Belgique et la Hollande.

répudiation unilatérale du traité violé (40).

Pareille disposition évite les abus et permet de sauvegarder la stabilité des traités internationaux. La sanction de leur violation par des mesures aussi radicales ne devrait intervenir que si cette violation était substantielle. De plus, elle ouvre seulement le droit de déclencher la procédure de règlement des différends.

L'exception d'inexécution, *exception non adimpleti contractus*, est une défense dont la portée est purement suspensive : que l'autre partie exécute d'abord ses obligations; et dans ce cas, on est très près de la formule des représailles pacifiques. Au contraire, l'action résolutoire met un terme au contrat. Il ne suffit pas que la partie en défaut exécute ses obligations pour que la partie lésée doive à son tour exécuter les siennes, sans qu'aucune sanction intervienne.

Ici la sanction, c'est la fin des relations contractuelles. Les Etats ont eu tendance à s'affranchir de ces distinctions et à considérer que l'exception d'inexécution n'était pas seulement une irrécouvrabilité devant le juge, mais une exécution sur le fond en l'absence de tout juge (41).

L'application de l'article 60 § 1. de la convention de Vienne au cas d'espèce n'est pas dépourvue de pertinence. En se basant sur l'exception non adimpleti contractus, le gouvernement libanais est en droit de plaider l'extinction de l'accord du 17 mai, comme conséquence de sa violation par Israël. L'article 60 § 1. de la convention de Vienne précise cependant qu'il s'agit d'un traité bilatéral, ce qui est le cas présentement. Mais nous avons déjà relevé que cet accord n'est pas entré en vigueur faute de sa ratification par le président de la République libanaise. Dès lors, il n'est qu'un projet d'accord, un pré-accord voire même un non-accord (42), si l'on se réfère à la théorie de l'inexistence en droit.

Pour contourner cette objection réelle, il s'avère indispensable de recourir au palliatif juridique dont le mécanisme est décrit à l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

II → LA DENONCIATION DE L'ACCORD DU 17 MAI. UNE CONSEQUENCE CONTRE LE NON RESPECT DE L'OBLIGATION DE NE PAS PRIVER LE TRAITE DE SON OBJET ET DE SON BUT

Peut-on dénoncer un accord qui n'a pas été ratifié ? Est-il permis de dénoncer l'accord du 17 mai à l'expiration d'une certaine période ? Est-il licite de plaider sa dénonciabilité sur la base d'une clause résolutoire ?

Pour cerner autant que faire se peut cette problématique, il convient au préalable d'interpeller le droit en vigueur tant national qu'international.

(40) Cf. Paul Reuter, p. 187

(41) Cf. E. Decau, Op. Cit. p. 251

(42) Cf. A. Fattal, article précité

A/ L'article 52 de la constitution libanaise désigne en effet, l'autorité investie du « Treaty Making Power », c'est-à-dire l'organe habilité à engager internationnellement l'Etat. Cette disposition empruntée à la constitution française de 1875 stipule que le Président de la République négocie et ratifie les traités. La pratique du reste a clarifié le sens de cette formule par trop sommaire. C'est le Tandem chef d'Etat/gouvernement, le pouvoir exécutif tout entier, qui négocie et ratifie les traités. Il est rare que le président de la République négocie personnellement la conclusion d'un accord international. La négociation est confiée habituellement à une délégation de diplomates ou de techniciens agissant sur instruction du ministre des Affaires étrangères (43).

Une fois, les pourparlers terminés et le texte du traité établi dans sa forme définitive, « ne varietur », l'authentification va intervenir. Dans le cas présent, elle consiste en une signature qui a pour but de constater la clôture des négociations et de certifier l'exactitude et l'authentification du texte. Dans certains cas, la signature suffit à lier le gouvernement, on a alors affaire à un accord en forme simplifiée ou accord exécutif. Quand cela est-il possible ? Il appartient au droit interne de chaque Etat d'en décider. La constitution libanaise est laconique sur ce point. L'article 52 dispose uniquement que « les traités qui engagent les finances de l'Etat, les traités de Commerce et en général les traités qui ne peuvent être dénoncés à l'expiration de chaque année, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par la Chambre » (44).

L'accord du 17 mai ne pouvant être dénoncé à l'expiration de chaque année, il était donc soumis à la double procédure de l'approbation parlementaire et de la ratification, au demeurant, il dispose express verbis qu'il sera ratifié par les deux parties et que les instruments de ratification seront échangés (45).

La ratification est, selon le dictionnaire de la terminologie du droit international, « l'acte diplomatique par lequel l'organe supérieur d'un Etat, d'ordinaire le chef de l'Etat, confirme la signature apposée sur un traité par son plénipotentiaire ou atteste que cette signature est con-

(43) Ibid

(44) Ibid

(45) A la différence de la Convention d'armistice libano-israélienne du 23 mars 1949, qui précisait à l'article VIII, que « la présente convention n'est pas sujette à ratification », il est stipulé ici à l'article 10 que « le présent accord sera ratifié par les deux parties » et qu'il entrera en vigueur à la date de l'échange des instruments de ratification. L'enregistrement de l'accord est expressément prévu à l'article 12 conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations-Unies.

firmée par l'organe compétent, ce qui, en général, est une condition formelle de la conclusion du traité » (46).

Dans le cas du Liban, la ratification est l'acte par lequel le tandem chef d'Etat-gouvernement donne force de loi au traité. Elle s'effectue par le biais d'un décret. Seule la ratification suivie de l'échange des instruments engage juridiquement l'Etat, la signature n'étant que l'ultime formalité de la négociation (47).

Mais que signifie le vote de la Chambre des Représentants ? Nous avons déjà dit que l'accord du 17 mai a été soumis à la Chambre qui avait voté une loi autorisant le pouvoir exécutif à ratifier. Toutefois, l'ambassadeur Antoine Fattal qui a présidé la délégation libanaise aux négociations avec Israël observe que « la signification de ce vote n'a pas été comprise par ceux là mêmes qui étaient chargés d'en assurer l'application ». (48). Il est très différent du vote des lois ordinaires. Le parlement, souligne-t-il, n'a pas l'initiative des traités alors qu'il a celle des lois. Il n'a pas le droit d'amender le traité comme il amende les projets de lois, il peut seulement accorder l'autorisation de ratifier ou de la refuser. Etant entendu que la ratification et l'échange des instruments sont des actes discrétionnaires de l'exécutif qui reste libre de ne pas ratifier ou de choisir le moment opportun pour ce faire, il n'est donc pas tenu par les délais constitutionnels concernant la promulgation des lois. Fait plus important : l'exécutif peut dénoncer les traités sans en référer à la Chambre. Cette fois encore, sa compétence est discrétionnaire et non liée comme en matière des lois (49).

Lorsque la ratification est acquise sur le plan interne, elle ne devient obligatoire sur le plan externe que par l'échange des instruments de ratification entre les parties contractantes. Cette formalité consiste à échanger des lettres dites de ratification signées par le chef de l'Etat, contenant le texte de l'accord et accompagnées d'un procès verbal, les Etats se bornant parfois à se notifier mutuellement les ratifications.

Tant que cet échange n'est pas réalisé, la ratification est dépourvue de valeur internationale, sauf disposition contraire, le refus de ratifier est licite. La formule « sous réserve de ratification » a pour effet de restaurer la liberté totale de l'Etat signataire.

Quoi qu'il en soit, le refus de ratifier ou d'échanger les instruments par l'un des contractants, peut être interprété défavorablement par l'autre partie qui en tirerait les conclusions politiques qu'elle estimera conforme à ses intérêts. Néanmoins, un tel refus même regrettable sur

(46) Dictionnaire précité, ..

(47) Cf. A Fattal, article précité.

(48) Ibid

(49) Ibid

le plan moral est inattaquable sur le plan du droit (50).

Force est de conclure sur ce premier point que la loi fondamentale du Liban dans son article 52 passe sous silence des traités de la plus haute importance, pour ne citer que ceux de nature politique (51). L'accord du 17 mai ne pouvait être dénoncé à l'expiration de chaque année puisqu'il était soumis à la double formalité de l'approbation parlementaire et de la ratification. Mais quand bien même il était soumis à la ratification, le président de la République libanaise excipant de son domaine « réservé », pouvait ne pas le ratifier. S'il ratifiait l'accord en question sans qu'il ait l'approbation du parlement alors que celle-ci était nécessaire selon les termes de l'article 52 de la constitution libanaise, on se trouverait alors en présence d'une ratification imparfaite (52).

B/ Le droit international public règle la situation d'un trait qui n'est pas encore entré en vigueur. Il s'agit de l'effet immédiat de certaines clauses et de l'application à titre provisoire. Ce n'est pas le cas ici. Mais l'accord du 17 mai peut déployer certains effets dès avant sa mise en vigueur, car il faut tenir compte de l'existence de certaines obligations de comportement.

Le traité projeté requiert des Etats qui ont participé à son élaboration une certaine loyauté de comportement. On ne doit pas s'engager dans la voie d'un engagement conventionnel et en même temps rendre celle-ci sans objet. S'il en était ainsi, sans qu'il y ait violation d'un engagement conventionnel, puisque celui-ci n'a pas encore d'existence juridique, la responsabilité internationale de l'Etat serait engagée. Mais comme le fait observer le professeur Paul Reuter « le contenu exact de cette obligation de comportement, établi par la coutume internationale à partir de principe de la bonne foi, n'est pas aisé à déterminer. Dans son projet d'articles, la commission du Droit International (article 15) l'avait défini par rapport à la sauvegarde de l'objet et du but du traité et l'Etat se devait d'interdire tout acte mettant en cause cet objet et ce but dès le début des négociations : elle n'a retenu cette interdiction que pour le cas de l'Etat qui a signé sous réserve de son consentement définitif ultérieur, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie à ce traité et pour celui de l'Etat « qui a exprimé son consentement à être lié, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée » (53).

Cette situation est prévue à l'article 18 de la convention de Vienne qui semble applicable au cas d'espèce. C'est du moins la thèse sou-

(50) NGUEYEN GOK Dinh et A. Pellet. Droit International public, 2^e édition, 1980.

(51) Cf. A Fattal, Op. Cit.

(52) Selon le dictionnaire de la Terminologie du Droit International, la ratification imparfaite est un « terme de doctrine désignant la ratification d'un traité donné par le chef de l'Etat sans les autorisations exigées par la constitution ». Dictionnaire précité p. 502

(53) Cf. Paul Reuter Op. Cit. pp. 77-78

tenue par l'ambassadeur Fattal. Voici ce qu'il a écrit à cet égard.

« Durant la négociation de l'accord de 17 mai, Israël avait posé trois conditions sine qua non à l'évacuation de ses troupes :

1) Les prisonniers israéliens et les dépouilles des soldats israéliens, détenus par les Syriens et les Palestiniens devaient être restitués en premier lieu;

2) Les militaires palestiniens auraient à quitter le Liban avant les troupes régulières;

3) Les troupes syriennes et israéliennes se retireraient un peu plus tard simultanément.

« Pressentis, les Syriens avaient accepté ces conditions, c'est du moins ce que l'on avait assuré au négociateur libanais. Ce dernier objecta qu'il ne pouvait promettre le fait d'un tiers ni se porter fort pour lui et qu'en tout état de cause, la liberté de la Syrie demeurerait entière. en conséquence, les susdites conditions ne pouvaient être incluses dans le corps de traité. Sur ces entrefaites, Israël adressa aux Etats-Unis une lettre parallèle à l'accord indiquant que si ces trois conditions n'étaient pas satisfaites, ses troupes ne quitteraient pas le Liban.

« Le négociateur libanais ne pouvait pas acquiescer à une telle réserve sans opposer une contrepartie. Pour le Liban, l'objet et le but essentiel on pourrait presque dire unique de l'accord, était l'évacuation des troupes et des milices étrangères installées sur son territoire. Aussi bien, il adressa à son tour aux Etats-Unis une lettre parallèle les informant que si les troupes israéliennes ne se retireraient pas dans des délais raisonnables, il serait libre soit de suspendre l'application de l'accord, soit d'en déclarer la caducité ou, pour employer une expression plus accessible, de le tenir pour nul et de nul effet. Ces deux lettres n'ont pas été publiées mais la presse s'en est fait l'écho. Elles sont importantes, car elles contiennent et de plein droit la résolution de l'accord » (54).

L'éminent auteur ne pouvait ignorer l'objection que suscite la clause résolutoire. Car comment invoquer la caducité d'un accord qui n'existe pas juridiquement ?

Pareille objection ne résiste pas à l'examen. Le droit des traités pose en principe que durant la période qui précède l'entrée en vigueur d'un traité international, l'Etat signataire doit s'abstenir d'actes qui priveraient ledit traité de son objet et de son but, en vertu de l'article 18 de la convention de Vienne.

« Or, depuis le 18 mai 1983, constate l'ambassadeur Fattal, Israéliens et Syriens répètent sans désespérer qu'ils n'ont pas l'intention de partir, ou qu'ils s'en iront aux conditions qui leur sièront. Nous nous trouvons dans la situation prévue à l'article 18 de la convention de

(54) Cf. A. Fattal, Op. Cit.

Vienne. L'évènement qui aurait permis de proclamer la résolution de l'accord du 17 mai (s'il était en vigueur) s'est réalisé avant la lettre » (55).

C'est l'impasse. Pour s'en sortir, le Liban, après huit mois d'attente pouvait déclarer caduc l'accord en question. Pareille initiative était irréprochable sur le plan du droit (56).

CONCLUSION :

Dénoncer l'accord du 17 mai sur la base de la violation de l'obligation de comportement nous semble une démarche opératoire et licite. En effet, l'obligation de comportement pénètre dans l'univers normatif, crée des droits et des obligations et postule l'existence de sanctions adéquates du genre de celle prévue à l'article 18 de la convention de Vienne de 1969. C'est là une sanction conventionnelle admise par la doctrine et aussi par la jurisprudence internationale.

L'accord du 17 mai étant dénoncé pour les raisons invoquées précédemment, le Liban revient au statu quo anté, c'est-à-dire soit à l'état de guerre avec Israël comme les autres pays arabes, l'Egypte excepté, soit au régime de la convention d'armistice de 1949 dont la portée juridique est sujette à controverse (57).

Au delà de cette question ponctuelle, la disparition de l'accord du 17 mai a été redouté par Israël et ses alliés comme un précédent prémonitoire. Il témoigne de l'échec patent d'un pari, et révèle les déboires d'une approche visant à imposer une paix séparée, unilatérale et inique. Si la paix n'est pas celle des cimetières, si elle est consentie et non subie, elle devrait prendre appui sur un équilibre des Etats et en faire un élément fondamental d'une dynamique nouvelle dans la région du Moyen-Orient. Telles sont les conditions pour que se consolident les engagements souscrits, et pour que le Wishfull Thinking devienne réalité et non une singulière illusion. Mais cette affaire nous enseigne que la loyauté, principe à la fois éthique et juridique, est requise dans les relations contractuelles.

Or, Israël a failli à ce principe sacro saint vis-à-vis du Liban avec lequel il venait de conclure un accord international, mais aussi vis-à-vis de lui même, dans la mesure où la quête de la paix passe inexorablement par la satisfaction des droits légitimes du peuple palestinien. Car, c'est là l'essence du problème du Moyen-Orient. Pour l'avoir ignoré l'accord du 17 mai a cessé d'exister (58).

(55) Ibid.

(56) Ibid.

(57) Pour le gouvernement israélien, la Convention d'armistice du 23 mars 1949 est désuète. En revanche, pour le gouvernement libanais, cette Convention est toujours en vigueur. Voir sur la position du Liban, l'article de l'ambassadeur A. Fattal, et pour une solution de rechange, l'article précité de Georges Dib.

(58) Cf., Flory, Op. Cit. p. 150.

STRUCTURE DE CAPITAL, STRUCTURE DE CONTROLE ET DIMENSIONS DU POUVOIR ECONOMIQUE ET FINANCIER : UN ESSAI D'ANALYSE ET D'INTERPRETATION A PARTIR DE L'EXEMPLE MAROCAIN

Abdelghani KADMIRI *

Quelles sont les structures de capital et de contrôle des principales firmes marocaines et comment se manifeste l'évolution de la distribution du pouvoir économique et financier ?

Si ces deux questions se rattachent directement à la nature des rapports entre capital et pouvoir et constituent un problème complexe auquel il est difficile d'apporter des réponses définitives, il est possible toutefois de dégager les éléments fondamentaux de ce problème et de préciser leur articulation à partir de l'analyse dynamique des structures industrielles et financières de l'économie.

Mais pourquoi opérer un tel détour ?

La réponse à cette question implique, au préalable, que certaines remarques soient introduites pour spécifier la démarche et justifier l'analyse.

Deux préoccupations sont à l'origine de ce choix :

En premier lieu, la prise en considération des structures industrielles et financières de l'économie apparaît comme une perspective appropriée dans la mesure où elle suscite des réflexions à propos des mutations du système productif, des mécanismes de contrôle et des forces dominantes qui sont à la base du pouvoir économique et financier.

En second lieu, la diversité des structures industrielles et financières de l'économie se manifeste aussi par les structures et la dynamique du pouvoir, elles-mêmes étroitement liées aux particularismes internes de la société et aux rapports complexes issus de l'internationalisation.

D'un point de vue méthodologique, puisqu'au cœur de cette démarche se situent les relations de pouvoir, d'influence et/ou de dépendance, les questions qui se posent sont donc de savoir comment définir et rattacher une situation d'influence ou de dépendance à une

* Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat.

Cet article est tiré d'une thèse de doctorat d'Etat ès-sciences économiques préparée sous la direction du Professeur J.M. CHEVALIER et soutenue devant l'U.E.R de Sciences Economiques et de Gestion (Université de Paris-Nord), en 1983, sous le titre : Les structures industrielles et financières de l'économie marocaine.

structure de pouvoir et comment les caractériser objectivement.

Pour répondre à ces questions, nous pouvons adopter deux points de vue :

Le premier consiste à procéder, à partir des firmes, au repérage des forces qui opèrent à l'intérieur du système productif et déterminent la capacité de provoquer son évolution.

Le second permet de montrer les rapports d'influence ou de dépendance qui affectent les restructurations nécessaires et déterminent l'évolution du pouvoir économique et financier (1).

Entre ces deux points de vue, nous pensons qu'il existe une liaison car la connaissance de la structure du capital-actions des entreprises, malgré son importance sur le plan de l'interprétation, reste insuffisante si elle n'est pas complétée, en longue période, de l'étude des modes d'accumulation et de développement des firmes (2).

En effet, si nous admettons que la nature des rapports de propriété est inséparable des stratégies d'accumulation, l'analyse du mouvement d'accumulation en relation avec la nature de la propriété du capital permet d'expliquer, plus particulièrement, les formes d'organisation des relations inter-industrielles, les logiques de dépalcement ou d'orientation des capitaux et, plus généralement, les conditions dans lesquelles se transforme la structure productive.

A partir des principaux résultats auxquels nous sommes parvenus (1) nous nous efforcerons de montrer quelques unes des dimensions du pouvoir économique et financier.

Dans cette perspective, nous chercherons à faire ressortir dans un premier point les caractéristiques de la propriété du capital et la hiérarchie des pouvoirs de décision qui en résulte avant d'examiner, dans un second point, la structure financière et la structure du pouvoir de contrôle des principales firmes du système productif marocain.

Dans un troisième point, nous esquisserons les tendances nouvelles de l'évolution du pouvoir économique et financier qui se dégagent de la dynamique du système productif.

(1) Cette approche s'inspire des travaux de J.M. CHEVALIER :

— Les structures financières de l'industrie américaine, Cujas, Paris, 1970.

— L'économie industrielle en question, Calmann-Lévy, Paris, 1977.

(2) C'est pourquoi l'utilisation du contrôle économique et du contrôle financier comme critères d'évaluation du pouvoir économique et financier nous paraît fondamentale pour deux raisons majeures :

— Le contrôle financier permet de localiser les centres de décision économique et faciliter le repérage des lieux de pouvoir.

— Le contrôle économique permet de comprendre les stratégies et les comportements des groupes (ou firmes) et cerner par là-même l'évolution du fonctionnement et des structures du système productif.

(1) Notre analyse se fonde sur des données empiriques couvrant la période 1973-1980.

I PROPRIETE DU CAPITAL ET HIERARCHIE DES POUVOIRS DE DECISION

Au Maroc, la difficulté de s'assurer la propriété d'une grande entreprise et le besoin croissant de capitaux et de technologies pour développer la production imposent souvent une association entre plusieurs catégories d'investisseurs.

L'Etat, les groupes étrangers, les groupes nationaux (familles ou groupes de personnes), les banques et les institutions financières interviennent en effet à des degrés divers et entretiennent parfois une collaboration active.

La pluralité des partenaires pose cependant deux problèmes : celui de l'équilibre ou de la concurrence entre les différents partenaires de capitaux et celui du pouvoir de décision du fait de la relative dispersion des capitaux.

Globalement, les groupes de personnes (ou familles marocaines) ne détiennent pas une part très importante du capital (2).

Ce dernier est acquis, majoritairement ou minoritairement, par l'Etat et les groupes étrangers ou encore par d'autres entreprises industrielles et financières elles-mêmes faisant l'objet du même type d'appropriation (1).

Les participations financières sont, le plus souvent, des participations-relais et l'influence de l'Etat, en tant que co-proprétaire dans les entreprises tend, d'une part, à limiter l'éparpillement des moyens de production et de la propriété et, d'autre part, à renforcer une gestion bipartite voire tripartite au sein de celles-ci pour donner éventuellement à la direction plus de stabilité et de cohérence.

Cette forme de gestion tend à se développer avec l'apparition des sociétés conjointes ou filiales communes et permet de dégager d'autres implications sur les structures de contrôle.

En effet, dans ces firmes, les structures organisationnelles et de pouvoir peuvent être approchées, nous semble-t-il, de celles prises par les firmes multipolaires définies par J.P. BOIZETTE « comme étant une forme de transition vers la firme technocratique » (2).

Dans la firme multipolaire, ce même auteur considère les rapports de pouvoir entre les principaux actionnaires sous trois angles (3).

(2) Cette observation résulte, certes, de notre échantillon qui tient compte des critères de taille suivants : effectifs, chiffre d'affaires, capital et réserves des entreprises par rapport à leur place dans les différentes branches et sections de l'appareil productif.

Sur ce point, voir le chapitre méthodologique de notre thèse.

(1) De nos jours, les firmes les plus puissantes au Maroc se présentent comme des holdings financières contrôlant un certain nombre de filiales d'exploitation (BRPM, ODI, CMKD, SNI, ...etc.).

(2) J.P. BOIZETTE, « Conformité, cohésion et développement des entreprises », Revue Economique, vol. 29, n° 5, septembre 1978, p. 836.

(3) Ibid., pp. 834-836.

— Le contrôle surveillé assure une prédominance limitée à l'un des pôles sur le reste de l'entreprise. Il correspond à la situation où le pôle dominant détient la majorité du capital et son associé la minorité de blocage ou encore au cas où le pôle dominant détient une minorité de blocage et son associé une part inférieure à celle-ci.

— Le contrôle négocié traduit une association des différents pôles d'influence sur une base quasi-égalitaire.

— Le contrôle partagé correspond à une forme extrême de contrôle surveillé où les deux pôles d'influence détiennent une minorité de blocage.

Or, si l'on se réfère à la structure financière des 200 principales sociétés marocaines (1) on se rend compte que, hormis les entreprises publiques, plusieurs firmes privées sont prises dans une hiérarchie des pouvoirs (2).

STRUCTURE FINANCIERE ET STRUCTURE DU POUVOIR DE CONTRÔLE : ANALYSE DES RESULTATS

Quels sont les résultats les plus significatifs, à partir des formes et des catégories de contrôle des 200 principales firmes du système productif (3) ?

Au niveau des catégories de contrôle on constate :

- Que le contrôle privé marocain est peu fréquent puisqu'il n'intéresse que 20 sociétés dont 11 pour les familles et les groupes de personnes.

Or, pour ces dernières sociétés, 5 sont sous contrôle majoritaire et 4 sous contrôle collectif.

Cette faiblesse résulte, il est vrai, du choix de notre échantillon qui

(1) Pour une présentation détaillée des résultats. Cf. Thèse, Annexe I, pp. 155-188.

(2) En effet, on rencontre fréquemment des sociétés soumises au contrôle joint (ou contrôle partagé) et des sociétés soumises au contrôle minoritaire avec ou sans minorité de blocage (Cf. infra, 2ème partie).

Dans ces sociétés, où les participations financières ne sont pas décisives, les actionnaires peuvent instaurer des rapports d'influence qui entraînent rapidement un changement notable des pôles de décision.

(3) Pour établir la structure financière des principales firmes marocaines nous avons étudié :

— la forme du contrôle qui s'exerce sur la société selon les types de participation (P).

- contrôle absolu (P = 80%)
 - contrôle majoritaire (P = 50%)
 - contrôle minoritaire avec minorité de blocage (P = 33,4%)
 - contrôle minoritaire simple (5% P = 33,4%)
 - contrôle joint ou contrôle partagé (lorsque la participation est égalitaire. exemple : 50%-50% , 1/3-1/3-1/3 ; 25%-25%-25% ..)
 - contrôle collectif, lorsque aucune participation prise individuellement ne permet pas d'asseoir un contrôle effectif.
- la nature du contrôle en fonction du type d'appropriation du capital (contrôle étranger, contrôle étatique, contrôle privé marocain, contrôle mixte)

regroupe essentiellement des firmes puissantes dont la dimension dépasse généralement les possibilités d'investissement d'une seule famille ou d'un seul individu (1).

Mais, on peut se demander si les différentes fractions du capital privé marocain cherchent réellement à multiplier les opérations à caractère économique, si leurs actions parviennent à s'actualiser dans et par une action collective ou encore si l'émiettement de leur pouvoir de contrôle ne découle pas de leurs assises mouvantes et de leurs actions concurrentes ?

De telles questions renforcent l'interrogation relative à l'existence d'une oligarchie qui contrôlerait l'appareil productif.

Or, si nous admettons la proposition émise par F. BOURRICAUD à savoir : « la position de l'oligarchie est déterminée par sa capacité à capter à son profit ou du moins à contrôler les forces productives » (2), nous pouvons affirmer qu'en ce qui concerne le cas marocain, cette position est ambiguë.

Cette ambiguïté peut être considérée, nous semble-t-il, comme la conséquence du particularisme de la bourgeoisie marocaine qui, sans être restée en marge de l'industrialisation, s'est peu intéressée jusqu'ici à organiser, réorienter ou restructurer les secteurs de l'activité économique.

- Que le contrôle des banques et des organismes financiers spécialisés est légèrement inférieur en nombre au contrôle familial (9 sociétés). Cette constatation traduit l'insuffisante intervention du capital d'origine bancaire dans le développement des structures productives (Cf. tableaux 1 et 2).

On peut penser aussi que les banques inscrites au Maroc, en l'absence de véritables banques d'affaires, n'ont pas une activité financière suivant le sens que donne à cette dernière F. MORIN (3) : c'est-à-dire, une intervention directe d'une banque dans le mouvement de cristallisation du capital.

En effet, le champ d'intervention privilégié des banques est constitué par les opérations financières et par les crédits à court terme alors

(1) La tendance qui se dessine actuellement laisse entrevoir une progression du contrôle privé marocain, notamment avec la réduction des investissements publics et la redéfinition du secteur public.

(2) F. BOURRICAUD, Pouvoir et société dans le Pérou contemporain, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1967, p. 2.

(3) F. MORIN, La structure financière du capitalisme français, Calmann-Lévy, Paris, 1974.

que les participations stables autorisant un contrôle effectif ne recouvrent que des opérations mineures (1).

- Que le contrôle étatique est prédominant (82 sociétés). La mise en mouvement du capital public s'explique, en partie, par la faiblesse des structures de l'appareil productif, la lente croissance de la production et des investissements et l'attitude défensive des initiatives privées.

Les fonctions économiques de l'Etat ont pris une nouvelle dimension dès lors où il en est venu à élargir et à diversifier ses activités industrielles, commerciales et financières au travers des entreprises publiques et mixtes (2).

- Que le contrôle étranger demeure important malgré les mesures de marocanisation et la faiblesse des apports directs en capital (voir tableaux 3 et 4). Le contrôle étranger (56 sociétés) vient en deuxième position après le contrôle étatique. Dans ce type de contrôle, le contrôle minoritaire reste le plus fréquent puisque, en effet, 31 sociétés sont sous contrôle minoritaire avec minorité de blocage et 13 sociétés sont sous contrôle minoritaire simple alors que le contrôle majoritaire ne concerne que 12 sociétés.

En opérant traditionnellement dans les activités induites en amont (mines, industrie de transformation, B.T.P.) et en aval (commerce, finances, services, transports) du processus de production, les groupes étrangers ont pu conserver un contrôle réel sur plusieurs branches de l'économie.

(1) On peut indiquer à ce sujet que l'émergence du pouvoir bancaire se situe entre 1978 et 1980.

Avant cette période, les organismes financiers spécialisés détenaient des participations stables mais variables dans plusieurs sociétés commerciales, industrielles et financières.

Or, le volume de ces participations était bien supérieur à celui détenu par les banques. Cependant, les prises de participations des banques et des organismes financiers spécialisés, si elles étaient importantes pour leur permettre d'exercer une influence sur certaines sociétés, restaient insuffisantes pour pouvoir exercer un contrôle réel sur l'industrie.

(2) La pénétration accrue du capital public dans la sphère productive est aujourd'hui remise en question. Pourtant, la concentration des investissements publics a contribué à réduire l'importance du contrôle étranger, même si l'intervention du capital international, comme partenaire minoritaire, dans plusieurs branches d'activités économiques a été maintenue.

Aussi, deux questions peuvent être posées:

— le désengagement partiel ou progressif de l'Etat sur le plan économique et financier peut-il conduire le secteur privé marocain à revitaliser le système productif ?

Il semble que cet objectif soit difficile à atteindre à moins que le secteur privé lève progressivement les contraintes technologiques et les difficultés financières qui handicapent la croissance économique et participe réellement au développement du système productif.

— le transfert de valeur du secteur public vers le secteur privé ne va-t-il pas créer, au contraire, d'autres déséquilibres économiques ?

Le contrôle étranger semble même se stabiliser en dépit des restructurations financières dont fait l'objet l'appareil productif (1).

- Que le contrôle mixte (35 sociétés) exprime, à la suite de la marocanisation, une tendance vers des changements dans les rapports de propriété avec un resserrement progressif des liaisons financières des entreprises autour d'un centre de contrôle dominant qu'est l'Etat.

Sur le plan des structures de contrôle, il est intéressant de remarquer :

- Qu'un nombre important de sociétés sont soumises au contrôle absolu et au contrôle majoritaire (respectivement 44 et 34 sociétés). Cette forme de contrôle est la plus fréquente lorsque l'Etat-proprétaire n'accepte pas de subir la volonté d'un groupe privé dans des sociétés jugées stratégiques ou d'intérêt général.

Le contrôle majoritaire est recherché aussi par le capital étranger pour conserver une large autonomie sur le plan de la gestion.

- Que plusieurs sociétés sont soumises au contrôle minoritaire (55 sociétés pour le contrôle minoritaire avec minorité de blocage et 25 sociétés pour le contrôle minoritaire simple).

Le contrôle minoritaire, avec ou sans minorité de blocage, est adopté par le capital étranger qui a dû transférer une partie de son patrimoine industriel et financier à l'Etat ou au capital privé marocain à la suite de la marocanisation des entreprises.

C'est aussi un moyen pratique pour le capital étranger qui peut conserver ainsi le pouvoir de décision en prenant moins de risques et en faisant un minimum d'apports de capitaux.

L'Etat retient également cette forme de contrôle pour encourager l'implantation d'industries nouvelles et aider les groupes privés à poursuivre le processus d'industrialisation.

- Que le contrôle joint (35 sociétés) tend à se développer beaucoup plus entre les groupes étrangers et l'Etat.

Ce moyen de contrôle apparaît comme une évolution dans les rapports contractuels liant les filiales des firmes multinationales et les entreprises à dominante publique : contrats d'entreprise, contrats de gestion ou de services, accords de partage de la production ou des marchés, accords de commercialisation... etc.

1. Une rupture dans l'équilibre des rapports secteur public — secteur privé peut constituer un risque pour l'économie si le désengagement de l'Etat ne fait qu'introduire de nouvelles modalités de revalorisation du capital privé.

(1) D'après les données les plus récentes (Jeune-Afrique Economie, n°53-54, décembre 1984/janvier 1985) on constate que sur les 147 plus grandes entreprises marocaines 58 (soit 39,45%) sont encore sous influence étrangère puisque la participation du capital international dans ces sociétés reste à 33%.

• Qu'enfin, contrairement aux pays capitalistes industrialisés, les exemples de contrôle interne sont inexistants dans les firmes marocaines.

3 Structures industrielles, structures financières et évolution du pouvoir économique et financier

Sur le plan empirique, l'analyse du contrôle financier a permis de confronter les résultats de l'étude des structures de capital à la nature du contrôle en termes de pouvoir.

Cette analyse a montré que l'importance des groupes de contrôle est variable puisque parmi les grandes sociétés :

- 41 % sont contrôlées par l'Etat,
- 28 % sont contrôlées par le capital étranger,
- 15 % sont contrôlées conjointement par l'Etat et les groupes étrangers,
- 5,5 % sont contrôlées par les groupes de personnes ou familles marocaines,
- 4,5 % sont contrôlées par les banques et autres institutions financières,
- 1,5 % sont contrôlées par les capitaux étrangers et privés marocains,
- 1 % est contrôlé par l'Etat et le capital privé marocain (1).

En d'autres termes, cela signifie clairement que la moitié des principales firmes est rattachée au pouvoir étatique tandis que le tiers de celles-ci reste dominé par le capital étranger.

En revanche, l'influence des banques sur l'orientation du système productif est réduite.

La deuxième observation est que la propriété économique est relativement concentrée. Et dans la quasi-totalité des principales firmes, l'analyse du contrôle formel permet d'affirmer qu'il n'y a pas séparation entre capital et pouvoir de contrôle.

Enfin, dans la majorité des firmes, il y a une forte représentation des groupes de contrôle au niveau des conseils d'administration.

Ces données resteraient toutefois partielles si elles n'étaient pas complétées par une analyse de la dynamique des structures productives par rapport à l'évolution des comportements des groupes de contrôle.

En dynamique, c'est assurément le pouvoir qui peut changer les rapports de force « en modifiant soit les moyens dont disposent les dif-

(1) Le reste (soit 3,5 %) est dû au contrôle indéterminé.

férents acteurs (firmes ou groupes) soit leurs modes d'interaction, de façon à mettre certains de ces acteurs en position plus avantageuse que d'autres » (1).

Un examen détaillé de ces mutations structurelles dépasserait le cadre de cet article (2). Néanmoins, certaines indications peuvent être données sur le remodelage de la configuration actuelle du pouvoir économique et financier.

A la veille de la marocanisation de réels mouvements de capitaux ont accompagné l'évolution des structures productives et ont entraîné une tendance à la centralisation progressive du capital dans la quasi-totalité des secteurs économiques.

Les investissements en capital réalisés tant sous forme de création d'entreprises nouvelles que sous celles d'extension d'unités existantes sont devenues complexes avec la participation d'un secteur public en même temps que celle du secteur privé (1).

Par la suite, de 1973 à 1980, l'action multiforme de l'Etat et le déclin relatif de l'investissement et du contrôle étrangers ont eu des incidences sur les restructurations des capitaux et des entreprises.

La marocanisation marquera, cependant, une étape particulière dans les mutations du système productif.

Elle suscitera, en effet, non seulement une dynamique des transferts de propriété mais encore de nouvelles formes de valorisation de capital que le mouvement de concentration financière viendra renforcer en permettant, d'une part, l'adoption de plusieurs formes de coordination inter-entreprises et en favorisant, d'autre part, l'émergence et la croissance des groupes industriels et commerciaux, publics et privés, et des sociétés de portefeuille.

Les groupes industriels et commerciaux comme les holdings étendent leurs activités en direction de plusieurs secteurs de l'économie. Mais les mutations qu'ils connaissent sont dictées davantage par les considérations d'ordre financier.

L'importance de cette logique financière peut être saisie à partir du développement des relations financières et de la mise en œuvre des stratégies de diversification de ces macro-unités (2).

L'imbrication des capitaux permet à ces complexes de se transformer en de puissantes concentrations économiques, de s'affranchir des contraintes de la concurrence et d'acquérir un plus grand pouvoir de négociation et de contrôle.

(1) R.W. COX et H.K. JACOBSON, « L'analyse de la prise de décision », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Vol., XXIX, n° 1, 1977, p. 126.

(2) Sur ce point, voir notre article, « Croissance et stratégies des groupes industriels au Maroc », à paraître.

(1) J. BOUQUEREL, « Les investissements industriels au Maroc », aspects géographiques », in *Revue de Géographie du Maroc*, n° 20, 1971, pp. 57-66.

(2) Voir chapitre 3 de notre Thèse.

Les diversifications semblent, par contre, remplir « une double fonction de tremplin et de refuge » (3).

Les diversifications constituent un tremplin lorsque les groupes ou les holdings dégagent dans les meilleures conditions les liquidités nécessaires à la réalisation d'autres opérations industrielles, commerciales ou financières.

Les diversifications représentent un refuge lorsque les profits retirés par les groupes industriels ou les holdings aident à supporter les pertes provoquées par des opérations non réussies.

Ces diversifications expliquent, en partie, le mouvement d'engagement-désengagement des capitaux qu'opèrent actuellement certains groupes publics et privés.

Elles montrent aussi soit les nouvelles modalités de concurrence ou de coopération entre les groupes pour la pénétration des marchés à forte rentabilité économique et financière, soit un changement de logique pouvant caractériser le processus de restructurations avec la mise en application progressive des récentes mesures de libéralisation de l'économie.

En raison de la fragilité des appareils industriel et financier et du degré d'ouverture de l'économie marocaine, il reste à savoir si les mutations économiques organisées conjointement par l'Etat et le capital privé pour donner naissance à des complexes industriels et financiers se poursuivront dans le sens d'une meilleure coordination des objectifs de croissance et de développement économiques ? ou bien, si de nouvelles rectifications de frontières « secteur public — secteur privé » constitueront un obstacle à une évolution satisfaisante des structures productives en accentuant les rapports d'influence et de dépendance : source de difficultés et de déséquilibre économiques ?

Avril 1985

(3) Suivant l'expression de H. FAVRE, « Le développement et les

J. formes du pouvoir oligarchique au Pérou », in *Analyse et Prévision*, Vol., VII (1969), pp. 155-175.

TABLEAU N° 1 : EVOLUTION DU PORTEFEUILLE — TITRES DES ORGANISMES FINANCIERS SPECIALISES

En millions de DH	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Titres en portefeuille	175	100	203	100	252	100	344	100	399	100	557	100	584	100	704	100
Titres de participations	145	82,9	172	84,7	212	84,1	253	73,5	303	76	355	63,7	363	62,2	399	56,7
Autres titres	30	17,1	31	15,3	40	15,9	91	26,5	96	24	202	36,3	221	37,8	305	43,3

SOURCE : Tableau construit à partir des données chiffrées de la Banque du Maroc
(Rapports annuels)

TABLEAU N° 2 : EVOLUTION DU PORTEFEUILLE — TITRES DES BANQUES

En millions de DH	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Titres en portefeuille	127	100	174	100	216	100	423	100	454	100	547	100	801	100	836	100
Titres de participations	21	16,5	29	16,7	48	22,2	64	15,1	86	18,9	142	25,9	166	20,7	173	20,7
Autres titres	106	83,5	145	83,3	168	77,8	359	84,9	368	81,1	405	74,1	635	79,3	663	79,3

SOURCE : Idem

TABLEAU N° 2 — EVOLUTION DU PORTEFEUILLE — TITRES DES BANQUES

En millions de DH	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%
Titres en portefeuille	127	100	174	100	216	100	423	100	454	100	547	100	809	100	836	100
Titres de participations	21	16,5	29	16,7	48	22,2	64	15,1	86	18,9	142	25,9	166	20,7	173	20,7
Autres titres	106	83,5	145	83,3	168	77,8	359	84,9	368	81,1	405	74,1	635	79,3	633	79,3

Source : Idem.

TABLEAU N° 3 : INVESTISSEMENTS ETRANGERS PAR SECTEURS

SECTEURS	1976	1977	1978	1979	1980	TOTAL	%
INDUSTRIE	101,3	160,7	262,8	111,9	198,3	835,0	38,3
COMMERCE	24,3	30,1	22,5	9,9	17,5	104,3	4,8
AGRICULTURE	—	1,9	1,6	1,3	0,5	5,3	0,2
PECHE	2,6	6,7	10,3	11,4	18,9	49,9	2,3
MINES	9,9	11,6	19,2	6,8	25,5	73,0	3,4
TRAVAUX PUBLICS	38,2	84,8	49,1	29,6	124,8	326,5	15,0
BANQUES	21,8	17,5	56,0	35,1	0,4	130,8	8,0
ETUDES	1,3	6,7	6,0	1,2	5,1	20,3	0,9
IMMOBILIER	19,0	16,1	10,7	106,8	100,8	253,4	11,6
ASSURANCES	0,5	5,7	1,7	0,1	0,1	8,1	0,4
TELECOMMUNICATIONS	5,6	16,6	7,0	—	17,4	46,6	2,1
TRANSPORTS	9,9	17,3	11,4	0,7	0,3	39,6	1,8
TOURISME	34,0	32,7	30,7	23,6	36,0	157,0	7,2
SERVICES	8,0	5,1	0,3	3,8	2,7	19,9	0,9
RECHERCHES PETROLIERE	8,7	3,6	2,5	18,0	2,7	35,5	1,6
DIVERS	6,2	17,4	25,5	16,1	11,3	76,5	3,5
TOTAL	291,3	434,5	517,3	376,3	562,3	2181,7	100

SOURCE : Office des Changes

**TABLEAU N° 4 : INVESTISSEMENTS PRIVÉS ÉTRANGERS PAR MOYEN DE FINANCEMENT
(EN MILLION DE DH)**

	1976		1977		1978		1979		1980	
	Montant	%								
Cession de devises	225	77,2	362,4	83,4	451,6	87,3	335,8	89,2	526,0	93,5
Incorporation de réserves	42,1	14,5	35,5	8,2	49,2	9,5	28,5	7,6	15,2	2,7
Débit de compte capital	24,2	8,3	36,6	8,4	16,5	3,2	12,0	3,2	21,1	3,8
Total	291,3	100	434,5	100	517,3	100	376,3	100	562,3	100

SOURCE : Chambre Française de Commerce et d'Industrie à Casablanca — Cité par S. Moummi, le capital étranger dans les sociétés marocaines — Thèse de Doctorat d'Etat en Droit privé — Université de Rennes 1964

BIBLIOGRAPHIE

- Banque du Maroc : Rapports annuels 1972-1981.
- J.P. BOIZETTE : « Conformité, cohésion et développement des entreprises », Revue Economique, Vol. 29, n° 5, septembre 1978.
- J. BOUQUEREL : « Les investissements industriels au Maroc-aspects géographiques », Revue de Géographie du Maroc, n° 20, 1971.
- F. BOURRICAUD : Pouvoir et société dans le Pérou contemporain, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1967.
- J.M. CHEVALIER : Les structures financières de l'industrie américaine. Cujas, Paris, 1970.
- J.M. CHEVALIER : L'économie industrielle en question, Calmann-Lévy, Paris, 1977.
- R.W. COX et H.K. JACOBSON : « L'analyse de la prise de décision », Revue Internationale des Sciences Sociales, Vol. XXIX, n° 1, 1977.
- H. FAVRE : « Le développement et les formes de pouvoir oligarchique au Pérou », Analyse et Prévision, Vol. VII, 1969.
- Jeune-Afrique Economie : « Entreprises Africaines — 700 leaders, classement 1984 », n° spécial, décembre 1984/janvier 1985.
- A. KADMIRI : Les structures industrielles et financières de l'économie marocaine, Thèse de doctorat d'Etat es-sciences économiques Paris-Nord, 1983.
- A. KADMIRI : « Croissance et stratégie des groupes industriels au Maroc », à paraître.
- F. MORIN : Les structures financières du capitalisme français, Calmann-Lévy, Paris, 1974.
- S. MOUMMI : Le capital étranger dans les sociétés marocaines, Thèse de doctorat en droit privé, Université de Rennes. 1984.
- Office des Changes : Statistiques des échanges extérieurs du Maroc.



LA VISION KHALDOUNIENNE DE L'ETAT ANIMATEUR DU DEVELOPPEMENT URBAIN FACE A LA REALITE DU MAROC PRECAPITALISTE

Fouad CHAJAI (*)

La théorie économique du Maroc précapitaliste est encore à faire. Les travaux d'Ibn Khaldoun peuvent constituer un bon départ pour son élaboration. Il est particulièrement un aspect économique que l'auteur et la « Muqaddima » ébauche et auquel on n'a pas jusqu'à présent consacré assez d'attention, il s'agit de la circulation du surplus dans le Maghreb du XIV^e siècle. La question est primordiale dans le contexte du Maroc Mérinide car le pays n'est plus depuis longtemps déjà un empire des pistes de l'or. Ibn Khaldoun entreprenait donc d'éclaircir le rôle économique de l'Etat et de montrer comment un surplus de plus en plus important pouvait être dégagé sur la base d'un « développement » cumulatif de trois secteurs : l'agriculture, l'artisanat et le commerce. Pourquoi la politique économique recommandée par cet auteur n'a pu être suivie ?

· L'ETAT ET LA CIRCULATION DU SURPLUS CHEZ IBN KHALDOUN ?

L'Etat est l'agent économique le plus puissant; il est, affirme Ibn Khaldoun, un « marché ouvert sur le monde demandant les produits de l'érudition comme ceux des « industries artisanales »...Les dépenses sur ces marchés s'égalisent aux recettes du public (1). Par ses dépenses l'Etat est donc le rouage qui non seulement fait tourner l'économie, mais également la civilisation entière. Notons qu'il est demandeur de deux catégories particulièrement importantes : l'érudition et les industries artisanales.

Mais l'argent en fait « circule entre le prince et ses sujets : il va et vient (sans cesse) » (2) ou encore « celle-ci (la dynastie) recueille l'argent de ses sujets et le dépense à la cour, au bénéfice des grands, les plus influents aussi bien par leur rang que par leur fortune. L'argent vient des contribuables et passe, des mains des dignitaires à celles **des habitants de la ville (3)** qui sont en relation avec eux, et qui forment la majeure partie de la population. De la sorte, ceux-ci s'enrichissent, le luxe augmente et tous les arts s'établissent solidement » (4). Nous remarquons donc que le surplus amassé par l'Etat provient des verse-

(*) Enseignant à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) A. Ibn Khaldūn : « Muqaddima », discours sur l'histoire universelle » Trad. Vincent Monteil, p. 42, T.I., commission libanaise pour la traduction des chefs d'œuvre, Beyrouth, 1968.

(2) Ibid, T. II., p. 584.

(3) Souligné par nous-même.

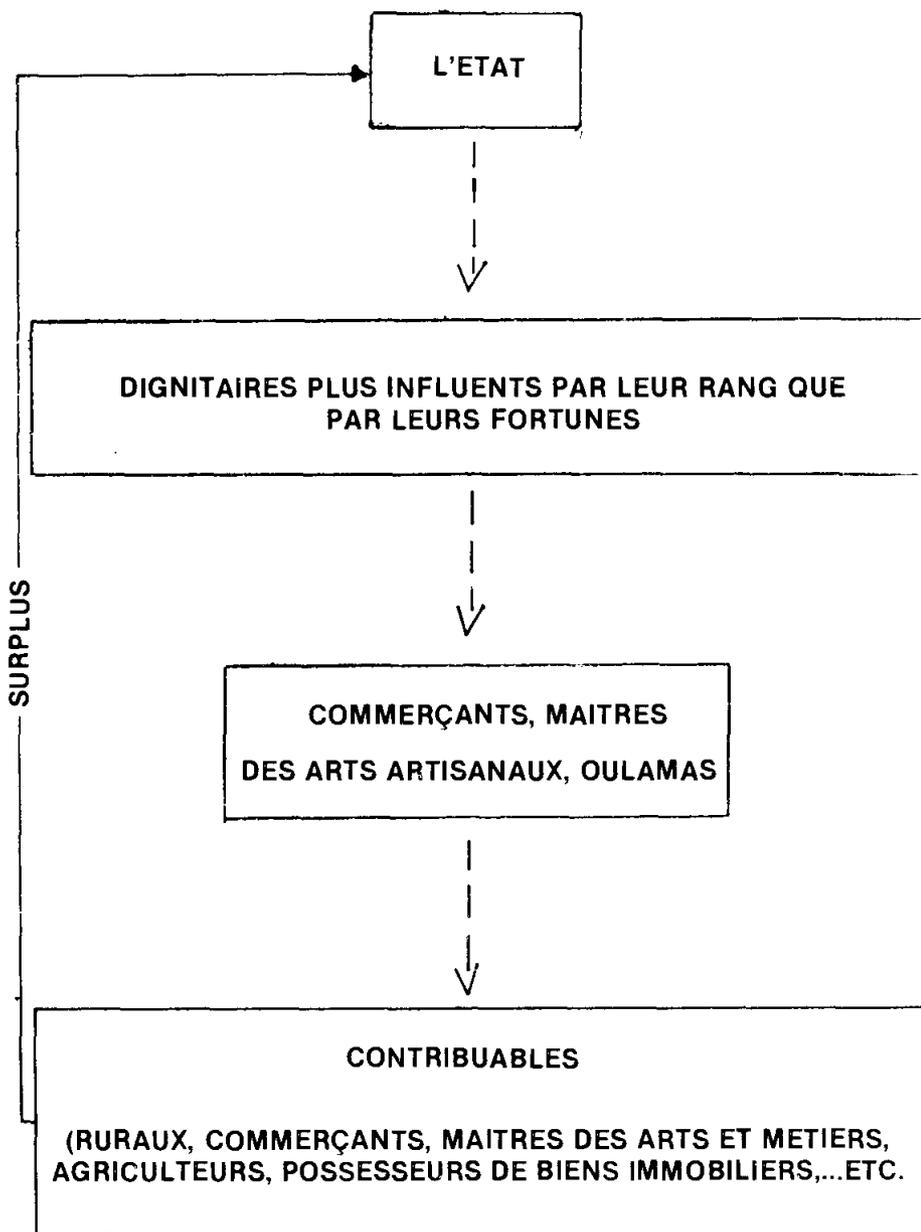
(4)

ments des contribuables citadins ou ruraux bien entendu. Mais, il ne retourne pas aux mains des ruraux, il profite principalement aux habitants de la ville. L'aisance matérielle de ceux-ci est commandée par l'importance du surplus dépensé par la dynastie. Toutefois, nous garderons à l'esprit que les citadins dépensent auprès des agriculteurs des sommes équivalentes aux biens d'origine rurale qui sont nécessaires à leur nourriture, à leur habillement et à leurs meubles. Quels sont donc les jalons de cette circulation ? Nous avons une phase qui réalise le versement des impôts à l'Etat et sur laquelle Ibn Khaldoun n'apporte aucune précision. La deuxième phase voit les dignitaires de l'empire dépenser l'argent qui leur est remis par le souverain auprès des habitants de la ville. Les dignitaires sont soit des érudits (oulama), soit des hommes proches du pouvoir, c'est-à-dire les commerçants et les maîtres des arts artisanaux qui disposent du « Jah » (influence) (5).

Cependant ce qui est frappant chez Ibn Khaldoun, c'est le rôle assigné à l'Etat. Celui-ci est une pompe aspirante et refoulante du surplus et avec son dépérissement toute la machine économique cesse de fonctionner. Cette thèse est nettement formulée dans la « Muqaddima » : « ...l'Etat est le marché principal, la source et le fondement de tous les marchés. C'est lui le principal fournisseur des recettes et des dépenses. S'il dépérit et dépense peu, les marchés qui en dépendent en feront autant, dans une plus grande mesure » (6). Concrétisons nos remarques par un schéma :

La circulation du surplus chez Ibn Khaldoun

(5) Le « Jah » est un concept qui traduit l'articulation des couches aisées sur la dynastie
(6) Ibn Khaldoun, Op. Cité, T. II., P. 583.



Ces éclaircissements jetés sur la circulation de l'excédent au XIV^e siècle n'ont, bien entendu, qu'une valeur approximative. Ils informent en particulier sur la fonction principale de l'Etat comme un mécanisme de « feed-back » grâce auquel la dynastie nourrit « la civilisation » qui se localise dans l'espace urbain.

Curieusement, cette circulation du surplus ne tient pas compte des relations économiques avec l'extérieur, plus particulièrement du commerce transaharien et du négoce maritime. Il est vrai qu'au XIV^e siècle le Maroc n'est plus cet empire des pistes de l'or. Mais dans la mesure où l'excédent externe sous forme du métal jaune n'afflue plus au Maroc, comment l'Etat peut-il s'arranger pour demeurer cette pompe aspirante et refoulante du surplus ? Ibn Khaldoun recommande à l'Etat de manipuler sa politique fiscale comme moyen d'accroissement du surplus.

II- POLITIQUE FISCALE ET GONFLEMENT GRADUEL DU SURPLUS :

Le schéma khaldounien de la circulation du surplus n'est pas du tout précis sur la phase du retour de l'excédent social des mains des contribuables à l'Etat. Tout ce que nous pouvons recueillir de la lecture de la « Muqaddima » est que les tribus arabes et berbères bédouines sont prédisposées au « refus fiscal » c'est-à-dire que le paiement de l'impôt équivaut pour ces peuplades à une humiliation. Mais considérons tout d'abord les recommandations khaldouniennes quant à la manipulation de la politique fiscale qui doit permettre de gonfler le surplus car chez Ibn Khaldoun la politique économique de l'Etat repose principalement sur le maniement de la fiscalité.

On retrouve chez l'auteur de la « Muqaddima » l'idée chère aux penseurs musulmans et à l'Islam en général d'une fiscalité allégée, donc conforme à l'équité. Plus particulièrement les monarques régnants et les dignitaires doivent éviter de se « noyer dans le luxe ». Ce sont les dépenses somptueuses qui forcent l'Etat à accroître ses prélèvements fiscaux. Lorsque « l'impôt dépasse les limites de l'équité... le peuple perd toute disposition pour le développement agricole... Beaucoup abandonnent la terre... le meilleur moyen de développer l'agriculture, c'est de diminuer le plus possible les impôts sur les agriculteurs. De cette façon ceux-ci auront l'esprit d'entreprise, parce qu'ils seront mus par l'espoir du profit (manfa'a) » (7).

La surtaxation ne touche pas l'agriculteur seulement, elle frappe également le commerce. En période de crise le « pouvoir doit imaginer de nouvelles recettes. Il les trouve en frappant les transactions commerciales. Il perçoit des droits sur les chiffres d'affaires, dans les marchés, à l'entrée des marchandises importées, dans les villes » (8). A ces impôts injustes (Mukus) s'ajoute, en cas de besoin du monarque régnant, le commerce au profit du roi. Les princes sont entraînés dans cette pratique par des négociants désireux de s'enrichir.

Déjà la concurrence que se font les commerçants entre eux épuise

(7) Ibn Khaldun, Op. Cité, T. II., pp. 570-572.

(8) Ibid, T. II., pp. 572-573.

leurs ressources, « mais quand c'est le souverain lui-même beaucoup plus riche qu'eux qui leur fait concurrence, presque aucun d'entre eux ne peut obtenir ce qu'il désire. Il en résulte malaise et mécontentement...Le prince peut faire main-basse sur une grande quantité de denrées, ou encore se les faire céder à vil prix : personne n'oserait renchérir. Il oblige donc les vendeurs à baisser leurs prix. Et puis comme il a le souci des besoins de l'Etat, il n'attend pas la montée des cours : quand il dispose de ses propres productions, grains, soie, miel ou sucre, il force les marchands et les cultivateurs à les lui acheter au plus haut prix » (9). Ces pratiques finissent par décourager les marchands qui éventuellement déclarent faillite et ferment leurs boutiques. Seule une fiscalité allégée permettra aux commerçants de faire prospérer leurs affaires, prospérité qui leur permettra de verser à l'Etat des ressources financières substantielles.

Quant aux arts artisanaux (Assanay'), ils sont particulièrement encouragés dans les villes peuplées et riches. Dans ces villes : « Il y a beaucoup de gens qui ont de l'argent à dépenser, des besoins à satisfaire, des services à demander, des artisans habiles à employer. Ils paient donc ceux-ci au-dessus des cours habituels, à cause de la concurrence et pour se réserver l'exclusivité », (10). Mais, la dynastie est le principal animateur des arts et des « industries ». Elle « encourage les arts et pousse à leur perfectionnement. Elle les fait rechercher et les rend désirables. Il ne suffit pas d'avoir des amateurs dans une ville, si l'on n'est pas patronné par le gouvernement : car c'est lui le plus gros client » (11). Là encore le rôle de l'Etat est prédominant et c'est sous son égide et son action que la prospérité peut gagner le pays.

Cependant, ibn Khaldoun qui souligne le rôle primordial de l'Etat dans le développement industriel, ne manque pas de faire remarquer l'avance industrielle de l'Europe qu'il convient de rattrapper. « Les orientaux étrangers, écrit cet auteur, et les francs de la Méditerranée sont très versés en ces matières (l'artisanat) à cause de leurs vieilles civilisations sédentaires et de leur extrême éloignement de la vie bédouine...Aussi, la patrie des Arabes et des régions qu'ils ont conquises avec l'Islam ont elles très peu de pratique des arts, qu'il faut faire venir de l'extérieur...Au Maghreb, les Berbères qui ne sont pas des Arabes, leur ressemblent sur ce point, parce qu'ils sortent à peine du bédouinisme. C'est pourquoi ils n'ont que très peu de villes. C'est pourquoi les arts y sont rares et précaires sauf pour le tissage de la laine, le tannage et le traitement du cuir » (12). L'Etat doit donc maintenir, encourager et promouvoir l'urbanisation afin de permettre à l'« industrie » de prospérer.

(9) Ibid, T. II., pp. 574-575.

(10) Ibid, T. II., p. 571.

(11) Ibid, T. II., p. 822.

(12) Ibid, T. II., p. 823.

Commerce, arts artisanaux et agriculture, voilà donc les secteurs clés de l'économie. L'Etat doit veiller à leur prospérité. Celle-ci finira par renforcer les caisses du monarque. La dimension de l'Etat au sein de l'économie maghrébine est donc considérable. L'étude de la circulation du surplus illustre son rôle crucial dans l'animation de l'économie. Mais pourquoi une politique aussi clairement définie n'a pu être pratiquée durant des siècles ?

III- L'IMPOSSIBILITE POUR L'ETAT DE DYNAMISER DURABLEMENT L'ECONOMIE :

Animer vigoureusement l'économie signifie pour le Makhzen du XIV^e au XIX^e siècles disposer de moyens de financement considérables. Or, la question des finances avant le XIX^e siècle constituait l'une des faiblesses des régimes musulmans. Tout le problème résidait dans la remontée du surplus vers le monarque. Celui-ci était tout disposé à inonder de ses largesses l'économie, encore fallait-il qu'il pût le faire. Sur le plan de la fiscalité, celle-ci combine des impôts qui satisfont aux critères d'une fiscalité de paix et des impôts qui sont liés à la guerre, aux conquêtes musulmanes et à la protection que l'Etat accordait aux « dimmis », chrétiens et juifs qui vivaient sur un territoire musulman. La « Zakat » (13) et « El Ochour » constituent les seuls éléments de cette fiscalité qui correspondent à des impôts de paix. Par contre « El Kharaj » (14), « El Jizyah » (la capitation), « El Rhanima » (15) et « El Faye » (16), sont plus ou moins liés aux conquêtes.

Un Etat qui entend donc financer une politique économique de développement et d'urbanisation telle que la conçoit Ibn Khaldoun ne peut compter en pratique que sur deux rubriques : La « Zakat » et le « Ochour » douanier qu'il ne faut pas confondre avec « El « Ochour » agricole. Le « Ochour » douanier fut une innovation du Khalif Omar; le Prophète l'avait en principe banni, mais le Khalif Omar, en en sentant la nécessité, l'avait rétabli partiellement.

Cependant, même la « Zakat » ne revenait pas directement à l'Etat et celui-ci trouvait d'immenses difficultés à la prélever. L'un des traits marquants de la fiscalité musulmane est que la « Zakat » agricole (Ochour agricole) se trouve exigée par l'Etat de gré ou de force. Toute peuplade qui refuse le paiement de l'impôt agricole se trouve traitée en ennemie et les armées gouvernementales l'obligent au versement immédiat (17). Cette pratique se justifie par le fait que le « Imam », Khalif ou Sultan, est gardien des terres couvertes par son empire.

(13) La Zakat se divise en Zakat du numéraire, Zakat des bêtes d'élevage, Zakat commerciale, Zakat du produit du sol (El Ochour) et Zakat relative au produit du sous-sol et aux trésors découverts.

(14) Tribut versé par les non-musulmans.

(15) Butin de guerre.

(16) Les richesses livrées par l'ennemi à la suite d'une négociation de paix sans qu'aucun combat ait eu lieu.

(17) Cf. Abou 'Obeid, Al Qassim Ben Sellam « Ai Anwai », Dar El Fikr, Le Caire, 1970, p. 685. (en Arabe).

Cependant, les habitants des villes sont libres de distribuer eux-mêmes la Zakat (la Zakat commerciale ou la Zakat du numéraire) ou de la remettre aux caisses du Makhzen (18). Mais le chef de l'Etat peut, lorsqu'il le juge nécessaire, prélever directement la Zakat sur les citadins. En général les habitants des villes sont particulièrement avantagés en pays d'Islam car le plus souvent ils sont, à la suite de pressions diverses qui s'exercent sur le souverain, exonérés de tout impôt.

En définitive, la Zakat et le Ochour prélevés principalement sur les ruraux sont les deux ressources principales qui alimentent les caisses de l'Etat. Toutefois, elles sont loin de suffire à couvrir les dépenses du Makhzen, et à plus forte raison loin de lui permettre de dynamiser l'économie selon le schéma énoncé par Ibn Khaldoun. Plus encore, la déficience des ressources paralyse très souvent l'activité la plus normale de l'Etat comme le paiement de la solde de l'armée. C'est pour cela que certains érudits (Oulamas), et non des moindres, jugent utile de créer d'autres impôts qui seront jugés par l'ensemble des populations comme des impôts injustes (Mukus) du fait même que le Prophète les a interdits.

Les « Mûkûs » étaient en principe essentiellement urbains et frappaient le plus souvent les activités commerciales. La pratique au Maroc en avait fait des impôts versés sur les marchandises à l'entrée des villes et des souks, mais certains rois les avaient variés considérablement au point où ils devinrent de véritables impôts indirects. En général, c'étaient des prélèvements qui intervenaient au moment de l'achat ou de la vente et frappaient non le bénéficiaire, mais le chiffre d'affaires. Cependant du point de vue du Makhzen, la suppression des « Mûkûs » farouchement recommandée par les « Oulamas », constituait un handicap considérable pour l'action de l'Etat. Elle signifiait l'impossibilité d'imposer le commerce, activité principale au sein de la ville. En général, la question du fisc était si affaiblissante et si désastreuse que les monarques créaient une fiscalité parallèle, plus ou moins anesthésiante : D'haira, El Mouna, El Hdaya, ...etc. De plus, ils multipliaient leurs opérations commerciales et même industrielles. En même temps, les ressources du commerce maritime avec l'Europe leur étaient des plus indispensables.

Le Makhzen comme nombre d'autres régimes musulmans eut également recours aux concessions (19) de telle sorte que la terre elle-même fut dans la vision musulmane un moyen de financement. Comme du temps du Prophète, « l'Iqtaa » n'avait aucun caractère fiscal. Il s'agissait d'attributions de terres à des bénéficiaires qui devaient les travailler (20). Le Khalif Omar fit déchoir de leur « Iqtaa » les attribu-

(18) Ibid. pp. 678-681.

(19) C'est-à-dire « l'Iltizam » ou le « Iqtaa ».

(20) Cf. Abou Obeid, Op. Cité, p. 340 (chapitre d'El Iqtaa).

taires qui omettaient de mettre en culture les domaines dont ils disposaient. Cependant, les pratiques d'« lqtaa » se dégradèrent très vite. Elles concernèrent des provinces entières. Elles revêtirent très vite un caractère politico-financier et devenaient un moyen de récompenser des personnages, de faire prélever les impôts de la région donnée en concession. Les bénéficiaires d'lqtaa n'hésitaient pas à saigner à blanc les populations pour pouvoir s'enrichir le plus rapidement possible tout en étant à même de remettre au détenteur du pouvoir central les présents d'usage et éventuellement les montants annuels convenue avec lui. Par le biais des concessions se constituèrent des pouvoirs-relais comme ceux des caïds ou des zaouïas au Maroc.

Dans tout le monde arabo-musulman le fisc fut marqué par la surtaxation, les impôts non canoniques, les recours à la violence,...etc. Le Maroc ne fut pas une exception. Ce qui est évident au niveau de l'histoire économique de ce pays, c'est que le financement de l'armée, des travaux que l'Etat aurait pu entreprendre (routes, ponts, refection des mosquées, action économique) ne pouvaient se faire que lorsque le Makhzen disposait de ressources suffisantes. Or, très rarement, le financement dont disposait l'Etat fut adéquat.

La vérité est que pendant des siècles, l'Etat marocain ne fut envisagé que comme un appareil d'arbitrage entre tribus, comme une cellule unificatrice du pays et comme percepteur des impôts canoniques fort insuffisants à des objectifs économiques d'envergure. Dans ces conditions, la vision khaldounnienne de l'Etat comme promoteur du développement des finances et de l'économie ne pouvait rester que théorique. En effet, la théorie d'Ibn Khaldoun ne peut s'appliquer dans une société trop souvent touchée par les famines, les épidémies, les soulèvements tribaux, l'instabilité dynastique, les crises de successions,...etc. C'est donc que des facteurs nombreux viennent s'ajouter à la question du financement pour aggraver l'ankylose de l'Etat et de la société marocains précapitalistes.



BIBLIOGRAPHIE

- **Abou 'Obeid**, Al Qassim Ben Sellam « Al Anwal », Dar El Fikr, Le Caire, 1970 (en Arabe).
- **Collectif Abel A., Arnaldez R.** « Clac sisme et déclin culturel dans l'histoire de l'Islam », Ed. Besson et Chantemerle, Paris, 1957.
- **Ayache G.** : « Etudes d'histoire marocaine » Ed. S.M.E.R., Rabat, 1979.
- **Ben Ali Driss** : « Essai d'analyse de la formation sociale marocaine précapitaliste », thèse de doctorat es-sciences économiques — Université de Grenoble, Bonéotypé.
- **Ben Mansour A.** : « Tribus du Maghreb, en arabe, Imprimeries royales, Rabat, 1968.
- **Hassan Ibrahim Hassan** : « Les régimes musulmans » Ed. Annahda Al Misriya, Le Caire, 1970 (en Arabe).
- **Hermassi El Baki** : « Etat et société au Maghreb ». Etude comparative. Anthropos, 1975.
- **Ibn Khaldun A.** : « Muqaddima, discours sur l'histoire universelle » Trad. Vincent Monteuil — Commission libanaise pour la traduction des chefs d'œuvre, Beyrouth, 1968.
- **Laroui Abdellah** : « L'histoire du Maghreb » Maspéro, 1975.
- **Lazaref Grigori** : « Les concessions foncières au Maroc » in « Etudes sociologiques sur le Maroc », BESM, 1971.
- **Rosenberger B. et Triki H.** : « Les famines et épidémies au Maroc aux XVI^e et XVII^e siècles », Hespéris-Tamuda, Vol. XIV, fasc. Unique 1973, p. 109-175, vol. XV, 1974, p. 5-104.



DISPONIBILITE DES MATIERES PREMIERES MINERALES, COMPORTEMENT DU CAPITAL ET CONDITIONS D'ACCUMULATION

Dkhissi Saïd

Le débat sur les limites physiques de la croissance, l'imposante littérature consacrée à la « crise » des matières premières, la polémique menée sur l'étendue et le bien fondé de la souveraineté nationale, la confrontation prodigieuse des nations au sujet du droit de la mer ne sont que les multiples facettes d'un même problème. La disponibilité des m.p.m. (1) et les moyens de leur appropriation. Un problème crucial qu'il importe d'aborder en fonction des perspectives d'avenir.

Section I : La question de la disponibilité des matières premières minérales.

Dans quelles conditions historiques le problème de la disponibilité des m.p.m. a été, dans le passé, surmonté, et dans quels termes ce problème se pose pour l'avenir. Ce sont ces deux questions qui seront abordées dans les deux paragraphes suivants :

§ I : La disponibilité des M.P.M. dans le passé et les conditions historiques d'accumulation.

Le rapport du Club de Rome réalisé par l'équipe du M.I.T. (Massachusetts Institute of Technology) sur les limites de la croissance et la vaste polémique qu'il a suscité autour de la question des ressources naturelles auront, au moins, le mérite d'avoir attiré l'attention sur un problème réel et actuel : celui de la disponibilité des matières premières minérales (1).

Ce Mérite n'a pas cependant acquis une reconnaissance unanime. Dans ce genre de littérature, certains auteurs (2) n'ont vu que la répétition de vieilles idées, mille fois démenties par l'histoire, pendant que d'autres n'ont considéré que la fonction idéologique qu'il est susceptible de jouer dans cette conjoncture de crise (3). A.O. Herrerra et son

(1) Matières minérales

(*) Département sciences économiques
Faculté de Droit-Fès.

(1) D.L. Meadows, J. Randers, W. Behrens : The limits to growth. Un verse books. New-York, 1972, version française : **Halte à la croissance**, Fayard, 1972.

(2) Ils font remonter ces idées jusqu'à la Grèce antique, cf. par exemple **W. Beckerman** : « **Croissance et ressources économiques** ». Revue Economique et Sociale. Lausanne, mai 1976.

(3) En rejetant, par exemple, la responsabilité de la crise actuelle sur les limites naturelles au-dessus de la volonté humaine.

équipe de la Fondation de Bariloche (Argentine) sont allés encore plus loin. Ils assimilent l'appel lancé par les membres du Club de Rome à une tentative de justification de la situation actuelle du monde : celle d'un monde dominé par quelques uns alors qu'il est possible et souhaitable de construire « un monde pour tous » (4).

Mais quelle que soit la valeur de ces critiques les faits sont là. Les différents Etats ne cessent de se disputer le contrôle des sources de m.p.m. et de lutter pour la « sécurité » des approvisionnements. Ils commencent même à se soucier des économies de m.p.m. et du développement des substituts. Ces préoccupations posent par elles-mêmes le problème de la disponibilité des m.p.m.

Pour Herrera et son équipe « si l'on désire savoir s'il existe ou non des signes de pénurie dans l'obtention des ressources minérales, ce problème ne peut être résolu que par un examen de la preuve historique (1). En effet, se présentent comme une vérification factuelle, la question de savoir comment la disponibilité des m.p.m. a été assurée depuis la révolution industrielle acquiert une place centrale dans le débat sur l'existence de limites à cette disponibilité. De cet examen de la preuve historique, Herrera et son équipe ont conclu à la capacité presque illimitée d'élargissement de la base des ressources naturelles. Toutefois, l'articulation opérée des faits n'est pas exempte d'un certain arbitraire.

1° A propos de l'élargissement quantitatif et qualitatif du champ des m.p.m.

Bien qu'il ait été générateur de changements considérables dans le domaine des matières premières, le progrès scientifique et technologique n'avait pas manifesté une capacité illimitée dans l'élargissement quantitatif et qualitatif de la sphère des m.p.m. L'évolution technologique a suffisamment prouvé que le progrès n'est pas linéaire. Une découverte s'accompagne rarement d'une substitution automatique et complète d'une nouvelle matière à une ancienne qui deviendrait ainsi caduque. Souvent la découverte consiste dans la restructuration des

(4) « Les pays riches surtout nient d'une manière implicite, et parfois même explicite toute possibilité de réalisation d'une société mondiale où tous les êtres humains atteindraient des niveaux de vie convenables, au sens où nous l'avons esquissé dans les chapitres précédents, en invoquant l'existence de limites physiques insurmontables ». (A.O. Herrera : **Un monde pour tous**, éd. P.U.F., 1977, p. 33). Cependant, cette déduction n'est pas automatique. Car on pourra toujours rétorquer, et l'idée a été déjà avancée, que c'est le tour maintenant des pays sous-développés d'avoir une croissance économique. Car les pays développés ont déjà consommé leur part de richesses naturelles. La question qu'il faut, par contre, se poser c'est celle de savoir dans quelle mesure des positions et des contraintes, qui ne tiennent pas compte des données du monde actuel et des contraintes du temps, comme celles de Herrera ne favorisent-elles pas ce que justement l'auteur craint : la continuation d'un monde dominé par quelques-uns ?

inputs classiques ou dans l'extension de l'usage des inputs anciens (1). Autrement dit, s'il a bel et bien contribué à la découverte de nouvelles matières premières, le progrès technique a également, sinon surtout, permis l'extension de l'emploi des inputs connus. Mais la limite de la capacité du progrès technique, du moins telle qu'elle s'est concrétisée jusqu'à présent, apparaît nettement dès qu'on prend en considération un certain nombre de faits historiques. En effet, la raison du fait impérialiste, dont la recherche des sources de matières premières a constitué un puissant facteur, serait-elle intelligible avec l'hypothèse d'une capacité illimitée du progrès technique à élargir le champ des m.p.m. ? De même, la politique mercantile menée par les grandes puissances et dont le résultat est l'exclusion de la moyenne partie de l'humanité des possibilités de transformation et de consommation de m.p.m. serait-elle compréhensible sans admettre une certaine limite à la disponibilité des matières premières ?

2° A propos de l'argument de la baisse continue des coûts :

Toutefois, pour Herrera, l'indice historique le plus significatif demeure celui des coûts de production. Aussi conclut-il, à partir de la généralisation des travaux de Barnett et Morse (2) sur l'évolution des coûts de production de l'industrie américaine entre 1870 et 1960 qui ont révélé une baisse continue à partir de 1890, que « l'analyse de l'information historique dont nous disposons indique non seulement que l'on n'a pas enregistré de signes croissants de pénurie en matières premières minérales, mais également que ces matières premières ont été obtenues jusqu'à présent à un coût social continuellement décroissant » (3).

Bien qu'on ne dispose pas de données suffisantes, pour pouvoir discuter et de la conclusion des travaux de Barnett et Morse et de la généralisation qui en est faite par Herrera, il est possible néanmoins de formuler quelques observations quant à la valeur réelle de cet indice pour souligner la spécificité de ses conditions historiques. Il faut s'interroger sur l'étendue de la signification qu'il faut accorder à la notion de coûts de production dans l'activité extractive. Car, dans ce secteur, les coûts, à l'instar des prix (4), ne sont pas indépendants des

(1) L'usage du fer s'est considérablement diversifié notamment dans le domaine des alliages. L'usage du pétrole s'est étendu de l'éclairage à la pétrochimie, et celui du charbon dont on a cessé d'annoncer la fin commence à regagner du terrain.

(2) **H.J. Barnett and C. Morse : Scarcity and Growth**, Resources For the Future, Inc., Baltimore, The John Hopkins Press, 1963.

(3) **A.O. Herrera : Un monde pour tous** op. cit., p. 70.

(4) **M. Byé** a déjà montré que le prix dans le secteur extractif dépend des plans des firmes. « La grande unité inter-territoriale dans l'industrie extractive et ses plans » I.S.E.A., série F, n°2, 1956.

plans des firmes. Ils ne constituent nullement un élément exogène d'une exploitation rationnelle. De quelle réalité peut bien attester une évolution des coûts obtenus dans les conditions où le capital s'est continuellement employé à n'extraire que les parties « rentables » des mines et gisements, et s'est constamment ingénié à façonner une main-d'œuvre corvéable ou très peu onéreuse ? Et que peut signifier un tel indice historique alors que la grande partie de l'humanité n'est pas incluse dans la consommation des matières premières ? Imaginons, un instant, ce que serait le niveau réel des coûts si tout en respectant à la fois la contrainte d'une exploitation rationnelle et la nécessité d'un minimum acceptable de charges sociales pour la protection de la main-d'œuvre employée et de l'environnement, le secteur extractif devait répondre à une demande mondiale qui serait aligné sur le niveau de la consommation par tête des États-Unis ⁽¹⁾.

Au demeurant, on assiste, depuis une décennie, à une hausse réelle des coûts de production. Une hausse qui sera d'autant plus forte que la teneur des minerais est en baisse générale. « La mise en évidence de réserves nouvelles suppose la mise en œuvre de moyens techniques et financiers importants. Les coûts sont croissants par rapport à ceux de la période antérieure. Entre 1970 et 1979, les coûts ont cru en moyenne à un rythme de 5 % par an en termes réels. La baisse des teneurs des minerais va de pair avec un coût énergétique croissant de la prospection et de l'exploitation ».

Certaines sources d'énergie et de matières premières peuvent être trouvées dans des zones difficiles d'accès (gisements terrestres au-delà de 300 mètres, grands fonds marins, forêt vierge, etc.). Les coûts augmentent donc en dépit des progrès technologiques acquis en particulier pour l'exploitation ». (1).

§ II : La disponibilité des M.P.M. dans le futur et les exigences du développement.

Il reste que dans une controverse tournée vers le présent et l'avenir, le poids de la preuve historique, quelle que soit par ailleurs son importance, apparaît limité. L'essentiel du débat sur la question des ressources naturelles réside ou doit résider dans l'importance que celles-ci revêtent pour la préparation du futur et dans la place qu'elles sont appelées à y tenir.

S'agissant du futur, il est nécessaire d'intégrer dans notre vision les potentialités du progrès scientifiques et technologiques sans en surestimer ou sous-estimer l'impact.

(1) Commissariat général du Plan : **Matières de base, approvisionnement et compétitivité**, la Documentation Française, 1980, P. 26.

Sans nul doute le progrès technique introduit un certain dynamisme dans le champ des m.p.m., les réserves deviennent des grandeurs variables dans le temps. Grâce au progrès il sera toujours possible de recourir à des minerais de plus en plus pauvres ou d'accès de plus en plus difficile. Les gisements exploités actuellement ne constituent, en fait, que des « accumulations anormales » dont les teneurs sont des centaines de fois plus élevées que la teneur moyenne contenue dans la lithosphère qui renferme, selon les géologues, suffisamment de substances minérales (1). F. Callot en conclut que « le problème d'approvisionnement est donc essentiellement un problème de prix et il est bien évident que plus l'on est disposé à payer cher, plus l'approvisionnement dont on pourra disposer sera abondant » (2). L'évolution vers l'exploitation de minerais de moins en moins riches ou d'accès de moins en moins facile se traduit généralement par l'élévation des coûts (3). La dynamique qu'introduit le progrès technique dans la sphère des m.p.m. ne peut être assimilée à une capacité illimitée dont parlait A.O. Herrera (3). D'ailleurs, l'avidité et l'agressivité que manifestent pour le contrôle des sources de m.p.m. les grandes puissances et les firmes géantes, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui détiennent les moyens scientifiques, technologiques et financiers pour la réalisation du progrès technique, seraient difficilement compréhensibles si on n'admet pas l'existence des limites, au moins au niveau des coûts, à la disponibilité des m.p.m. (4).

Encore faut-il préciser que le raisonnement ci-dessus n'est valable qu'à l'échelle du globe considéré comme un tout et sur une période relativement longue: car pour articuler l'analyse actuelle, il faut prendre

(1) Les gisements en exploitation actuelle du cuivre, par exemple, présentent des teneurs 70 à 700 fois plus élevées que la teneur moyenne en cuivre de la croûte terrestre. Cf. F. Callot : **Les richesses minières mondiales** ed. Seuil 1970 p. 1.

(2) Ibid. p. 108.

(3) Pour les métaux, il faut 10 fois d'énergie pour extraire une tonne de métal d'un minerai à 0,3 % que celui à 1 %. Chiffres donnés par J.O. Simonetti **Geographie des matières premières minérales** ed. Masson 1981 p. 8.

(4) A ce niveau, Herrera partage la même méthodologie que celle qui figure chez les auteurs du rapport. Une méthodologie, somme toute, mécaniste où l'articulation de la problématique est prédéterminée par l'option de la conception du monde. En effet, la conception linéaire du monde qui aboutit à l'idée de ressources limitées, l'auteur oppose une conception qu'on peut qualifier de cyclique et qui engendre l'idée de l'impuissance. « L'énorme volume des ressources minérales de la terre a très peu d'exceptions près, continue de faire partie intégrante des ressources de la planète une fois utilisée, comme si n'avait jamais été extrait du sol ». **Un monde pour tous** op. cit. p. 78.

(4) C. Julien nous a déjà mis en garde : « Sous des Etats Unis savent faire miroiter aux yeux du Tiers-Monde des perspectives insoupçonnées et séduisantes couvertes par la science des produits synthétiques, en même temps ils multiplient les efforts pour élargir et renforcer le contrôle qu'ils exercent, dans le monde entier, sur les ressources naturelles disponibles. Leur politique d'investissement à l'étranger et l'aide stratégique des matières premières ». **L'empire américain**, ed. Grasset 1971 pp. 163-7.

en considération la contrainte de temps et la complexité des structures conflictuelles d'une planète par le mercantilisme des puissants notamment dans le domaine des richesses naturelles. L'humanité de demain ne sera pas encore l'humanité idéale où le fait national serait dépassé (1). L'économie mondiale est porteuse d'une nouvelle totalité concrète : la renaissance des nations. C'est en fonction de ce devenir historique proche qu'il faut poser le problème.

Certes l'existence de plusieurs nations pour une seule planète pose un problème délicat. Comment des richesses « accumulées » par la nature durant des millions d'années peuvent-elles être, en effet, la propriété d'une Nation ou pire d'un Etat ? Sans doute les richesses naturelles constituent-elles un patrimoine pour toute l'humanité et pour des générations successives. Mais, l'humanité se trouve, dans son stade actuel du développement historique, divisé en nations juridiquement souveraines. Dans ces conditions, la solution la moins injuste consisterait à soumettre les richesses du sol et du sous-sol à la souveraineté nationale de chaque Etat, tandis que les richesses de la mer relèveraient du patrimoine commun de l'humanité. L'injustice actuelle résulte plus de la négation des souverainetés nationales que de leur affirmation (2).

En se basant sur les données du monde actuel « l'étude d'interfuturs » conclut qu'**une pénurie physique générale** de matières premières industrielles par épuisement des ressources et des réserves **ne constitue pas une éventualité probable...** Le vrai problème est celui de **l'accès aux matières premières** : le plus souvent, **les pays producteurs ou ceux qui possèdent les réserves ne sont pas les centres de consommation** » (1/1). Cela semble clair. L'accès aux m.p.m. ne sera pas menacé tant que les régions qui « produisent » sans être consommateurs continuent à s'abstenir de consommer, autrement dit tant que les régions en question adoptent une politique systématique d'exploitation de leurs richesses naturelles en vue de l'exportation. Même F. Callot, qui pourtant nous rassure par ailleurs sur l'avenir de l'approvisionnement de l'humanité en matières premières minérales, considère, dès qu'il aborde la question de l'approvisionnement des régions industrialisées, comme insuffisante l'exploitation des seules

(1) Il est très significatif de remarquer, par exemple, dans la préface de « **Un monde pour tous** » ne s'interroge même pas sur la transition vers le projet de société qu'il s'y propose.

(2) L'effacement de la souveraineté nationale constitue d'ailleurs le vœu des instances du Club de Rome. « L'accord s'est fait à Tokyo sur un autre point essentiel : le déclasserment du concept traditionnel de la souveraineté nationale ».

Club de Rome : Le rapport de Tokyo sur l'homme et la croissance, éd. Seuil, p. 79.

(1) O.C.D.E. : Face aux futurs, 1979, pp. 44-45 (souligné dans le texte)

ressources nationales et juge nécessaire le recours aux sources extérieures et à la politique de stockage (2).

Ainsi pour chaque nation ou groupe de nations, la disponibilité des m.p.m. devient aiguë et le deviendra davantage dans le futur notamment pour les régions sous-développées exportatrices. Car si elles ne tirent pas les enseignements qui s'imposent, ces régions risquent de se retrouver, au moment de la construction effective de leurs forces productives, sans matières premières alors qu'elles n'auront ni les capacités financières pour en acquérir ni la maîtrise du progrès technique pour développer les substituts possibles.

Au fil du temps, l'avertissement qu'avait lancé. Il y a déjà un quart de siècle, P. Baran devient chaque jour plus aigu : les effets des exportations de matières premières sont « extrêmement éprouvantes et catastrophiques pour les économies des pays sous-développés, qui voyaient s'épuiser à long terme, leurs réserves naturelles. En effet, il n'y a aucune raison de penser que les ressources en matières premières des pays sous-développés existent en quantités infinies » (1). Cet avertissement a été, bien qu'avec des nuances, réitéré par P. Bairoch pour qui l'exploitation prématurée des gisements les plus rentables est de nature à engendrer, à moyen terme, des effets néfastes. Car lorsque les pays sous-développés auront réuni les conditions nécessaires à leur développement ils auront déjà suffisamment épuisé les ressources nationales (2). On comprend, enfin, pourquoi l'économie politique doit admettre « que la révalorisation des matières premières n'est qu'accessoirement une question de prix, qu'elle est **la condition de l'accès de chacune des régions du Tiers-Monde à l'industrialisation** ». (3).

CONCLUSION DE LA SECTION I :

La limite à la disponibilité des m.p.m. est une donnée bien réelle; sa forme d'expression dépend du niveau auquel elle est appréhendée. Au niveau de chaque pays ou de chaque région, elle se traduit plutôt par l'épuisement des ressources nationales ou régionales.

(2) F. Callot : **Les richesses minières mondiales** op. cit., pp. 87-89.

P. Baran : **L'économie politique de la croissance** éd. Maspéro, 1977, p. 231.

(2) « Au moment où le pays aurait besoin de disposer de matières premières à prix réduit pour faciliter le démarrage des industries de transformation, celles-ci risquent de ne plus se trouver sur place » : P. Bairoch : **Le Tiers-Monde dans l'impasse**, éd. Gallimard 1971, p. 206.

(3) G.D. De Bernis : « **Prix des matières premières, lutte contre l'impérialisme et développement** » in revue **Pétrole et gaz arabes**, déc. 1974, p. 35. (souligné par l'auteur)

SECTION II : COMPORTEMENT DU CAPITAL ET CONDITIONS D'ACCUMULATION

La nature des limites à la disponibilité des m.p.m. étant précisée, il convient d'aborder, après avoir toutefois spécifié la place des m.p.m. dans la reproduction du Capital, le comportement du Capital à l'égard de la sphère des m.p.m. et de ses conséquences sur les conditions d'accumulation.

§ I : LA PLACE DES M.P.M. DANS LA REPRODUCTION DU CAPITAL.

Ce n'est pas la première fois que le problème des matières premières devient un « problème fondamental » et une « question brûlante ». Déjà au début de ce siècle, pour ne pas remonter plus loin, le problème était perçu de la sorte. En étudiant, à cette époque, « le marché mondial des matières premières et les modifications de conditions d'achat de matières », N. Boukharine a vu la racine du problème dans « la disproportion entre le développement de l'industrie et celui de l'agriculture, fournisseuse de matières premières pour l'industrie manufacturière ». Et l'auteur précise qu'« on ne peut regarder cette évolution comme expression d'une loi « absolue » et « naturelle » entravant la production des produits agricoles... le principal obstacle réside dans une catégorie sociale particulière : la propriété monopole du sol » (1).

Mais depuis l'époque de N. Boukharine, la base matérielle d'accumulation s'est fondamentalement transformée. Par un processus de substitution de matières premières minérales aux matières premières agricoles, la base a glissé des ressources renouvelables aux ressources non renouvelables.

L'importance croissante prise par les m.p.m. comme base matérielle de l'accumulation rend de moins en moins justifiable l'abstraction de l'élément matière dans les schémas de la reproduction.

L'accumulation est avant tout, un procès historique. Le niveau d'abstraction des schémas théoriques est fonction des conditions historiques, c'est-à-dire de l'importance relative des éléments constitutifs de l'accumulation. La délimitation de ce niveau ne peut s'effectuer une fois pour toutes à moins d'accepter la généralisation des caractéristiques d'une période donnée aux périodes postérieures et de refuser les éléments d'évolution.

Il est donc nécessaire de spécifier dans une section à part la sphère des m.p.m. Dans cette perspective, les schémas de reproduction peuvent se concevoir non seulement comme un rapport interne — échanges réciproques et interdépendants — entre les sections mais également comme un rapport externe entre le système productif entier

(1) N. Boukharine, *L'économie mondiale et l'imperialisme*, Ed. Armand Colin, 1913, pp. 100-101.

et la sphère des m.p.m. Les équations de l'équilibre intersectoriel sont englobées dans ce rapport externe. Le système productif — décomposé selon le type de fonction que remplissent les marchandises en section (S.I) de moyens de production et en section (S.II) de biens de consommation — matériellement dépendant de l'existence d'une section (SR : section de réserves de m.p.m.) qui fournit la matière première initiale. A ce niveau, le problème n'est pas tellement celui de l'équilibre entre la section SR et le système productif mais celui, avant tout, de l'existence du système. Aussi le débat sur la production ne peut-il se limiter aux seules composantes : production et circulation mais doit englober une troisième : la disponibilité des m.p.m. A ce titre, la représentation cyclique de la reproduction du Capital social est plus pertinente, dans la mesure où elle permet de voir comment la reproduction du Capital social passe par la reproduction de chacune des trois phases du procès cyclique :



Bien entendu, il ne suffit pas de juxtaposer les problèmes d'approvisionnement à ceux de production et de réalisation (de plus-value) pour avoir une vue plus réaliste de la reproduction. L'analyse réside davantage dans l'appréhension des connexions qui s'établissent entre les divers éléments de la reproduction. Connexions qui, justement, se ramifient et se compliquent au fur et à mesure du développement du capitalisme.

§ II : LES CARACTERISTIQUES D'UNE ACCUMULATION BASEE SUR UNE CONSOMMATION INTENSIVE ET GASPILLEUSE DES M.P.M.

En partant de l'idée d'une contradiction entre la tendance naturelle du Capital à une rotation de plus en plus accélérée de marchandises et des limites de ce Capital à élargir sa base matérielle que constituent les m.p.m., on pouvait logiquement s'attendre à assister au développement des combinaisons productives faiblement consommatrices de m.p.m. Or ce sont, au contraire, des combinaisons fortement consommatrices et gaspilleuses de ces matières qui se sont développées. Ce fait, apparemment paradoxal et les conséquences qui en découlent, méritent que l'on s'y attarde.

(1) A-M : conversion du Capital social en marchandises, force de travail et moyens de production, c'est-à-dire les marchés de la force de travail et des matières premières.

(2) P... : production. C'est-à-dire les investissements du Capital.

(3) M' : réalisation de marchandises par rapport à la force de travail.

A. Une accumulation qui épuise la base matérielle de la productivité du travail et néglige le développement de sa base sociale.

Tant que le problème des m.p.m. n'était pas préoccupant, la nécessité de prendre conscience du fait de la consommation intensive et gaspilleuse de ces matières ne se faisait pas sentir (1). Il était seulement question des techniques « labor-intensive », des techniques « Capital-intensive » mais non des techniques « raw-matériel-intensive ». Pourtant l'idée que l'agencement des forces productives n'est pas une donnée neutre et linéaire mais plutôt une résultante historique n'était pas méconnue. On pouvait en déduire dans quel sens des combinaisons productives, développées dans des conditions du contrôle quasi-absolu du Capital sur la sphère des matières premières, étaient susceptibles de s'orienter.

Avec la révolution industrielle, le Capital a acquis, grâce au contrôle qu'il a progressivement établi sur les m.p.m., la possibilité de puiser sur un stock de richesses déjà constitué et pratiquement gratuit. La maximisation de l'empreinte à ce stock peut constituer le canal privilégié pour la maximisation du taux de profit et l'accélération de la croissance. D'où les implications suivantes :

1/ - La croissance, dans ces conditions, peut s'alimenter de l'épuisement de la base matérielle de la productivité du travail et sacrifier ainsi les ressources durables aux profits immédiats. Ce que la nature a « accumulé » des millions d'années durant peut être entamé en quelques siècles sinon en quelques décennies. A ce propos, les analyses

analyses menées uniquement en termes de valeur d'échange et qui trouvent leur consécration dans le développement des agrégats économiques de la comptabilité nationale, sont susceptibles d'occulter des aspects importants du rapport Capital-matières premières. Initialement forgés pour se constituer en instruments de mesure d'enrichissement, les agrégats nationaux peuvent exprimer, dans le cas de la « production » des m.p.m., totalement l'inverse. L'extraction pour l'exportation appauvrit les réserves nationales sans pour autant accroître la productivité du travail national. Finalement, les taux de croissance qu'enregistrent les régions exportatrices ne traduisent que leur appauvrissement en m.p.m.

2/ - Le développement de la capacité d'appropriation des richesses naturelles rend possible la négligence du développement de la base sociale de la productivité du travail. D'abord parce que des matières premières « abondantes » et à bon marché découragent les efforts nécessaires à la réalisation de économies de ces matières.

(1). Ce n'est que récemment que l'on sent la nécessité de déconnecter la croissance de la consommation des m.p.m. et de recourir aux économies de ces dernières.

Ensuite parce que les revenus importants qui découlent de la commercialisation massive des matières premières dispensent les régions exportatrices de la nécessité de développer les secteurs productifs.

— De multiples recherches, commencées dans les régions développées, n'avaient pas reçu de stimulants suffisants. Des tentatives pour développer les substituts renouvelables, pour accroître l'efficacité de l'appareil productif, pour allonger la durée de vie des produits... ont été découragées par le bas prix des matières premières.

— De même, le développement agricole et industriel n'est pas senti dans les régions sous-développées exportatrices comme une nécessité pressante. Il est devenu possible, pour ces régions, d'enregistrer des taux du P.N.B. élevés avec des secteurs agricoles et industriels en stagnation (1).

Pourtant, la fonction massive qui s'effectue sur les ressources naturelles aurait pu inciter à l'extension du développement agricole et industriel dans les différentes régions du monde. En effet, l'importance du volume extrait aurait pu, s'il était rationnellement utilisé, favoriser davantage l'élargissement des possibilités du travail.

B. Une accumulation limitée dans l'espace.

A priori la consommation intensive et gaspilleuse de m.p.m. aurait assez tôt engendré la hausse des coûts et des prix de ces matières. Or, tel n'a pas été le cas, du moins jusqu'aux années 70. L'explication qui en est donnée ne prend pas en considération les conditions historiques dans lesquelles l'appropriation et le contrôle des m.p.m. se sont développés. Pourtant la prise en compte de ces conditions est susceptible de nous permettre de comprendre la nature même de l'accumulation qui s'est fondée sur la consommation intensive des m.p.m.

Lorsque quelques régions exercent leur contrôle sur les m.p.m. mondiales, les autres régions se trouvent exclues de la possibilité d'accéder à ces ressources. Les premières s'approprient ainsi les conditions naturelles de l'accumulation aux dépens des secondes. Le caractère acharné et agressif que livrent les pays dominants pour le contrôle des sources de matières premières n'est que l'expression de cet enjeu.

Dans ces conditions, l'accumulation que réalisent les régions appropriatrices de m.p.m. suppose ou implique la non-accumulation des régions dépouillées. Ce type d'accumulation n'est donc pas généralisable. En abordant la société « d'abondance » américaine, C.Julien

(1) Il n'est pas exagéré de généraliser à l'ensemble des matières premières le jugement porté par A. Sid-Ahmed au sujet du pétrole : « Le pétrole, dans bien des cas, est l'imagination. La rente qu'il procure affaiblit la perception du travail productif et finit même par dissoudre le tissu productif. Les efforts pour développer un système agricole ou une agriculture sont malheureusement vite découragés ». A. Sid-Ahmed « L'OPEP ne disparaîtra pas ». Revue l'Usine Nouvelle n°11-12 mars 1981, p. 98.

avait déjà attiré l'attention sur le fait qu'elle est moins la résultante d'une avance dans le domaine de la technologie et du management que de l'aptitude de s'approprier les matières premières du monde et qu'elle n'est pas, pour cette raison même, accessible à l'ensemble de la population du globe (1).

CONCLUSION DE LA SECTION II :

L'accumulation fondée sur la consommation intensive et gaspilleuse des m.p.m. épuise la base naturelle et néglige la base sociale de la productivité du travail. Elle ne peut être, de ce fait même, que limitée dans l'espace. Une croissance généralisable à l'ensemble des régions du monde exige un autre rapport avec la sphère des m.p.m.

Conclusion : C'est véritablement un paradoxe qui régit le rapport à la sphère des m.p.m. Alors que celles-ci se caractérisent par leur limitation, ne serait-ce que du fait de l'élévation des coûts d'extraction, les combinaisons productives sont orientées, elles, vers une consommation intensive et gaspilleuse de ces ressources. Un paradoxe intimement lié au type discriminatoire de croissance connu jusqu'à présent. Le développement **de toute l'humanité** passe nécessairement par le changement du rapport aux richesses naturelles.

(1) C. Julien américain, éd. Grasset, 1972, p. 33.

REFLEXIONS SUR LA MESURE DES INEGALITES DE REVENUS AU MAROC

Jaïdi Larbi (★)

La question de l'inégalité des revenus au Maroc est étroitement liée au mode de développement dépendant de l'économie marocaine. Le processus de croissance, les fluctuations de son rythme, l'hétérogénéité de ses formes sont autant de facteurs qui ont donné naissance à des écarts importants de revenus et de niveaux de vie selon les zones, les activités et les groupes sociaux. De leur côté, ces disparités ont engendré une mobilité sociale s'expliquant en partie par la recherche de nouvelles sources de gains et entraînant un processus de destruction / structuration économique et sociale.

Au cœur de la dynamique sociale, la question de la répartition des revenus au Maroc, révèle pourtant un grand paradoxe. Les inégalités de revenus sont incontestables. La vie quotidienne recèle de manifestations contrastées de l'opulence et du dénuement aux pôles extrêmes de la stratification sociale. Pourtant, face à la constatation simple des écarts sociaux, la mesure de la concentration des revenus et la connaissance rigoureuse de l'état des inégalités sont plutôt complexes. A quoi est dû ce décalage de la connaissance par rapport à la réalité dans le domaine de la répartition des revenus ? Plusieurs raisons peuvent être évoquées. Nous ne présentons que les plus essentielles.

L'analyse de la répartition des revenus se heurte en premier lieu au problème de la collecte des données. Les informations sont éparses, limitées, discutables. L'appareil statistique national accuse dans ce domaine un retard considérable malgré les efforts accomplis ces dernières années pour saisir les revenus salariaux dans les secteurs de l'industrie de transformation et de l'Administration (1). Le problème n'est pas pour autant résolu en disposant d'une documentation précise et crédible sur la répartition des revenus dans les principaux secteurs d'activité économique et sur des périodes suffisamment longues pour déceler les changements dans les temps qui interviennent dans ce domaine. L'analyse rigoureuse de l'état de la dynamique des revenus

(★) Enseignant à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Cf. Les enquêtes sur les industries de transformations publiées par le Ministère de l'Industrie. Les annuaires statistiques du Maroc comprenant depuis quelques années une répartition de la masse salariale distribuée dans l'Administration entre ses différents départements.

dans une société en mutation où s'articulent des sphères d'activité multiformes, appelle des interrogations sur les concepts traditionnellement utilisés dans les théories de la répartition, sur les limites d'une approche binaire (capital / travail, profit / salaire) dans une société où la marginalité comme phénomène dominant conduit à la constitution de larges zones de pauvreté, à la prolifération d'activités — refuges donnant lieu à la génération de revenus spécifiques. Elle suscite aussi des questions sur les critères de référence (ménages, actifs, catégories socio-professionnelles) utilisés dans une démarche comparative des revenus. Enfin, la question de l'évaluation de l'intervention de l'Etat dans le circuit de la redistribution est d'une grande importance non seulement du point de vue de l'éclairage de la finalité réelle de ces interventions ou de la mesure de leur impact social mais aussi pour déceler les fondements d'une action correctrice ou alternative.

L'objet de cet article est de mettre en évidence, par un souci beaucoup plus de méthodologique qu'analytique, les difficultés rencontrées dans l'appréciation de l'état des inégalités de revenus au Maroc, en relevant les défaillances du système d'information national sur cette question (1 Bis).

- La politique de développement poursuivie au Maroc depuis l'indépendance a privilégié la recherche d'une croissance quantitative au détriment d'une croissance qualitative et socialement équilibrée. Les questions qui dominaient le processus de son élaboration étaient focalisées sur le choix du Taux de croissance, l'identification des projets, la ventilation sectorielle de l'investissement, l'état des équilibres extérieurs... Tout ce qui relevait de la participation des groupes sociaux aux fruits de la croissance, ou plus généralement des équilibres sociaux était relégué à un second rang. Les décisions économiques se fondaient implicitement sur le postulat de la primauté de la croissance par rapport à la distribution de la richesse produite. Cette conception du développement n'était pas neutre socialement. Ses fondements idéologiques et politiques étaient puisés dans la philosophie libérale de la croissance stipulant que le développement réclamait la constitution d'une classe sociale à qui revenait le rôle d'assumer la dynamique de la croissance par l'épargne, l'accumulation du capital, l'initiative privée dans l'investissement. Dans cette vision, les mécanismes de la croissance devaient corriger naturellement l'état initial des disparités de revenus.

De ce choix découlent le retard de la politique sociale mais aussi la discrétion des modèles de planification, des comptes nationaux et plus

(1 Bis) Les autres interrogations sur les revenus distribués dans le secteur « informel » ou sur l'évaluation de la politique de l'Etat en matière de redistribution des revenus feront l'objet d'articles ultérieurs

généralement de l'appareil statistique sur ce qui relève de la répartition des revenus. Les données que ce système de collecte et d'élaboration de l'information cherche à appréhender sont déterminées par les orientations de la stratégie de croissance. Il était « normal » que ses composantes soient plus soucieuses de saisir l'état des structures productives, des agrégats globaux, des flux d'échanges extérieurs. L'étude des catégories de revenus, la constitution des indicateurs sociaux demeuraient insuffisamment élaborées.

Les sources de connaissance des revenus sont caractérisées au Maroc par des graves lacunes et une grande incertitude.

— Les modèles et les techniques de planifications sont conçus dans une option productiviste.

— Les agrégats et les données de la comptabilité nationale qui instruisent sur les revenus de l'ensemble de la production comportent une marge d'erreur élevée (les évaluations relatives au secteur agricole sont délicates) et manquent de saisir des franges importantes de l'activité économique et des revenus qui lui sont liés.

— Les statistiques portant sur les revenus des personnes physiques et morales qu'elles procèdent des déclarations fiscales ou des enquêtes sont relativement dénaturées par la pratique de la sous-évaluation ou des biais méthodologiques.

• Jusqu'aux années 70, la planification marocaine n'utilisait pas de modèle explicite dans les phases de préparation et d'élaboration du Plan. Mais le choix de critères variables (production, consommation, exportations — importations) dans l'établissement des projections révèle l'existence d'une démarche plus soucieuse de saisir les indices de croissance quantitative que l'articulation des phénomènes de production et de répartition.

Dans les deux premiers plans l'utilisation des coefficients d'élasticité fixes (consommation, revenus) dans l'établissement des projections des principales variables économiques supposait une hypothèse d'invariabilité de la structure des revenus (2).

Le modèle classique utilisé pour étudier les possibilités de développement à long et moyen terme dans le cadre de la réparation du Plan 73 — 77 se fondait sur les projections de la P.I.B. Son estimation à l'horizon du Plan se faisait sectoriellement sur la base d'enquête et d'extrapolations. Ce calcul du Taux de croissance se fait par comparaison du P.I.B. au début et à la fin du Plan. L'évaluation de l'investissement nécessaire pour atteindre le rythme de croissance prévu était réalisée au moyen du coefficient de capital calculé par des comparai-

(2) Cf. N. SALMI : Planification sans développement . Evaluation de l'expérience marocaine de Planification. Editions Maghrébines p. 226.

sons des accroissements antérieurs des valeurs-ajoutées sectorielles et de la formation brute du capital fixe. Les estimations de la consommation des ménages se faisaient à partir de coefficients tirés des enquêtes de consommation et en la considérant comme proportionnelle au P.I.B.

Le modèle de Perspective Globales Marocaines élaboré en 1975 (3) introduit un nombre plus élevé de variables et permet de mieux étudier l'évaluation des grandeurs endogènes à partir d'hypothèses différentes. Il insiste sur la formation du capital comme principal facteur de développement. La variable motrice du modèle est constituée par l'investissement public. Les autres variables : épargne, besoin de financement, balance commerciale, paiements extérieurs sont calculés sur la base des égalités comptables au niveau des comptes de biens de services et de capital.

Ainsi, il apparaît que les techniques de planification en dépit de l'amélioration de leurs procédés d'évaluation, traitent le revenu comme un phénomène induit ou comme simple agrégat global. Les modèles s'articulent principalement autour de la relation investissement / Production. Une telle approche dissimule le fait que la production peut être affectée par des phénomènes autre que l'investissement en capital. Elle suppose que l'accroissement du capital est non seulement la condition nécessaire mais aussi l'ultime et la suffisante finalité de la croissance, indépendamment des caractéristiques sociales de l'environnement. Or, nul n'est sensé ignorer que la structure des revenus affecte la dépense de consommation, la composition de l'épargne et contribue à orienter le profil de la croissance. D'un point de vue dynamique, celui de toute politique à moyen terme, la valeur de la richesse qui pourra être partagée demain n'est pas indépendante de la manière dont s'affecte le partage aujourd'hui. C'est vers la maîtrise du circuit production-revenus-dépense que tout modèle de planification devrait tendre. De surcroît, dans une économie en croissance, des distorsions se produisent, un certain nombre de facteurs y jouent spontanément dans le sens d'une inégalité des revenus. Certains de ces facteurs peuvent se localiser sur le marché de l'emploi et produire des raretés de certaines qualifications. D'autres tendent à amplifier les inégalités acquises. Le rôle de la planification est aussi de tendre à maîtriser les facteurs qui permettent à des catégories sociales placées dans des situations dominantes d'imposer à leur propre bénéfice des rémunérations anormales, qui tendent à distendre l'échelle des rémunérations. Elle est appelée entre autres, à saisir les mouvements des prix et des revenus. L'exis-

(3) Cf. S. CHBAATOU, L. HANANE, M.R. SBIHI : Comptabilité nationale. Le système marocain. Edition United p. 186.

tence des phénomènes de distorsions dans une économie en croissance justifie l'intégration de la répartition des revenus dans l'appareil de planification et l'instauration d'une politique de revenus

A un autre niveau, relevant plus des mesures qui accompagnent une politique de développement que celui des méthodes d'élaboration du Plan, on observe la même discrétion sur les inégalités de revenus. Il fallait attendre le dernier plan Triénal, dans un environnement caractérisé par l'allongement de la marge d'imprévisibilité et dans une période où le plan perdait son caractère de « réducteur d'incertitude » pour constater une prise en considération de la question de la répartition des fruits de la croissance. Mais celle-ci prenait l'aspect parcellaire d'une juxtaposition de mesures sans évaluation postérieure de leur impact sur les catégories sociales concernées. Trois raisons générales peuvent expliquer les difficultés d'évaluation de ces politiques. D'une part, en n'établissant pas de bilans définitifs des actions entreprises en vue de corriger les inégalités de revenus, les pouvoirs publics évitent une nouvelle sphère de mise en cause des options retenues. D'autre part, le manque de précision et de transparence traduit un défaut dans la maîtrise des instruments de la régulation sociale (politique salariale, politique sociale, politique fiscale etc...). Enfin les défaillances des procédures de concertation entre les partenaires sociaux fait du Plan, un plan de l'Etat au lieu d'être un plan de la Nation, ce qui limite les possibilités d'action dans le domaine des revenus et celui de la configuration du système social.

Ainsi, une des difficultés de mesure des inégalités de revenus au Maroc s'explique par le fait que les statistiques nationales sont élaborées en fonction du modèle de planification dont l'optique majeure est celle de la croissance. Mais d'un autre côté, c'est en partie parce que les techniques de planification n'intègrent pas le processus de formation des revenus primaires, leur redistribution, que la planification souffre de ce déphasage dans la coordination des indices financiers avec ceux de la structure matérielle de la production.

- La comptabilité nationale marocaine a été développée à partir d'une base de données statistiques entre 1958 et 1960. Diverses enquêtes ont été réalisées à cet effet (4). L'élaboration du système de comptabilité s'est faite dans l'optique de production afin de permettre une analyse profonde des composantes de la croissance économique.

Le nouveau système inspiré de celui des Nations Unies a cherché à brasser des champs d'activités plus larges tout en décrivant les flux de production, de consommation, de financement, et de répartition. En utilisant les deux optiques, celle des agents et celle des opérations il est

(4) Le recensement démographique, l'enquête sur la consommation, les enquêtes sectorielles etc...

sensé saisir la répartition de la production entre les ménages, les entreprises et les Administrations, établir pour chaque agent et chaque type d'opération un compte de revenus et de dépenses et mettre en évidence dans un compte consolidé de la Nation les principales procédures par lesquelles les agents économiques reçoivent et utilisent leurs revenus disponibles. En fait, cette représentation du circuit économique, à la fois globale et ventilée, reste encore à construire. L'ensemble des informations présentées dans les comptes et les agrégats ne peut être utilisé comme un moyen de connaissance synthétique de la répartition des revenus au Maroc.

Le procédé d'agrégation fait perdre à l'information ses facultés d'instruments d'analyse. Les phénomènes saisis dans leur globalité dissimulent des disparités sectorielles, spatiales et catégorielles. Dans un pays où les situations sociales sont caractérisées par une forte dose d'hétérogénéité, un système comptable agrégé ne peut faire ressortir la diversité du réel et risque d'occuler les inégalités produites par la croissance.

L'information sur les revenus fournie par les comptes de la Nation ne révèle que l'aspect économique, la dimension strictement quantitative du revenu. Elle peut exprimer « une situation différente des conditions sociales réelles » (5).

Des biais systématiques inhérent au mode d'élaboration des comptes Nationaux déforment fondamentalement la façon de voir les réalités économiques et de saisir l'état réel des revenus dont disposent les foyers. Ces biais peuvent se produire par la croissance d'une série d'activités qui échappent à l'observation et par conséquent à l'appareil de mesure. Cet éventail d'activités est à l'origine d'une masse de revenus qui ne seront pas saisis de façon convenable par le système de comptabilité. Comme il peut comprendre des échanges sous forme de troc qui améliorent les conditions de vie des personnes qui les pratiquent sans que ces phénomènes soient correctement reflétés par les comptes classiques (6).

Dans une option de comparaison temporelle, l'élaboration des agrégats sur une longue série pose des difficultés méthodologiques. Ainsi pour connaître l'évolution de l'agrégat revenu, il ne suffit pas de le mettre en rapport avec une année de base. La nature des agrégats se modifie dans le temps: cette modification n'est pas sans conséquence sur l'appréciation du phénomène désigné. La pratique comptable quant

(5) Cf. A. ChERKAOUI, Indicateurs socio-économiques du Maroc, Editions Schoof p. 28.

(6) Cf. El FEUGE, Le Malaise de la macro-économie et l'économie invisible, Revue de socio-économie éditée par la CREDOC octobre 1983.

a l'évolution en termes réels du P.I.B. dans le temps est confrontée au problème de la transformation non homothétique des catégories de biens et services. Comme le P.I.B. a pour contrepartie les revenus primaires de l'activité de production (rémunération des salariés, excédent brut d'exploitation,...) la notion du revenu réel peut être sujette à discussion.

- Les statistiques fiscales : Les informations centralisées par l'Administration fiscale, même dans le cas où l'on peut y accéder (7) sont loin de nous livrer une représentation convenable de l'état de répartition des revenus. Leur limite tient à leur caractère partiel puisqu'elles ne concernent que les personnes assujetties à l'impôt et plus particulièrement les déclarants imposés. Le concept de contribuable a « une signification économique très individualisée » (8) et peut marquer la détention de plusieurs sources de revenus au sein d'un ménage où à l'autre extrême l'existence d'un revenu unique pour un foyer de dimension élargie. Certes la législation fiscale tient compte relativement des différences dans la composition des foyers. Mais sur le plan de l'analyse des disparités de revenus, il est difficile de passer à partir des statistiques fiscales de la notion de contribuable à celle des ménages.

Outre ce facteur, les déviations essentielles viennent des phénomènes d'évasion et de fraude fiscales (9), qui érodent l'action correctrice du système fiscal. Concernant les couches sociales situées en haut de l'échelle, la sous-déclaration est une pratique courante. On peut observer la même attitude chez les autres catégories sociales. Mais un fait est certain; ces catégories sont dans des positions inégales face à une possibilité d'échapper au jeu du système fiscal. Face à la progressivité de l'impôt, il y a une progressivité de la fraude. Cette opportunité est inégalement ouverte selon l'activité que l'on exerce. Les revenus des salariés sont contrôlés à la source. Par contre la connaissance fiscale est en retard sur les techniques de sous-évaluation (10). Combien coûte à la collectivité des entorses à l'action normale de la fiscalité ?

(7) Leur publication est un indice de transparence sociale.

(8) Cf. E. VATEVILLE : Stratégie pour la répartition des revenus. *Economica* p. 5.

(9) La nuance entre les deux est essentiellement juridique. Leurs effets sociaux sont identiques.

(10) Cf. J.C. CELLI : L'inégalité par l'argent Gallimard 1975. p. 105.

Les méthodes de dissimulation des revenus ou de surévaluation des charges sont multiples. Elles portent sur les évaluations des forfaits et des abattements (confusion entre les charges d'entreprises et les avantages en nature des dirigeants). Elles consistent aussi dans de multiples omissions (vente des déchets, prix de c...) Comme elle se matérialisent dans la présentation de faux documents.

Des évaluations qui ont été établis à propos de la fraude qui affecte le seul I.B.P., il a été déduit que celle-ci représente la moitié environ des recettes provenant de cet impôt. Une enquête menée à Casa a révélé une sous-imposition manifeste d'un certain nombre de professions libérales dont le bénéfice imposable est inférieur au bénéfice imposable moyen dans la même activité (Médecins 65 %, avocats 57 %, pharmaciens 53 %, experts comptables 75 %, architectes 69 %, ingénieurs civils 50 %) (11).

Pratiquées à grande échelle, la fraude et l'évasion fiscale peuvent affecter la redistribution des revenus, avoir une incidence sur les disparités et introduire des distorsions artificielles dans les indicateurs d'inégalités. Il est donc nécessaire de mesurer l'ampleur de ces phénomènes pour tester la fiabilité des statistiques sur les revenus fiscaux. Toute mesure directe de l'évasion fiscale est difficile parce que les problèmes conceptuels la rendent délicate à cerner. Par contre, de nombreuses méthodes ont été employées dans les pays développés pour estimer la fraude fiscale. L'approche du potentiel légal présentée par S. Richupan (12) semble la plus pertinente parce qu'elle estime non pas le revenu qui échappe à l'impôt, mais le montant de l'impôt non payé. Celui-ci est défini comme la différence entre le potentiel fiscal légal et le prélèvement fiscal réalisé, c'est-à-dire la différence entre le montant de recettes qui aurait été perçu si tous les impôts réellement dus avaient été payés et le montant des impôts qui ont été réellement perçus. Pour appréhender correctement cette différence, il faut opérer un ajustement du revenu national en fonction des exonérations et des déductions légales. Il faut aussi disposer d'une distribution de revenus de ménages. Le potentiel fiscal légal est estimé en appliquant les taux d'imposition sur les revenus perçus pour chaque tranche. La différence avec le montant de l'impôt effectivement reçu permet d'obtenir le montant de l'impôt non payé. L'application de cette approche au cas du Maroc pour évaluer l'impact de la fraude sur les disparités de revenus suppose au préalable une estimation correcte du revenu avant son

(11) Cf. A. SHIMI : Fraude qui peut. Le Message de la Nation du 16 mai 1984. A. SHIMI fait référence au mémoire présenté sur cette question par M. NAISMI. « Introduction à la question de la fraude fiscale : le cas du Maroc » ISCAE juin 1982 122 p.

(12) Cf. SONCHAI RICHINPAN : Comment mesurer la fraude fiscale finances et développement. Décembre 1984.

ajustement. De plus, la mesure du montant de l'impôt non payé devrait être réalisée à partir d'une distribution statistique des revenus (11).

- Les enquêtes sur la consommation. En l'absence d'enquêtes sur la distribution personnelle des revenus, celles sur les dépenses de consommation sont souvent présentées comme des approches convenables de l'état de la répartition des revenus. Ce point de vue est justifié par le fait que « la consommation ne diffère du revenu que par l'épargne... que celle-ci est faible dans la grande masse des ménages » (12) et que la consommation reflète mieux le niveau du pouvoir d'achat. Il mérite cependant, d'être nuancé même si l'on considère que les enquêtes de consommation, quand elles sont menées à partir d'un échantillon réellement représentatif, demeurent des instruments d'observation des disparités de niveaux de vie.

Tout d'abord, si les différences dans la composition des budgets de consommation s'expliquent en grande partie par les disparités de revenus, elles ne permettent pas de rendre compte de l'état réel de ces dernières. En se situant au niveau de la dépense, les enquêtes ne renseignent pas sur le mode de formation des revenus, ou sur les sources de financement de la consommation. Elles peuvent dissimuler le phénomène de ménages pauvres, comme celui de la monétarisation de certaines régions par des flux externes (de nombreux ménages dans les zones de forte émigration pourvoient à leurs besoins par des transferts de revenus), ou enfin l'impact des différentes formes de solidarité sociale (dons, aide, prise en charge).

Ensuite, les grandes classifications retenues dans l'expression des inégalités de consommation, qu'elles soient établies sur un critère spatial (urbain/rural) ou social (catégories socio-professionnelles), sont encore moins significatives quand il s'agit de saisir la dispersion des revenus dans les différentes zones et l'ampleur réel des écarts entre les groupes sociaux.

Par ailleurs, l'approche de l'évolution des écarts de revenus par le biais de la structure des dépenses des ménages présente des difficultés

(11) La distribution disponible est celle présentée par R.J. SALMI : La politique de développement ou de développement de l'inégalité Cf. BESM numéros 136/137 p. 48. Elle est extraite de l'ouvrage d'ADELMAN et MORRIS « An anatomy of income distribution in development countries » (Northwestern university 1971). Son exploitation est rendue difficile par l'absence de référence à l'année concernée et à la méthodologie de son élaboration. On peut se demander s'il est possible, dans le cas du Maroc, de procéder à l'évaluation du montant de l'impôt non payé à partir des enquêtes de dépense de consommation. Si on les considère comme suffisamment expressives des inégalités de revenus « on peut parvenir à une appréciation du montant de l'impôt non payé en procédant à des ajustements pour tenir compte de l'endettement des ménages et de l'épargne. Mais la faiblesse des résultats restera toujours douteuse.

(12) Cf. L'information statistique et son impact sur la comptabilité nationale et la planification. Mémoire de D.F.C. de M.R. EL ALEJ Février 1983 Rabat

supplémentaires quand on cherche à déceler des évolutions à moyen terme à partir des comparaisons d'enquêtes. Même en se tenant à une conception de la consommation marchande, l'étude de son évolution à moyen terme est délicate du fait de l'hétérogénéité et de la discontinuité des séries.

On suppose en général, que le niveau global de la consommation évolue de façon parallèle au revenu réel, mais que ce parallélisme s'accompagne d'une modification de la structure de la consommation c'est-à-dire la façon dont les ménages répartissent leur consommation entre les différents biens et services. La notion de changement de comportement de consommation ne signifie pas nécessairement une amélioration des revenus. Inversement un prolongement des comportements observés ne suppose pas une non évolution des revenus.

Enfin, il faut se garder de relier la consommation à un seul facteur, c'est-à-dire au seul revenu. Tout en restant dans le domaine économique, il est reconnu d'introduire une autre influence, celle des prix. Sur le moyen terme, une même hausse s'appliquant sur tous les prix et sur les revenus conserve leur niveau de vie aux ménages et maintient les disparités initiales. Mais cette situation étant une simple vision de l'esprit, il convient d'étudier le comportement de consommation en termes réels et de savoir s'il évolue parallèlement aux revenus réels. Il est bien évident qu'une modification des prix relatifs entraîne des substitutions et a une influence sur l'évolution de la structure de consommation. On doit donc faire des réserves sur l'interprétation qui en constatant des changements dans les dépenses de consommation et une substitution de certains postes de dépenses à d'autres, en conclut que c'est un signe incontestable de l'amélioration des revenus.

La répartition des revenus au Maroc ne peut être mesurée avec quelques degrés de rigueur qu'au moment où ne manqueront pas les données les plus indispensables sur cette question. En dépit d'améliorations récentes assez sensibles, le système d'information national sur les revenus reste encore largement insuffisant. A ce problème d'informations s'ajoute des difficultés d'ordres conceptuels et techniques. Quand ils disposent de mesures « objectives » des inégalités de revenus, les statisticiens manipulent des instruments d'observation des méthodes et des concepts d'analyse essentiellement conçus pour une société à tendance homogène dans ses structures de production, dans la composition de ses groupes sociaux et dans son organisation institutionnelle. En fait, la notion de revenu est difficile à saisir dans une « société composite » où s'articulent différents modes de production et de sphères d'activités comme c'est le cas de la société marocaine. Que compare-t-on ? Des revenus bien sûr, mais quels types de revenus ? Comment quantifier les revenus du « secteur informel » ou même du monde rural ? A quoi compare-t-on les revenus ? Aux revenus d'autres personnes actives ? Allons nous comparer les revenus des ménages

entre eux ou les revenus des groupes socio-professionnels. Toute tentative d'estimer la répartition des revenus doit non seulement préciser l'unité de base de la comparaison mais définir au préalable et rigoureusement le contenu de cette unité. Comment compare-t-on ? A l'aide de mesures statistiques faisant intervenir la notion de moyenne, d'écart, de dispersion. Or ces techniques ne sont probablement pas neutres.

De ces questions, il ressort que l'information statistique n'est pas la seule variable à mettre en cause dans la méconnaissance de revenus au Maroc. Les concepts et les catégories économiques de la répartition de revenus accusent aussi un retard par rapport au réel. La réflexion sur l'information déjà disponible serait un signe de progrès dans la connaissance de ce domaine.





ÉPARGNE ET « SATELLITISME » AU MAROC DE 1951-1954

par **LAKHDAR Farid (*)**

Héritant de mécanismes instaurés pendant une phase coloniale antérieure, le Maroc est doté d'une économie « satellite » de l'ex-puissance protectrice. Si, dans le domaine de l'urbanisme, on entend par « ville satellites des villes sans véritable autonomie économique, abritant les travailleurs d'une capitale » (**), en Sciences Politiques « un satellite du pouvoir est un individu qui vit sous la dépendance et pour la protection d'un autre » ce qui permet au dictionnaire Larousse de retenir qu'« un pays satellite est un pays qui dépend d'un autre ».

En tout cas, une approche multiforme de la réalité économique et sociale du Maroc en ce temps-là (1951-54), nous semble expliquer un bon nombre de traits saillants de l'économie marocaine au lendemain de l'indépendance politique du pays.

Si, en général, l'étude de l'économie contemporaine est relativement aisée ne serait-ce que par la disponibilité de statistiques, la période envisagée pose des problèmes, d'autant plus que seuls les chiffres afférents à l'ex-zone sud française ont été manipulés. De plus, la précision recherchée dans cette délimitation de l'analyse à la période 1951-54 n'est aucunement factuelle, dans la mesure où, pour une raison de commodité, elle permet d'interroger le cas marocain à travers un modèle de E. Gannagé.

Sans nous appesantir sur le concept d'épargne qui a fait couler beaucoup d'encre, il est question ici de dépasser son utilisation économiste dans l'analyse du blocage du développement marocain. Comment en douter quand on sait que du satellitisme monétaire à la Zone Franc, l'impérialisme n'a franchi qu'un pas ? En effet, il n'y a pas que l'aspect monétaire à prendre en considération...

Ainsi, les inconvénients d'une telle ex-croissance de l'impérialisme sont beaucoup plus nombreux et profonds lorsqu'on examine de près une économie telle que celle du Maroc. Certes, l'économie moderne est considérée comme étant une greffe relativement récente de l'économie monétaire du type européen. Ainsi, après la guerre de 1945, le Maroc a hérité d'un système monétaire et bancaire s'apparen-

(*) Enseignant à la Faculté de Droit de Rabat

(**) D'après le dictionnaire Robert.

(***) Définition donnée par le dictionnaire Larousse, 3 volumes en couleur, p 58.

tant à celui de la France et, par voie de conséquence, destiné à rendre service à l'économie française (1). Et si la population musulmane du Maroc y a pris part, c'est surtout en tant que réserve d'ouvriers non qualifiés ou semi-qualifiés : de plus, abstraction faite du commerce, les entreprises marocaines y jouent un rôle négligeable. Si, à des fins d'analyse, l'O.N.U s'est efforcée de diviser l'économie en secteurs traditionnel et moderne, il n'en reste pas moins que les activités de l'Etat ont été plus ou moins appréhendées dans l'économie moderne, car elles sont justement basées sur la monnaie qui émane essentiellement de l'économie moderne. Malgré la reconnaissance du fait que les deux économies ne fonctionnent pas en « vase clos », mais plutôt communiquent aussi bien entre elles qu'avec le monde extérieur, l'analyse pêche par insuffisance dans la mesure où la dichotomie ne disparaît pas du raisonnement. En effet, il ne suffit pas de remarquer que le revenu produit dans ce genre d'économie s'accroît du revenu net des facteurs reçu de l'étranger et des transferts monétaires nets en provenance de l'extérieur, mais encore faut-il pouvoir mener une analyse d'ordre structurel à soubassement historique, de manière à essayer d'expliquer la façon dont ces économies « périphériques » de la métropole n'arrivent pas à se dégager d'une sujétion aliénante.

De même, il ne suffit pas d'observer que dans l'économie moderne les rentrées proviennent du reste du monde, y compris les traitements et les salaires payés par les autorités civiles et militaires, mais encore faut-il parler de rapports d'exploitation qui s'établissent, notamment au détriment du secteur traditionnel et ce, par le biais de transferts de l'Etat beaucoup plus en faveur du secteur moderne que du secteur traditionnel. Pourtant, ce dernier bénéficie de salaires perçus par la main-d'œuvre migrante venue des zones rurales et la comptabilité n'en fait qu'un pur problème de détermination de l'ordre de grandeur.

(1) Cf. « Le rôle de la Banque du Maroc dans le système monétaire et financier français », conférence par M. Doghmi, Lausanne, 1960, imprimées locales, Casablanca, n° 6.

Tableau I
TRANSACTIONS EXTERIEURES DE L'ECONOMIE INTERIEURE
1951-54 (en milliards de centimes)

	RECETTES				DEBOURS			
	1951	1952	1953	1954	1951	1952	1953	1954
Revenus de facteurs	21,2	29	29,7	30,1	6,7	7,8	9,2	10,8
Salaires et traitements								
France	11,2	14,6	16,5	17				
Consulats et bases US	3,9	7,8	5,9	5,7				
Envois de salaires et traitements	1,5	2,4	3	3	0,1	0,2	0,2	0,3
Revenus de la propriété et de l'entreprise	4,6	4,2	4,3	4,4	6,6	7,6	9	10,5
Emprunt net au reste du Monde								

Sources : Nations-Unies : « Structures et développement de l'économie de quelques pays d'Afrique », 1958, p. 137 et Comptes économiques du Maroc (zone Sud), 1951-54.

Il fallait attendre l'apport d'économistes tel le regretté Pr A. Belal et le Pr. S. Amin pour avoir une analyse plus convaincante et plus étayée dans ce domaine.

Le premier était pessimiste quant à la possibilité, pour les économies africaines, de connaître un processus rapide de croissance fondé sur le réinvestissement continu des profits; qu'on en juge :

« On peut dire que les effets multiplicatifs directs, qui découleraient du réinvestissement des profits dégagés par l'investissement initial, ont été freinés par la tendance à la circulation verticale de l'épargne et le blocage relatif de sa circulation horizontale. Les transferts quasi-permanents de profits à l'extérieur des économies africaines étaient encouragés par toute une série de facteurs tels que : la subordination de l'affectation de l'épargne des grandes unités à leurs plans propres, la dépendance de l'incitation à investir par rapport aux fluctuations de la demande étrangère, la suppression des problèmes de change pour les transferts monétaires... » (2).

Le colonialisme économique était soutenu par le colonialisme monétaire et la zone franc en est un exemple où la France joue le rôle de centralisateur par l'intermédiaire du mécanisme du compte d'opérations; ce dernier n'est autre qu'un compte courant sur lequel étaient inscrits tous les mouvements de fonds (entrées et sorties) transitant entre la France et le Maroc. C'est que l'« assimilation économique »

(2) Cf. « Les mécanismes de blocage du développement africain » par A. Belal in l'économiste du Tiers-Monde, n° 1, décembre 1973, p 67.

devait être facilitée par une « colonisation des capitaux ».

Pour cela, « la stratégie appliquée par les métropoles utilisant le canal des banques coloniales conduisait à un renforcement de l'emprise étrangère » (3).

C'est d'ailleurs ce qui amena S. Amin à dénier aux États africains toute politique monétaire qui soit autrement que « passive »: autrement dit, celle-ci est ramenée tout simplement par l'auteur à un problème d'ajustement automatique de l'émission monétaire au volume de la production d'exportation (4). Des lors, on comprend la difficulté du Maroc à mettre en œuvre une politique monétaire autonome eu égard :

- à une insuffisance de l'épargne-réserve locale
- à une banque centrale extravertie
- au statut de filiale de la majorité des établissements bancaires

(5).

De tels pays, enfermés dans le carcan du « satelliteisme » monétaire, corollaire d'une restriction irréversible de l'emploi actif de la monnaie et du crédit, ne peuvent rêver d'une politique monétaire autonome. En effet, celle-ci exigerait, avant tout, une réforme des institutions, réforme concrétisée par la création si ce n'est la « libération » des instruments d'intervention et appuyée par une action structurelle fermement entreprise en vue d'établir un milieu ambiant où les éventuels stimulus monétaires pourraient se propager.

En fin de compte, le Maroc présente un exemple criant de pays où l'extraversion du réseau bancaire imprègne l'épargne d'un cachet à l'image de son ouverture sur l'extérieur. Il en résulte même un système d'émission monétaire tel que l'expansion des crédits était fonction des excédents de la Balance des Paiements. Ceci ne manquait pas d'entraver d'autant le fonctionnement du marché financier à l'heure où l'on avait besoin d'une épargne institutionnelle susceptible de pallier la carence de l'épargne volontaire privée.

Et d'ailleurs, celle-ci est forcément infléchie par l'inflation laquelle est essentiellement transmise de l'extérieur et facilitée par la spécificité d'un marché financier-relais branchant directement l'économie sur le reste du monde. La rançon en est une érosion assez remarquable de la petite épargne, érosion qu'on essaiera de mesurer en laisant abstraction et de l'État et de l'extérieur. Tout ceci est porteur de distorsions sociales lesquelles ne manqueront pas de s'aggraver avec le temps.

(3) François M. Badot, *Monnaie, monétarisme et développement*, Paris, 1974, p. 117.

(4) *ibid.*, p. 117 et 118, et p. 120.

(5) *ibid.*, p. 117 et 118, et p. 120.

mais au profit d'une bourgeoisie « compradore » (6) jouant, elle aussi, le rôle de courroie de transmission avec l'extérieur.

1. Le drainage de l'épargne vers l'extérieur

Si l'on exclut l'année 1951, caractérisée par un phénomène de hausse mondiale du cours des matières premières dont la France est traditionnellement importatrice, les sorties de fonds d'épargne correspondaient, pour l'essentiel, à des placements de disponibilités monétaires sous forme d'achats de bons du Trésor. Ceci apparaît notamment de 1952 à 1954 et pour cela, il suffit de constater, pour ces années, la corrélation négative entre les données de la colonne (5) et celles de la colonne (6).

Tableau II
MOYENS DE PAIEMENT
(en millions de centimes)

Dates	Circulation fiduciaire (1)	DEPOTS				Bons du Trésor (6)
		Banques (2)	Chèques Postaux (3)	Trésorerie Générale (4)	Caisse d'Epargne (5)	
31/12/1951	40846	92710	11980	9528	3968	23987
31/12/1952	45796	104144	13887	8514	4315	24908
31/12/1953	48914	122802	16463	10012	3668	31454
31/12/1954	55494	130445	17424	12488	3130	35117

Source : Bulletins Economiques et Sociaux du Maroc

Notons que l'épargne était inférieure à l'investissement de 1951 à 1954, au moment où la monnaie fiduciaire représentait un peu plus du quart des disponibilités monétaires nettes.

L'expansion de la masse monétaire passant de 146,7 milliards de centimes au 31/12/1951 à 209,2 milliards au 31/12/1954, trouve essentiellement son origine dans l'afflux de capitaux privés dont la moyenne est estimée pour la période 1951-54 à 28 milliards de cent mes.

Dans ces conditions, toute appréciation du degré de monétarisation de l'économie est tronquée à la base car, d'une part, les impulsions viennent de l'extérieur (7) et, d'autre part, les liquidités ne couvrent qu'une partie de l'économie (8).

(6) La bourgeoisie compradore, au sens de N. Pourantzis, « est une fraction bourgeoise qui n'a pas de base propre d'accumulation du capital, qui agit en quelque sorte comme simple intermédiaire du capital impérialiste étranger (...) et qui est ainsi, du triple point de vue économique, politique et idéologique, entièrement inféodée au capital étranger ». Cf. « Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui », Editions du Seuil, Paris 1976, p 70.

(7) Ainsi, nous n'avons pas besoin de démontrer que l'économie marocaine étant extravertie, une corrélation étroite existe entre les transactions extérieures et l'activité, le revenu et la dépense intérieurs.

(8) Cf. « Structures du système bancaire du Maroc » Mémoire de D.E.S. Soc. éco. par ... Sabianca, décembre 1955, p. 14.

1.1 Mesure de l'extraversion à partir de quelques variables financières

Signalons que la part prépondérante dans la monétarisation de l'économie marocaine sous l'ère coloniale revient aux banques privées succursales des banques étrangères, dont on peut mesurer l'établissement par le rapport : Monnaie Scripturale/Masse monétaire (9).

Tableau III
(En milliards de centimes)

Nomenclature	1951	1952	1953	1954
- Monnaie fiduciaire et monnaie métallique	41,2	46,4	50,2	57,8
- Depots à vue (C.C.P., Trésor, B.E.M.)	21,5	22,4	26,5	28,9
- Depots à vue (banques)	76,04	82,51	93,15	99,55
- Disponibilités monétaires : M1	138,74	151,31	169,85	187,25
- Depots à terme, bons de caisse et comptes sur livrets dans les banques	16,57	21,64	29,65	30,69
- M2	155,11	172,95	199,50	218,14
- Epargne traditionnelle et bons d'épargne dans caisses d'épargne	3,97	4,31	5,97	6,11
- M3	159,38	177,26	205,47	224,27
M3/P.N.B. (%)	35,4	32,4	34,8	35,7

Sources : Données établies à partir des différents B.E.S.M.

En tournant autour de 69,8 %, le rapport MS/MM témoigne quand même d'une assez forte teneur eu égard aux structures économiques régnant dans le pays. Ceci ne peut être significatif que de la désarticulation de l'économie, puisque ne sont touchés par cette monétarisation que les secteurs intégrés aux échanges internationaux.

Donc l'importance du rapport MS/MM n'est pas signalétique du niveau de développement et s'explique tout simplement par le fait que le Maroc, dès avant la guerre, disposait tant d'un système monétaire et de crédit que d'un appareil bancaire moderne rattachant organiquement

(9) D'après étude de M. St. Marc : « Notes sur la monétarisation et la mesure de ses relations avec le développement » in Revue éco. 1970, n° 3, pp 472-473.

l'économie marocaine aux circuits d'échanges internationaux.

Par ailleurs, il existe un autre rapport susceptible de mettre en relief le dualisme, mais cette fois-ci en partant des structures internes de l'économie; ce rapport n'est autre que : Epargne liquide/Produit National Brut lequel peut servir à apprécier la fonction de réserve de valeur de la monnaie en plus de l'évolution du taux d'épargne liquide.

Le tableau précédent nous en donne une idée selon la nomenclature moderne mettant en évidence la quantité de monnaie proprement dite M1, la quantité de monnaie en tant qu'instrument temporaire de réserve du pouvoir d'achat M2 et finalement $M3 = M2 + \text{Epargne traditionnelle et bons l'épargne dans les caisses d'épargne}$.

Si ce tableau témoigne de la faible liquidité de l'économie marocaine, surtout en 1952, année caractérisée par un taux record d'investissement, il reste que transparait l'importance des encaisses thésaurisées et, partant, l'incapacité des intermédiaires financiers aussi bien à mobiliser qu'à transformer des liquidités. En revanche, la prépondérance de la monnaie scripturale signifie que le secteur moderne dégage une bonne partie de l'épargne nationale (10).

En outre, le rapport avoirs financiers / P.N.B, qui serait un critère du degré de médiation des intermédiaires financiers chez E. Gannagé (11) ne dépassait pas 1/2; ce qui nous permet de nous joindre à cet auteur pour affirmer que le Maroc se trouvait, à ce moment là, au bas de l'échelle du développement.

1.2 L'extranéité du secteur bancaire et financier et son contenu.

Si la masse monétaire a été multipliée par environ 1,4 de 1951 à 1954 s'accroissant à un taux annuel moyen de 12,5 %, le P.N.B/tête n'a évolué, par contre, qu'à une moyenne annuelle de 9,8 % pendant la même période. Il en résulte donc que l'expansion de la masse monétaire a été, de 1951 à 1954, plus que proportionnelle à celle du P.N.B/tête, ce qui est aussi le signe d'un certain développement de l'échange monétaire. Certes, celui-ci ne s'est pas opéré sans à-coups, notamment à cause de l'entremise des circuits de spéculation qui s'alimentent en encaisses de précaution importantes (12).

En effet, si nous tentons d'évaluer la discordance entre flux réels en flux financiers par le biais du rapport :

P.N.B. nous nous rendons compte que cette vitesse de circulation
masse monétaire

(10) Ce dilemme a fait dire au PrA. Ben Amour (cours d'économie politique 2^e année de licence Sc.éco 1971-72) que la structure de la masse monétaire n'est pas significative du niveau de développement, mais de l'état des structures économiques.

(11) in « Marché des capitaux et développement ». Revue Mondes en développement, N° 8, 1974, p 53.

(12) Cf. A. Ouali in intervention au Colloque de l'A.L.F.A.C.- à Casa. 6.7.8 et 9. nov/1978. p 8.

monétaire, faible à l'image du niveau de développement (sauf en 1952), s'est mise bizarrement à fléchir depuis 1953. Ceci concorde, du reste, avec le fait que les avoirs liquides des ménages et des entreprises correspondent, en moyenne, à l'accroissement des liquidités en circulation (13). Mais ces deux agents se sont intéressés surtout aux opérations d'import-export caractérisées par de très forts taux rémunérateurs, sans pour autant contribuer à un véritable développement économique.

L'attrait des activités commerciales peut être appréhendé par l'évaluation du portefeuille commercial des banques privées qui se distingue des autres actifs que sont les bons du Trésor et les bons d'équipement.

A titre indicatif, la part des dépôts placés en bons du Trésor français et en bons d'équipement a varié de 28,8 % en 1951 à 35 % en 1954, tandis que celle du portefeuille commercial, à lui seul, a tourné autour de 25 %.

C'est dire que par rapport à l'épargne liquide, l'épargne financière doit tenir une place plutôt modeste. Or, la formation d'un marché des capitaux nécessite une accumulation d'épargne monétaire. Cependant, le moindre reproche que l'on puisse faire aux banques étrangères, c'est le fait de priver le pays de ses capitaux parce qu'elles investissent leurs réserves sur des places internationales, l'émission récente de bons du Trésor et d'obligations d'Etat ne leur permettant de garder qu'une partie dérisoire dans le pays.

Ajoutez à cela qu'à côté des banques commerciales, des sociétés financières avaient, par le biais des prises de participation, entrepris une activité parabancaire non négligeable: leur envergure était telle qu'en 1951, ces sociétés financières étaient au nombre de 400 et atteignaient un capital global de 5,2 milliards de centimes. Mais, malheureusement, elles représentaient les intérêts des groupes industriels, financiers ou familiaux étrangers.

Si, en principe, les dépôts en banques représentent de l'épargne-réserve, c'est-à-dire des fonds de trésorerie, il faut dire que c'est aussi à partir de ces fonds que se constituent les épargnes-créatrices lesquelles se dirigent vers le marché financier. Il y a donc une certaine corrélation entre les deux ensembles qui fait que la progression des dépôts apparaît comme une source de capitaux frais destinés au marché financier marocain.

(13) D'après les tableaux économiques du Maroc 1915-59, service central des statistiques, p. 250: « Les disponibilités monétaires des entreprises et des particuliers s'élevaient à 140,5 milliards de centimes en 1951, 154,8 milliards en 1952, 176,1 milliards en 1953 et 195 milliards en 1954, ce qui représentait, en moyenne, 88,6 % des disponibilités monétaires brutes de la période ».

Or, la mobilisation de l'épargne financière est bel et bien liée à ce dernier dont la création, dans les conditions d'un pays sous-développé tel que le Maroc, est une oeuvre à long terme extrêmement difficile.

Avant d'aborder ce problème, il convient, toutefois, de prendre en ligne de compte des données institutionnelles corroborant la discordance entre flux réels et flux financiers. En effet, l'approche par le biais de la Balance des Paiements va nous permettre de relever d'autres caractères sous-jacents aux solidarités et mécanismes de la « zone monétaire » dont le Maroc est tributaire.

2. Expansion des crédits et excédents de la Balance des Paiements

Si nous nous sommes aperçu que c'est dans le domaine monétaire que transparaît clairement la situation de dépendance économique que connaît le Maroc, il reste que c'est à travers l'étude de la Balance des Paiements que cette dépendance apparaît au grand jour.

La France intervenant pour plus de 80 % dans le financement de la Balance des Paiements, l'on comprend la place privilégiée qu'elle tient au sein de la zone Franc. Toujours est-il que l'appartenance du Maroc à celle-ci « lui permet de concilier le déséquilibre de ses règlements avec la stabilité de son change » (14).

2.1 Les artifices sous-jacents à l'appartenance du Maroc à la Zone Franc.

Ainsi, de 1951 à 1954, le solde des opérations courantes est négatif, le Maroc ayant dépensé plus qu'il n'a produit. Cela lui a été possible, grâce aux prêts extérieurs d'une part, et à la liquidation des avoirs extérieurs dès 1953, d'autre part. Lorsque cette différence se retrouve en réserves de devises, on peut dire que le Maroc ménage son épargne; tel fut le cas de 1951 à 1952 où les avoirs extérieurs enregistrèrent une augmentation égale à 3 milliards de centimes.

Il faut dire que l'amélioration de la Balance des Paiements voile par trop une situation malsaine, dans la mesure où celle-là trouve son origine essentiellement dans un meilleur équilibre entre le déficit commercial et les investissements provenant de l'extérieur.

En effet, le déficit de la balance commerciale atteignait 76,8 milliards de centimes en 1953 et les apports de fonds extérieurs 84 milliards; alors qu'en 1954, les chiffres étaient respectivement de 67,4 et 83 milliards de centimes.

On serait enclin à l'optimisme face à ces données (15) vu que le Maroc, en tant que pays à économie « primaire », doit forcément passer

(14) Voir P. Bertrand in « 10 ans d'économie marocaine (1945-55) ». Institut National de la Statistique et des Etudes économiques, p 54.

(15) D'après le tableau II, la circulation fiduciaire a atteint au 31/12/1954 à peu près la valeur de 55,5 milliards de centimes, ce qui fait plus du double de celle enregistrée au 31/12/49.

pas l'irrigation « monétaire » de larges secteurs des productions de subsistance. Mais pas pour longtemps, car une analyse plus fine permet de dévoiler que la plupart des apports de fonds extérieurs ont été consacrés à des investissements stériles au point de vue économique; ainsi en est-il des dépenses métropolitaines au Maroc et des dépenses pour les bases aériennes (16). De même, « les investissements de fonds extérieurs dans les sociétés privées marocaines n'atteignent pas 5 milliards sur un total d'apports extérieurs de 83; encore concernent-ils, dans une large mesure, des sociétés commerciales » (17).

2.2 Le façonnage d'une économie consommatrice de biens étrangers.

En fin de compte, le déséquilibre de la Balance des Paiements détermine une situation caractérisée par un hypertrophie de la masse monétaire par rapport à la richesse réelle du pays. Le corollaire en est, d'après le tableau III, la prépondérance des dépôts à concurrence de 2,35 fois plus que la circulation fiduciaire. Si cela est le témoignage de l'expansion d'une économie moderne, tant industrielle que commerciale, par rapport à une économie traditionnelle qui baigne dans une léthargie chronique (18), il n'en reste pas moins que qualitativement, nous assistons au modelage d'une économie consommatrice de produits étrangers. Cela est compréhensible eu égard à une demande potentiellement importante, concentrée essentiellement entre les mains des étrangers qui jouissent d'un revenu individuel égal à plus de 4,5 fois le revenu d'un marocain privilégié travaillant dans le secteur moderne. De plus, cela explique le fait que le secteur traditionnel ne connaisse par d'écart exagéré entre le volume de ses importations et celui de ses exportations, tout comme le secteur moderne où les premières ont représenté presque le double des secondes durant la période 1952-54.

En définitive, ces données confèrent à l'économie marocaine une aptitude à consommer beaucoup plus qu'à produire. Dans ce sens, nous retiendrons l'idée de P.H. Dupuy selon laquelle :

« On a l'impression que dans l'économie marocaine l'esprit commercial et importateur tend à l'emporter sur l'esprit producteur et exportateur » (19).

Mais la moindre des choses serait de tenir compte aussi d'un

(16) Cf. Tableau I.

(17) D'après P.H. Dupuy in « La situation monétaire du Maroc au cours de l'année 1954 », Etude figurant au Bulletin Eco. et Social du Maroc, 1955 N° 65 à 68, p 218.

(18) Pour s'en faire une idée, il suffit de remarquer que le revenu annuel moyen par habitant est à peine de l'ordre de 30000 centimes dans le secteur traditionnel, alors que la moyenne, grossièrement évaluée pour la période 1951-54, est de 63.000 centimes. Cf. « Le commerce extérieur du Maroc » par M. Beaud, ed. la Porte, 1960, p 12.

(19) Cf. « La situation monétaire de Maroc au cours de l'année 1954 », op. cit, p 231.

« potentiel de consommateurs » marginalisés dans le cadre d'un secteur traditionnel et dépourvus de moyens de règlement. En l'occurrence, il serait pertinent de s'interroger sur le degré de crédibilité à accorder à la remarque de A. Adam selon laquelle le revenu individuel, en francs constants (de 1954), est passé de 54.200 en 1951 à 59.500 en 1954.

3. L'inefficacité du marché financier quant à la mobilisation d'une épargne créatrice interne.

A travers l'étude du marché financier lequel est assimilable à un réservoir d'épargne-créatrice, nous pouvons mettre en évidence la dépendance du Maroc vis-à-vis de la métropole.

Cette dépendance est d'autant plus évidente que l'initiative de création d'un office de compensation des valeurs mobilières en 1929 revient aux principales banques de la place qui s'étaient mises d'accord pour organiser, en des réunions périodiques, la négociation, par voie de compensation, des titres marocains non cotés sur une bourse extérieure (20).

A priori, la création d'une bourse des valeurs mobilières n'a eu aucune justification dans la mesure où son importance a été grevée par une offre insuffisante de capitaux à long terme, en ce sens que le marché financier est resté, aux yeux du public, comme un « vase clos » caractérisé par l'absence des particuliers.

Par ailleurs, la demande locale de capitaux, qu'elle émane de l'Etat ou de sociétés privées devait, en conséquence, se transférer en métropole et s'exprimer sur le marché financier métropolitain. On voit bien par là que les conditions n'étaient pas réunies pour la réussite d'un tel marché où l'activité des échanges resta longtemps des plus modestes (21). Il arriva même que les transactions sur l'or atteignent le triple de celles sur les valeurs mobilières; tel fut le cas en 1953 où le Maroc recourut à la liquidation de ses avoirs extérieurs.

Il est vrai que l'engouement pour les transactions sur l'or au détriment des valeurs mobilières est le signe manifeste de l'instabilité monétaire. Celle-ci était due essentiellement aux influences extérieures, notamment aux variations des prix français qui n'avaient rien à voir avec l'évolution économique interne.

Toujours est-il que le développement du marché financier est lié au sort de l'industrialisation et s'observe dans les perfectionnements qui,

(20) D'après le Pr. P. Vigreux in « Etudes sur le marché financier » Soubron Editeur. Toulouse 1951. p 233.

(21) « Cette étroitesse du marché de capitaux avait pour corollaire la non liquidité et l'instabilité des prix avec tout ce que cela comporte de réticence de la part des prêteurs à placer leur épargne ». D'après E. Gannagé in « Marché des capitaux et dév't ». Rev Mondes en dév't. n° 8, 1974, p 56.

de façon progressive, ont été apportés à l'organisation et au fonctionnement de ce marché (22). Mais malgré ces derniers, les problèmes de fond demeurent.

Peu importe la conversion de l'« office de compensation des valeurs mobilières marocaines » en « Office de Cotation des valeurs mobilières de Casablanca », sa dotation de la personnalité civile et de l'autonomie financière par le dahir du 22 novembre 1948, ainsi que l'établissement de nouveaux statuts en réglementant le fonctionnement dans le détail depuis le 27/1/1950, si une véritable industrialisation n'est pas enclenchée dans ce sens.

Si le volume des transactions a atteint 2.049.100 titres négociés en 1948, il n'était plus que de 927.500 en 1949, avant de régresser à 379.500 durant la période qui va de janvier à juin 1950 (23).

L'envergure de la baisse, jusqu'en 1955, des niveaux de cours sur le marché marocain nous pousse, toutefois, à être beaucoup moins optimiste que des auteurs, telle Mme Erin E. Jucker-Fleetwood lorsqu'elle affirme :

« La Tunisie et le Maroc ont trouvé une solution intéressante (à propos d'un marché des capitaux) : les représentants des principales banques se réunissent chaque jour pour changer les titres offerts et demandés par leurs clients » (24).

En effet, l'activité d'un marché des capitaux dépend tant de l'offre laquelle est liée au degré de développement de l'économie, que de la demande laquelle suppose l'existence d'une épargne monétaire prête à s'investir.

Or, comme on le verra ci-après, ces deux possibilités sont annihilées.

2.1. L'atonie du marché financier.

Rappelons que durant la période 1951-54, l'épargne était inférieure à l'investissement. Ceci est corroboré par la baisse, à concurrence de 3 points, et ce de 1951 à 1952, de l'indice des valeurs à revenu fixe avant qu'il ne stagne pendant les deux années subséquentes.

Ce marasme s'explique par le fait que les produits marocains subissaient la concurrence à l'extérieur et que certains opérateurs allaient se tourner vers Paris pour faire leurs transactions (25).

Une autre justification à la très forte baisse de l'indice des valeurs à revenu variable (39 points) réside dans la surcapitalisation des cours.

(22) Voir P. Vigreux, op. cit., p. 261.

(23) Toujours d'après P. Vigreux, ibid., p. 262.

(24) Voir étude « Problèmes monétaires et financiers de quelques Etats d'Afrique récemment indépendants », in Bulletin Economique et Social du Maroc, volume XXIV, N° 68, mar 1961, p. 414.

(25) Cf. « La Bourse des valeurs de Casablanca » Thèse Doctorat en Droit, Fabat 1087, par A. Bensalem, Tome II, p. 176.

le capital boursier ayant augmenté d'environ 24 % de 1951 à 1954. C'était normal dans la mesure où les dividendes distribués par les sociétés étaient les mêmes que ceux des années précédentes.

Or, ce qui faisait mauvais écho, c'était le rendement des titres qui était ramené à un niveau satisfaisant sans que pour autant cela entraîne une hausse des cours de la Bourse de Casablanca, alors que le marché de Paris connaissait une euphorie spectaculaire.

Il faut voir à l'origine de cette anomalie peut-être le faible écart entre le taux de rendement des valeurs à revenu fixe et celui des valeurs à revenu variable. Mais il est certain que la position des étrangers, des sociétés étrangères, des filiales de sociétés étrangères à l'égard d'un marché des valeurs dans un pays sous-développé, est bien particulière. Dans la pratique, ce sont les filiales de sociétés étrangères, ou les sociétés mixtes à participation étrangère, qui disposeront ou pourront disposer de liquidités généralement supérieures à celles des entreprises locales, car ces catégories d'entreprises relèvent souvent de puissants groupes industriels, miniers ou commerciaux (26). Il est clair que leurs interventions au niveau du marché financier marocain ne font que fausser le jeu du mécanisme régulateur de ce dernier; de ce fait, le marché demeure trop étroit et les cours résultent très rarement d'un équilibre entre l'offre et la demande.

Donc, on pourrait se joindre à M. A. Bensalem (27) dans le scepticisme au sujet de la corrélation entre les cours de Bourse (28) au Maroc et la situation économique du pays. Il ne fait pas de doute que l'extraversion de l'économie marocaine, engendrée notamment par la prééminence d'un secteur privé étranger, fait que les effets bénéfiques de toute stimulation soient exportés.

Si les cours les plus bas ont été enregistrés en 1950, il y a eu par la suite une légère amélioration, toutefois la baisse s'est poursuivie en 1953 et 1954. Inéluctablement, il en résulta une amélioration très nette du rendement des valeurs à revenu variable qui passa de 0,64 % à 5,84 en 1954 (29).

Les compartiments économiques qui pâtirent de cet amenuisement continu des cours furent les sociétés immobilières (-47 %), les banques (-44 %), les sociétés commerciales (-43 %), les sociétés extractives (-38 %) et les sociétés d'eau et d'électricité (-37 %).

(26) Cf. « Les marchés financiers dans les pays sous-développés africains » par P. Turot in *Finances Internationales*, 1962, p. 27.

(27) in « La Bourse des Valeurs de Casa », op. cit., p. 169.

(28) Signalons que l'office de cotation des valeurs mobilières est appelé couramment Bourse de Casablanca.

(29) Faute de sociétés de financement capables de retenir l'épargne locale dans le pays, l'existence de sociétés de courtage étrangères contribuait, au contraire, à absorber cette dernière pour la détourner des circuits nationaux.

C'est dire que l'économie marocaine est en train de prendre un tournant d'autant plus dangereux que le secteur de la construction, considéré par certains comme étant le thermomètre de l'activité économique, commence à donner des signes de fatigue.

2.2 Erosion de la petite épargne par l'inflation

Pour en mesurer la gravité, nous nous inspirerons du modèle fourni par E. Gannagé (30), bien qu'il simplifie à outrance la réalité et ne tienne compte que de deux classes sociales antagoniques, à savoir les travailleurs qui touchent des salaires et les « entrepreneurs » qui perçoivent des profits.

Ainsi, nous avons pu confectionner le tableau suivant dont le contenu reste tout de même très approximatif, sans oublier que nous avons fait abstraction de l'Etat et de l'étranger.

Tableau IV
(En milliards de centimes)

		Salaires	Profits	Revenu National
1952 (31)	Revenu	320	165	485
	Consommation	286,8	130,2	417
	Epargne	33,2	34,8	68
1954	Revenu	376,5 (32)	169,5	546
	Consommation	341,8	131,2	473
	Epargne	34,7	38,3	73

Sources : « L'investissement au Maroc (1912-1964) », par le regretté Pr. A. Belar, éd. Maghrebines, 1976, pp. 157-158 & B.E.S.M., juillet 1957, n° 73, p. 43

Il s'avère que de 1952 à 1954, nous avons enregistré une légère baisse du taux d'épargne, lequel est passé de 14 %, (68/485) à 13,3 % (73/546).

Autrement dit, et pour suivre le raisonnement de E. Gannagé, il y a eu une diminution consécutive à un transfert de revenu courant lui-même déterminé essentiellement par les propensions marginales à épargner des deux groupes sociaux considérés.

Si nous appelons PmSs et PmSe respectivement la propension des

(30) in « Financement du développement », P.U.F., 1969, pp 74-79

(31) Les salaires relatifs à l'année en question se décomposent en : 154 mds (secteur moderne) + 166 mds (secteur traditionnel).

A noter aussi que les 417 mds de consommation intéressent pour 315 mds le secteur monétarisé et seulement pour 102 mds le secteur de subsistance. Enfin les profits peuvent être subdivisés : en 128 mds (sect.mod) et 37 mds (sect. trad.)

(32) 376,5 = 172 (sect. moderne) + 204,5 (sect. traditionnel)

169,5 = 133 (sect. moderne) + 36,5 (sect. traditionnel).

salariés (ou mw) et celle des entrepreneurs ou propriétaires (ou mp), nous avons :

$$PmSs = mw = 1,5/56,5 = 2,65 \%$$

$$PmSe = mp = 3,5/5 = 70 \%$$

Soit S' = l'augmentation de l'épargne courante

et Y' = le montant du transfert de revenu courant

$$S' = Y' (mp-mw) \rightarrow Y' = 5/70 - 2,65/100 = 500/67,35 = 7,42$$

Ainsi, pour une propension à épargner de 2,65 % afférente aux titulaires de salaires et une propension marginale égale à 70 % en ce qui concerne les bénéficiaires de profits, il a fallu un transfert de près de 7,5 unités de revenu courant des travailleurs aux entrepreneurs.

Comme enseignement, nous retiendrons la conclusion de E. Ganagé, à savoir que « plus la propension à épargner des bénéficiaires de revenus variables est élevée et, plus, toutes autres variables étant égales, sera modéré le taux d'inflation requis en vue du développement économique » (33).

Ce qui concorde, du reste, avec nos constatations à propos d'un historique de l'inflation au Maroc, le taux global de celle-ci n'étant que de 13 % pendant la période 1951-54 pour atteindre les 27 % durant la phase 1955-60 qui sort du cadre de la présente étude.

3. Ampleur des distorsions sociales

D'après J. Copans, « les recherches d'histoire économique sur l'accumulation à l'époque coloniale ont permis de justifier les 2 grandes positions en présence. Les travaux de Mike Cowen, Scott Mac William et Apollo Njonjo ont démontré qu'une bourgeoisie embryonnaire se constitue à partir des années 20 dans les réseaux de la commercialisation, à partir de la production dans les réserves et par le salariat » (34).

Dans le cas marocain, s'agit-il uniquement d'une petite bourgeoisie ? Cette question se justifie par le fait que le Maroc ne soit qu'un sous-ensemble de l'économie capitaliste mondiale, d'autant plus que la bourgeoisie est essentiellement cantonnée dans le domaine de la circulation des richesses, négligeant de ce fait la production industrielle et se consacrant tant soit peu à une modeste production agraire.

3.1 Dans le domaine agraire

A ce sujet, S. Amin nous donne des éclaircissements qu'on peut utiliser comme des indices révélateurs.

En effet, selon cet auteur, le revenu de l'agriculture européenne aurait été de 23 milliards de centimes en ce qui concerne la période

(33) in « Financement du développement », op. cit., p 76.

(34) in « Le débat sur l'expérience kényane », étude figurant dans le monde diplomatique de Nov 1981, p 20.

1951-55 et pour la seule zone sud au Maroc, tandis que l'agriculture marocaine s'est taillée la part de 154 milliards (35).

Utilisant ces proportions, S. Amin a pu extrapoler que le revenu des exploitants européens dans l'ensemble du pays serait de 26 milliards en 1955.

Ainsi, le partage du revenu selon que la population est musulmane ou pas se présente de la façon suivante :

Population (en millions)	Revenu (en milliards de francs 1955)
Non-musulmans 0,7	26,4
Musulmans	
--- Agricoles 6,3	154
--- Non agricoles 3,4	129
Total 10,4	310

Source : L'économie du Maghreb, Tome I, p 119

Toutefois, l'on ne peut déduire grand chose de ces chiffres de part et d'autre, si ce n'est que dans les activités non agricoles, les musulmans arrivent à se faire un revenu par tête au moins deux fois plus important que celui des activités agricoles. En outre, il faut tenir compte d'un demi-million de personnes environ qui se meuvent entre leur lopin de terre, un emploi temporaire dans les fermes coloniales et le chômage en période creuse.

Plus loin, le même auteur (36) se représente la structure du revenu agricole comme suit :

	En milliards de francs 1955
Terres de colonisation	
--- Salaires	19
--- Revenus des colons	17
Terres musulmanes	20
--- Travail des exploitants	12
--- Travail des salariés	8
(Khammès, métayers...)	184
Revenu du sol	199
Total général du revenu agricole :	236

C'est dire que les colons, beaucoup moins nombreux que les autochtones, arrivent à distribuer 19 % de leur revenu agricole, sous forme de salaires aux Marocains, alors que la proportion n'est que de 12 % pour ce qui est des terres musulmanes (37).

(35) « L'économie du Maghreb », Tome I, p 119

(36) Toujours S. Amin, ibid, p 130

(37) Apparemment, le critère de la rentabilité semblerait justifier cela. Ainsi le P.A. B. a dû affermer « Entre l'établissement du Protectorat (1912) et sa fin (1956) la politique marocaine connaît un certain développement, mais qui sera contenu dans d'étroites limites par le capital colonial, qui avait assuré son emprise sur la quasi totalité de nos terres, branches, et entreprises, offrant des perspectives de rentabilité élevées. En ce qui concerne le P.P.S. l'ac. de P. n'a pu que maintenir »

En revanche, la rente foncière agraire dégagée par ces dernières s'élève à 67,3 % de leur revenu agricole.

D'ailleurs, c'est là un élément qui va déterminer pour de bon l'affectation au commerce d'une partie de l'épargne monétaire autochtone qui s'est dégagée « grâce à la rupture des formes précapitalistes de l'économie, la commercialisation partielle de l'agriculture, l'extension de l'urbanisation, la hausse de la rente foncière (agraire et urbaine) » (38); c'est ainsi qu'elle a pris le chemin du commerce de gros et demi-gros, s'intéressant même à l'importation de certains produits de grande consommation d'après le Pr. A. Betal.

3.2 Dans le monde urbain

Si en Europe Occidentale, la bourgeoisie a produit plus qu'elle n'a consommé grâce à l'exploitation de deux vertus « écoromiquement fécondes » à savoir : le travail et l'austérité qui permet l'épargne, il n'en est pas de même de la bourgeoisie marocaine qui se trouve à la croisée des chemins (39).

En attendant, elle poursuit le profit à court terme en s'enrichissant à partir du stockage spéculatif, du marché noir...n'occupant que des positions subalternes dans le domaine industriel et restant loin, du moins jusqu'à l'indépendance, des secteurs bancaires et minier (40).

Cette bourgeoisie adopte un comportement qui témoigne d'une consommation de haut standing, ayant par là l'allure d'un corps étranger greffé sur des structures archaïques. Ce comportement qui met en avant l'exhibition d'objets de luxe doit refléter un certain prestige social, ce qui diffère radicalement de l'opinion émise par le jeune diplomate suédois O. Agrell, qui a écrit :

« Il n'y a pas de chose plus commune chez les Arabes que d'enterrer l'argent ou toute autre valeur pour les soustraire au pouvoir. On se refuse toute sorte de bien-être pour ne pas être accusé d'avoir plus que le pain quotidien. La façon de vivre est donc, pour les gens aisés, très parcimonieuse. On a tendance à économiser pour pouvoir, dans les moments de pénurie ou après des malheurs subis, trouver ainsi les ressources épargnées » (41).

Bien que le contexte ne soit pas le même et qu'il s'agisse plutôt de thésaurisation, on peut regretter l'inexistence de cette frugalité chez les gens capables d'épargner à l'heure actuelle.

A ce propos, les opinions des divers auteurs qui se sont penchés sur ce problème divergent.

Ainsi, A. Adam s'est montré plutôt clément à l'égard de la « dame » qu'on fait comparaître à la barre :

« N'accablons pas la bourgeoisie. Elle est doublement victime.

(38) Ibid.

(39) Selon A. Adam in « Casablanca » Tome I, p. 145.

(40) A. Betal, op. cit.

(41) « Lettres du Maroc », ouvrage paru en 1796 et cité par Dr. T. Gaardtur d in Rapport de la Commission économique au Maroc, Rapport F.A.O/MOR/2, 19 juin 1953.

Victime d'abord de son propre passé et de son attachement à la tradition. Victime ensuite de la colonisation, mais consentante » (42).

Sous une autre optique, E.B Hermassi (43) voit plutôt l'échec du système colonial, en ce sens que la colonisation a permis à une aristocratie ouvrière de « percer », alors qu'elle ne représentait que 10 % de la population rurale; ce sont les paysans qui vont être obnubilés par le train de vie mené par cette catégorie sociale et, par conséquent, ils vont essayer de l'imiter.

De l'avis d'A. Adam (44), les deux facteurs que sont la religion et l'argent concourent à engendrer une double hiérarchisation de la société urbaine traditionnelle :

— Le premier a entraîné l'apparition d'une aristocratie sclérosée au même titre que la noblesse en Europe Occidentale (Chorfa), ainsi qu'une sorte d'aristocratie de l'esprit contenant des gens de tous horizons mais polarisés sur la science et la connaissance des choses sacrées (Ouléma, faqih, gens de lettres...).

— Le deuxième sur lequel reposait la puissance et le prestige d'une bourgeoisie commerçante laquelle était, d'ailleurs, liée à la classe des intellectuels; en-dessous, nous avons les artisans fiers de relever de la cité et de la communauté musulmane, à l'instar des bourgeois, mais marginalisés tout comme la masse d'analphabètes de la société rurale, à cause de leur incapacité de participer à la vie actuelle du pays.

Bien entendu, il faut compter aussi avec l'apparition d'un prolétariat industriel à la suite de l'intégration du Maroc aux échanges internationaux; c'est ce que A. Adam qualifie de « modernisation » commençante, rompant avec l'artisanat traditionnel et donnant lieu aussi à la naissance d'une autre catégorie sociale, cultivée par contre, et capable d'assurer des fonctions modernes (45).

Dans ce sens, il faut dépasser les simplifications réductrices suggérées par le modèle de E. Gannagé pour tenir compte des fuites dont pâtit l'économie marocaine, à cause notamment d'une bourgeoisie qualifiable de comprador, laquelle exporte ses capitaux à l'étranger et importe de celui-ci un bon nombre de ses biens de consommation (46). Du reste, les consommateurs se sont accoutumés à un éventail très large de biens de consommation en provenance de l'étranger, notam-

(42) in « Casablanca », Tome I, p 345.

(43) in « Etat et Société au Maghreb ». Etude comparative. Editions anthropos. 1975. p 94.

(44) in « Naissance et développement d'une classe moyenne au Maroc ». Etude figurant au Bulletin Economique et Social du Maroc. 4^e trimestre 1955. N° 68. Vol. XIX. pp 489-492.

(45) Ibid, p 490.

(46) D'aucuns, en parlant de modèle d'import-substitution en matière d'industrialisation dans le cas marocain, préfèrent faire appel à la notion d'import-consommation.

ment grâce à la bénignité de la protection douanière suite à l'acte d'Algésiras. Il n'était donc pas étonnant de constater la forte propension des consommateurs à désire des produits importés, quand bien même il existerait des produits locaux compétitifs, aussi bien sur le plan des prix que de la qualité.

En conclusion, il faut souligner que derrière tout cela se profile la volonté délibérée de vouloir coûte que coûte avorter tout projet sérieux d'industrialisation.

C'est dans cette optique que s'inscrit l'intégration monétaire du Maroc à la métropole par le biais de la zone franc. Il ne suffit pas de remarquer que l'appartenance du Maroc à la zone franc l'assujettit à un ensemble d'obligations issues des principes mêmes de la zone, à savoir :

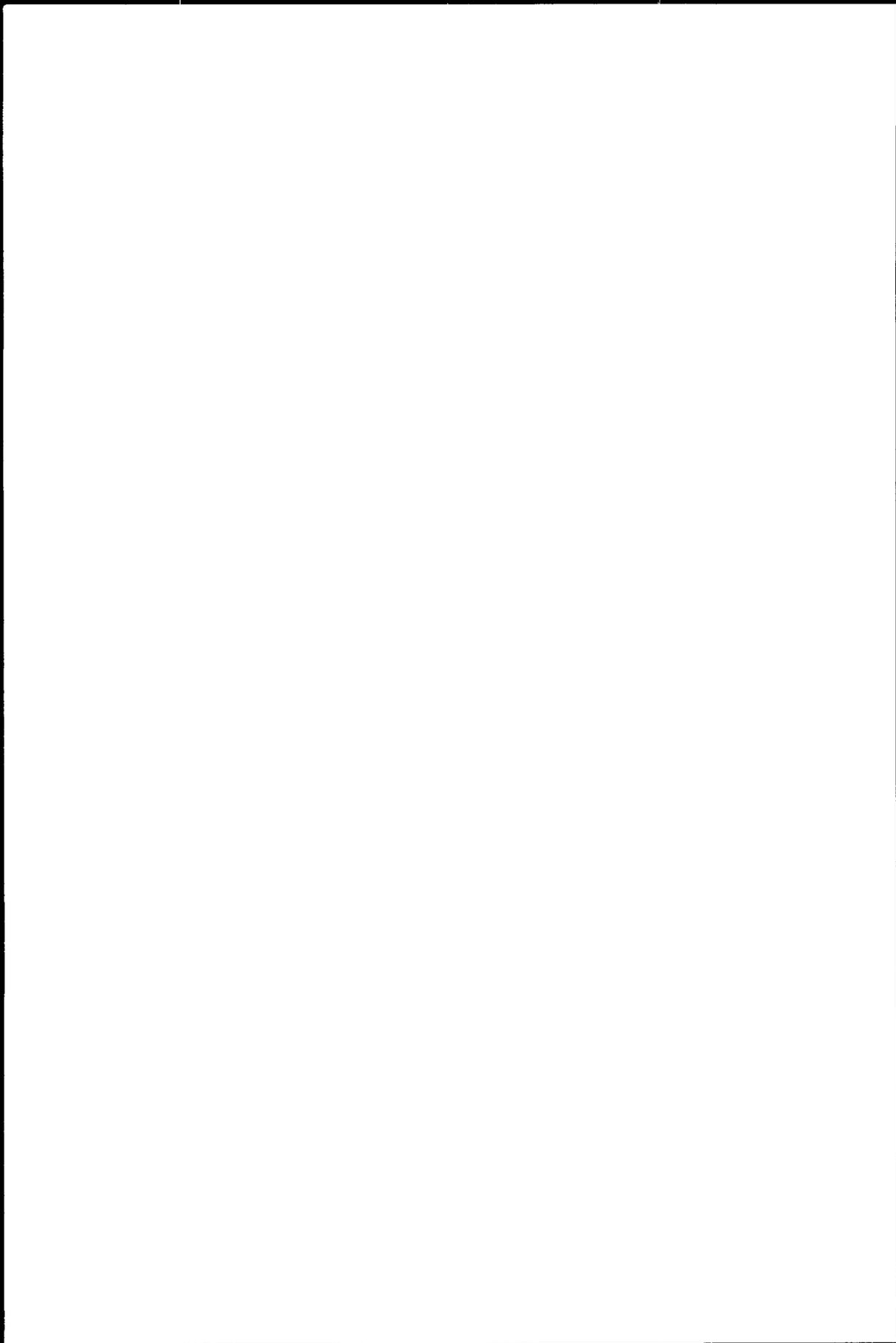
- L'existence d'une caisse commune de devises
- Et la libre et réciproque intertransf rabilit  des capitaux entre les pays de la zone.

Mais encore ne faut-il pas se contenter d'une vue étroitement « monétariste » pour approcher la réalité économique et sociale du Maroc; aussi, l'élément sociologique a-t-il été d'un grand secours dans la compréhension des raisons pour lesquelles il n'y a pas propagation des effets multiplicateurs des investissements ou des accroissements de consommation à l'intérieur de l'économie en question.

Autrement dit, notre démarche remet en cause celle du « cercle vicieux de la pauvreté » selon laquelle il y aurait une incompatibilité entre l'existence d'un niveau de vie trop bas et la nécessité d'une autarcie économique où le financement de l'investissement se ferait par la seule épargne locale.



II
JURISPRUDENCE



LA RESPONSABILITE PENALE DES DIRIGEANTS

Soukeïna BOURAOUI (*)

- Cour de Cassation
- Crim. 8485 du 29 décembre 1982 (Arrêt du pétrole bleu)
- Ch. Réunies du 7 janvier (Arrêt Baies des Singes).

1^{er} Arrêt

...Attendu que le principe juridique incor.testable de la personnalité de la responsabilité pénale et de la peine exige nécessairement que nul ne peut être déclaré préalablement responsable de fait d'un acte commis intentionnellement ou non intentionnellement...; attendu que vu l'évolution économique, une nouvelle théorie est apparue selon laquelle les dirigeants encourent une responsabilité pénale directe résultant de leurs négligences conduisant à des dommages causés aux tiers par les actes commis par leurs subordonnés, attendu que parmi ces théories, il faut citer ce qui est mentionné dans l'ouvrage du docteur Hamchari dans son ouvrage sur la responsabilité du fait du tiers...

Attendu que cette théorie a été consacrée par la jurisprudence française dont certains échantillons ont été produits et par l'arrêt rendu par la Cour de Cassation tunisienne le 12 avril 1976 sous le n° 11.555. Mais attendu que cette théorie ne s'est pas encore bien établie et n'a pas été consacrée par une jurisprudence s'inspirant des chambres réunies et la prenant pour référence, la jurisprudence dans son ensemble applique encore le principe bien établi...que la responsabilité pénale ne résulte que d'un acte personnel et direct, que celui qui n'est ni auteur principal ni complice d'une infraction reste étranger à cette infraction...mais la jurisprudence moderne est encore préoccupée de rechercher la responsabilité pénale et tend peu à peu à la généraliser à l'étendre et même à la fonder sur ses causes lointaines tirées essentiellement de la notion de risque et de faute, mais cette tendance est critiquable car elle transforme les dirigeants d'entreprises en otages passibles de poursuites pénales à cause d'actes commis par leurs subordonnés...attendu que c'est ce que les juges du fond ont retenu et clairement expliqué « attendu que les fautes qui peuvent être imputées à d'autres personnes que les appelants ne sont que des fautes indirectes ».

...Attendu que les juges du fond ont analysé les faits et ont eu la conviction que la faute pénale au sens des articles 217 et 225 du Code Pénal ne peut être imputée directement qu'aux inculpés...que les juges déclarent aussi que les moyens de la défense fondés sur la responsabi-

(*) Maître de conférence à la Faculté de Droit de Tunis.

ité de la Société et de ses dirigeants du fait du mauvais choix des préposés, de sa négligence et de l'insuffisance des moyens techniques et d'appareils n'écartent pas la faute des appelants qui ont accepté les fonctions qui leur ont été confiées de leur plein gré...si bien que les autres fautes ne sont pas directes et que la responsabilité des inculpés est une responsabilité personnelle sans aucune dualité...par ces motifs, rejette...

2ème Arrêt

La pluralité de personnes pénalement responsable en matière d'infraction qualifiée d'Homicide involontaire ne veut pas dire qu'on reproche à certaines d'entre elles, un fait commis par les autres, car on ne peut déclarer une personne responsable d'un fait commis par une autre. Mais ceci veut tout simplement dire qu'on reproche à chacune d'elle, la faute par elle commise selon l'article 217 du Code Pénal qui a contribué de façon directe ou indirecte à la réalisation de l'infraction...Attendu que le fait de considérer la responsabilité comme diffuse, ne viole en rien l'article 217 CP dès lors qu'il a considéré les complices en matières d'infractions intentionnelles comme coauteurs en matière d'infraction non intentionnelles. Ainsi, chacun d'eux est déclaré responsable du fait qu'il a personnellement commis et non par accessoire à autrui...Attendu, que le maître effective, c'est-à-dire la garde, conduite et surveillance du cheval cause de l'accident était réparti entre tous les accusés — chacun dans les limites de sa responsabilité en vertu de ses fonctions de direction soit directement soit indirectement par l'intermédiaire de trois représentants, l'entreprise propriétaire du cheval — à condition que l'accident préalable et le non respect de ses obligations sont les faits ayant établi que le cheval était à l'origine d'autres accidents...ce qui ne peut rendre la défunte, responsable de ce qui lui est advenu, par conséquent, les personnes qui dirigent ne peuvent être exemptées de leur responsabilité pénale...d'autant que le jeune âge de la victime ne lui permet pas de choisir...Attendu que la mise à la disposition d'un tel cheval constitue un acte volontaire en vue de garantir la bonne marche de leur établissement...Attendu que le décès de la victime est survenu à la suite de ces actes...Ce résultat n'a pas été voulu par les accusés mais ils auraient pu l'éviter s'ils avaient agi prudemment et diligemment.

...Attendu qu'il est incontesté que le choix judicieux des chevaux destinés à la location, leur contrôle, leurs soins...le choix des personnes chargées du dressage, de la préparation et de l'entretien des chevaux des 2 derniers accusés, que le dressage et la préparation des chevaux revient au premier accusé, il s'en déduit que la responsabilité due à la faute de chacun d'eux dans l'exercice de ces tâches peut lui être imputée.

Attendu qu'il n'y a pas à distinguer selon la nature juridique de l'établissement, la responsabilité pénale du fait des animaux pour l'apprentissage et la location est unique tant que les chevaux sont sous sa garde.

...Attendu que la négligence constituée par l'inattention est la cause de l'accident survenu à la victime et qu'il n'est pas dû à la fatalité et n'est pas dû au fait de la victime, que ces agissements pendant l'accident ne sont pas que les faits du prévenu... que sa participation à la faute encore qu'elle soit établie n'exonère pas les inculpés de la responsabilité pénale; attendu que d'après la loi, la responsabilité pénale des dirigeants s'entend de leur responsabilité pour leurs fautes personnelles commises dans le choix, le contrôle, la direction... le fait que les auteurs qualifient cette responsabilité de responsabilité du fait d'autrui ne change pas son sens juridique... de même que l'appréciation par les auteurs qu'il s'agit de théorie nouvelle s'explique seulement par son application récente. Les textes sur la faute sont larges. Cette application récente s'explique par l'évolution économique où à côté des personnes physiques, il y a des machines et c'est ce qui explique que la jurisprudence a appliqué ladite responsabilité de manière à concilier la loi et la jurisprudence d'un côté, l'évolution économique de l'autre en protégeant l'être humain et en assurant sa sécurité afin que cette évolution ne se transforme pas en catastrophe pour lui, du fait de la négligence de certains dirigeants d'entreprises, ainsi il n'est pas vrai de dire que le législateur tunisien ne connaît pas cette sorte de responsabilité. attendu que la qualification juridique des faits retenus par l'arrêt attaqué est contraire à la loi qu'il a appliqué, qu'il y a ainsi violation de la loi et insuffisance de motifs de nature à faire encourir à l'arrêt attaqué la cassation.

par ces motifs. casse et renvoie...

OBSERVATIONS

Ces deux affaires, aussi dramatiques l'une que l'autre, ont beaucoup donné à réfléchir aux juristes : la Cour de Cassation, à 8 jours d'intervalle, avec une motivation absolument symétrique et diamétralement opposée, a relaxé dans la première espèce le P.D.G. d'une société, alors qu'elle a retenu en rejetant son pourvoi la responsabilité du P.D.G. mis en cause dans la seconde espèce. Ce n'est pas tant le résultat lui-même qui pose problème, c'est plutôt l'argumentation juridique ayant abouti à ces positions contraires qui ne nous a pas convaincue et qui explique notre questionnement.

Dans la première affaire ayant fait de nombreuses victimes (45 morts et 253 blessés), il avait été établi que le « pétrole bleu » était la cause de tous ces accidents, restait à trouver les responsables.

Les poursuites avaient été lancées contre X... sur la base du décret du 10 août 1919 sur les fraudes et des articles 217 et 225 du Code Pénal. Une analyse des extraits de certaines citernes avait fait ressortir le haut degré d'inflammabilité du produit, le tribunal correctionnel de Sfax retenait le délit d'homicide et blessure par imprudence par application des articles 217 et 225 du Code Pénal contre des inculpés se trouvant être des employés, des ouvriers et des cadres de la société. Le Tribunal ne s'était pas prononcé sur la culpabilité du P.D.G. de la société et de son directeur technique, le juge d'instruction ayant classé l'affaire. La Cour d'Appel avait confirmé sur le principe de la culpabilité mais atténuait les sanctions prononcées à l'encontre des ouvriers et maintenait les pénalités prononcées contre les cadres. C'est sur pourvoi de l'un des inculpés que la Cour de Cassation rend l'arrêt que nous commentons. Les moyens du pourvoi sont forts nombreux et se fondent aussi bien sur la dénaturation des faits, sur la violation des droits de la défense, que sur la violation des articles 101, 102, 103, 150, 151, 152, 155, 199 du Code de Procédure Pénale, et des articles 217 et 225 du Code Pénal. Le pourvoi rappelait aussi qu'une analyse juste des données de l'espèce avait conduit à affirmer de manière sûre, que la faute conduisant directement aux dommages avait été commise lors de la phase de commercialisation du pétrole bleu alors qu'il était pollué et non conforme à l'arrêté du 12 novembre 1965, ce qui aurait établi la faute de la société consistant à ne pas contrôler ce produit, avant de le distribuer aux consommateurs, obligation mise à sa charge par l'article 2 de l'arrêté sus indiqué et sanctionnée selon l'article 17 de la loi du 24 juillet 1965, d'une amende de 1.000 à 5.000 dinars et d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à 2 ans.

C'est ce pourvoi qui est rejeté par l'arrêt de la Chambre Criminelle n° 8485 du 29 décembre 1982. Cet arrêt est une véritable aberration juridique, mais que l'on s'entende bien ! Le mot aberration dans son sens ethymologique n'a aucune connotation péjorative, et nous le

repreons dans son sens premier, tel que défini par le Robert, celui « d'éloignement », « ce qui s'écarte de la règle » car c'est bien à une fugue loin des sentiers battus que nous convie cet arrêt, qui restera pour les juristes celui du « pétrole bleu », comme ils ont connu « l'arrêt jand'heur » ou l'arrêt Dehaene » — Malgré son nom à consonnance française — mais est ce pur hasard ? — il est un des rares arrêts à se vouloir dans son texte même, réellement tunisien: c'est en effet avec beaucoup d'autorité que les magistrats de la Cour de Cassation — qui en d'autres espèces se réfèrent à Garraud à Roux ou à Garçon — rejettent ici « la nouvelle théorie de la responsabilité du fait d'autrui » dont ils attribuent (à tort) la paternité au docteur Hamchari — c'est en tous cas là, un des motifs du rejet du pourvoi et c'est sur ce moyen que nous aimerions rapidement rappeler quelques principes de droit pénal tunisien, tel du moins que nous croyons le percevoir.

La Cour de Cassation précise que « le principe juridique est celui de la personnalité de la responsabilité pénale et de la peine », et ajoute que « cette conception retient la faute personnelle en prenant en considération le lien de cause à effet conduisant au préjudice ». Il est juste d'exiger un lien de causalité directe entre la faute et le préjudice, reste à déterminer comment établir cette causalité. Deux critères s'opposent : celui de la causalité adéquate qui veut qu'entre les différentes causes ayant concouru à la production du dommage, seule la cause prépondérante sera opérante; la question suivante devra être posée, est ce que la seule faute, la seule négligence renferme en elle-même la possibilité objective de la catastrophe ? Le 2ème critère est celui de l'équivalence des conditions, d'après lequel, la question permettant d'établir la relation causale est celle de savoir si la faute a bien participé, même pour une part seulement, à la production du dommage. La théorie se dégageant du droit tunisien paraît bien être cette dernière. N'est-il pas vrai que l'auteur d'une infraction manquée est reprehensible même si la relation causale est absolument inopérante, de même que le complice est punissable pour avoir participé en partie à l'infraction, et même si sa participation causale est minime. Encore plus significative est la position du législateur dans les textes sur la solidarité : l'article 109 du Code des Obligations et des Contrats prévoit une responsabilité solidaire au cas où un dommage est produit du fait de plusieurs personnes et que l'on ne peut pas déterminer la part contributive de chacune. Ce texte prévoit donc la responsabilité même lorsque la participation causale individuelle n'est pas déterminée, a fortiori y aura-t-il responsabilité lorsqu'une expertise permettrait de déterminer la part respective de chacun dans la production du dommage (cf. en ce sens un jugement trib. de 1ère Instance de Sfax n° 17505, 14 nov. 1959, R.J.L., 1960, p. 467). Ceci est bien du droit civil.

Mais la jurisprudence elle-même a souvent appliqué ce critère de l'équivalence des conditions en matière pénale, un arrêt n° 10760 du 10

avril 1974 (B.C.C. 74, p. 7), est particulièrement net, il concerne un accident de circulation entre un véhicule et une motocyclette, le conducteur de la motocyclette a été blessé puis a décédé des suites de cette blessure; au conducteur du véhicule, qui prétendait que la mort n'était pas due à la seule blessure mais aux complications de celle-ci, la Cour de Cassation a répondu, en rejetant le pourvoi, « la nonchalance et le défaut d'administration de soins à la victime n'exonèrent pas le coupable s'il s'avère que sa faute a contribué à la production du résultat atteint ». (En ce sens : arrêt n° 10680 du 20 juillet 1974 B.C.C. II, p.183). On a souvent cherché à justifier cette conception large de la causalité en précisant qu'en cette matière, l'on doit s'attacher beaucoup plus à la faute qu'à la causalité, celle-ci, même minime, permet de retenir la culpabilité... (Cf. Merle et Vitu, traité de droit criminel, éd. Cujas 3e éd. 1978, p. 655; Levasseur sous arrêt cr.m., 4 nov. 1971, F.S.C.P. 609 affaire de la catastrophe de Champagnoles).

Il est évident que cette position peut être critiquée : le critère de l'équivalence des conditions ne rend d'ailleurs pas compte de tous les arrêts et ce n'est pas aberration que de préférer appliquer la théorie de la causalité adéquate. Dans un droit pénal qui doit être interprété strictement, comme le rappelle la Cour de Cassation, ce ne serait au contraire que fidélité aux principes ! Mais cette affirmation ne peut valoir que pour le cas où le législateur n'a pas voulu établir un régime dérogatoire ou spécial, or il semble bien que concernant la distribution et le commercialisation des produits pétroliers un tel régime existe, celui institué par la loi du 24 juillet 1965 (n° 6526 du 24-7-65 J.O. 1965, 918) qui prévoit des pénalités importantes à l'encontre de « Quiconque livre à la vente des produits non conformes aux spécifications réglementaires ». Ces spécifications sont données en détail par un arrêté réglementaire du 12 décembre 1965.

La Cour de Cassation saisie sur ce point, a répondu que la faute d'imprudence relevée contre les prévenus établissait leur responsabilité qui est par là même, exclusive de toute autre responsabilité «...car pour notre droit la responsabilité est personnelle et non duelle ». La Cour ajoute « que les fautes imputées à d'autres personnes ne sont qu'indirectes ».

On peut faire observer que la responsabilité établie par la loi de 1965 n'est pas une responsabilité pour autrui mais bien une responsabilité personnelle du dirigeant : le dirigeant a bien contrevenu à des dispositions qu'il avait l'obligation de faire respecter. Ce n'est pas la dualité au sens par exemple où en droit civil, on a pu faire écarter la responsabilité en se référant à la structure de la chose et au comportement de celle-ci pour répartir plus équitablement les causalités entre les différents gardiens d'une chose, ici le régime spécial n'élimine pas l'hypothèse d'une pluralité de causes pour un même dommage, la faute du

dirigeant n'est peut être pas la seule cause du dommage, elle n'en a pas moins participé à la chaîne de la causalité ayant produit le résultat dommageable. Le législateur tunisien tenant compte du caractère dangereux de certains produits a institué une présomption de responsabilité et a désigné le responsable. Ce n'est pas là faire du suivisme aveugle des théories étrangères c'est bien au contraire pour répondre à un impératif : en effet à partir du moment où une technologie, des circuits de distribution et de commercialisation existent, il est tout à fait rationnel de prévoir les instruments juridiques et d'adapter nos théories en vue de l'intérêt général. Plus particulièrement pour protéger les consommateurs mais aussi les premiers utilisateurs de ces produits qui se trouvent être le plus souvent des ouvriers non qualifiés et non informés du danger réel qu'ils courent et font courir aux autres, parler à leur propos de liberté de choisir laisse d'ailleurs perplexe !

Le besoin d'adapter le droit naît de l'existence même des produits dangereux. C'est du même ordre que la nécessité d'établir un Code de la Route dès qu'il y a mise en circulation de véhicules motorisés. Notre civilisation, nos traditions ne peuvent en aucun cas être invoqués quand il s'agit de la sécurité des vies humaines ou alors il ne faut pas permettre la circulation des produits et engins dangereux. L'analogie n'est pas gratuite, le droit, en raison des problèmes inhérents à la circulation routière, a bien su consacrer la responsabilité du commettant du fait de ses préposés. C'est à ce même besoin qu'à répondu le législateur en 1965 et il faut s'en faciliter, surtout que de manière très équitable il n'a pas cherché à faire du dirigeant, un « otage » des fautes de ses employés il a prévu la possibilité de retenir la responsabilité de la personne morale : la loi du 24 juillet 1965 permet clairement de retenir la responsabilité pénale de la personne morale en précisant que le terme de « quiconque » employé dans son article 17 au titre des pénalités applicables, pouvait s'entendre aussi bien d'une personne physique que d'une personne morale. La Cour de Cassation aurait peut être pu saisir cette occasion pour retenir, non pas la responsabilité du dirigeant, (personne physique) de la société de distribution des produits pétroliers mais la responsabilité de la seule société (personne morale) comme le permet le texte de la loi du 1965.

On peut bien sur critiquer cette position du législateur et proposer des réformes : suggérer par exemple de dépénaliser cette responsabilité en ne prévoyant que des sanctions administratives ou préférer formuler le souhait que la loi retienne plus clairement la seule responsabilité pénale de la personne morale lorsque la faute du dirigeant n'est pas prouvée. Il n'en demeure pas moins que tel est l'état ce notre droit. La loi pour s'appliquer n'a nullement besoin, comme semble le laisser entendre la Cour de Cassation, de la caution des chambres réunies, ni de l'appui de la doctrine. Les juridictions ont la difficile et délicate mission d'interpréter les lois: elles ne peuvent avoir celle de les abroger. le

principe de la séparation des pouvoirs s'y oppose et permettrait que l'on évoque la justice de classe...

La 2ème affaire dite « Baie des Singes » a donné l'occasion aux chambres réunies de la Cour de Cassation de clarifier sa position et de fixer son interprétation quant à la relation causale. Elle opte sans ambiguïté possible pour la théorie dite de l'équivalence des conditions en décidant « que le choix judicieux des chevaux exposés à la location, le choix de la personne chargée de leur dressage et de leur entretien relèvent de la compétence du dirigeant de la société et de son directeur technique, que la constatation de leur négligence et de leur inattention les constituent en fautes... que le fait même pour ces accusés d'avoir mis à la disposition de la victime, ce cheval constitue même indirectement la cause du fait générateur de la responsabilité... que la faute personnelle de la victime à supposer qu'elle soit établie ne dispense pas les inculpés de la responsabilité pénale pesant sur eux... » la Cour, par cet attendu casse donc l'arrêt d'appel qui avait relaxé le dirigeant et la direction technique de la société « Baie des Singes », poursuivies par le père de la victime, la jeune fille qui avait trouvé la mort au cours d'une promenade de cheval.

L'arrêt du pétrole bleu, ne sera donc qu'une décision d'espèce, or nous avons parlé d'aberration juridique et nous devons nous en justifier. La fugue à laquelle il a été fait allusion est autre. Elle est bien plus grave que celle d'un arrêt constituant un simple incident de parcours dans le cheminement de notre jurisprudence. Il est normal que ce cheminement ne soit pas toujours linéaire. Ce qui nous inquiète davantage c'est l'atteinte faite au principe de la bonne administration de la justice et au minimum de prévisibilité qu'il suppose. Le juriste qui n'est pas homme de Palais a l'avantage d'oser poser les questions simples ou naïves et d'espérer une réponse de la part de ceux qui savent... Comment se fait-il que dans un laps de temps aussi bref, les 2 arrêts ayant été rendu à 8 jours d'intervalle, l'arrêt du pétrole bleu se soit référé, pour motiver le rejet du pourvoi, à l'absence d'un arrêt des chambres réunies, alors que ce même arrêt se préparait les magistrats et particulièrement leur président pouvaient-ils l'ignorer ?

III
BIBLIOGRAPHIE
BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE



**LA THEORIE DE L'ACTIVITE COMMERCIALE DES
MUNICIPALITES ET SES APPLICATIONS AU MAROC
DE M^r ABDELWAHAB M'RINI**

Mohamed Larbi BEN OTMANE *

L'histoire de la notion de commercialité se confond avec celle de l'économie libérale. Leurs origines communes se rejoignent et se prolongent dans la définition du mode d'organisation sociale fondé sur l'appropriation privée des biens de production et des biens matériels de consommation. Ce genre de constatations relève certainement du classique sinon du lieu commun, et il est difficile d'en traiter encore sans courir le risque de reprendre ce qui a déjà été analysé d'une façon ou d'une autre, parfois de manière exhaustive.

Dans son étude qui porte sur la « Théorie de l'activité commerciale des municipalités et ses applications au Maroc » (1), M. M'Rini Abdelwahab comble pourtant une réelle lacune en se proposant de vérifier les termes de ce constat en les confrontant au contexte socio-économique et aux données juridiques marocaines. Son étude est, en effet, un véritable essai de droit économique, original en ce qu'il analyse l'un des aspects les plus négligés jusqu'ici de cette nouvelle branche du droit, à savoir le secteur public local.

L'auteur axe judicieusement cette analyse autour des questions suivantes qui, tout au long de l'étude, constituent un fil conducteur jamais perdu de vue. Il s'interroge sur la place qu'occuperait la recherche de la satisfaction des besoins des masses populaires dans les préoccupations des dirigeants des municipalités. Et, dès lors que telles préoccupations existeraient comme hypothèse que l'auteur n'aborde pas forcément comme une hypothèse d'école, il se demande comment aboutir à la conciliation des contraintes de l'économie libérale et des exigences que présuppose la satisfaction de ces besoins.

Pour mener au mieux cette problématique, M. M'Rini a été conduit à situer l'entité municipale par rapport à son environnement local administratif et politique. La démarche a été d'autant plus opportune que l'activité considérée, contrairement à celles qui relèvent de la commercialité classique et qui poursuivent toujours un but lucratif, ne cherche pas forcément la réalisation de bénéfices. Elle peut, sinon elle doit avoir pour objectif la recherche de l'intérêt général. En fait, cette

(*) : Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) : Mémoire de D.E.S. Faculté de Droit de Rabat. 1984, 466 pages (en arabe).

démarche constitue plus qu'un simple choix méthodologique : par ce créneau, l'auteur parvient à interroger utilement les contours mouvants du domaine de la commercialité. Le lecteur est en ce sens non seulement invité à prendre acte de l'exiguïté du droit commercial mais aussi à dépasser (on y reviendra) la séparation fictive entre le droit privé et le droit public. C'est que l'auteur pense son sujet autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des cadres juridiques applicables. Il l'apprécie à la fois en fonctions des principes et des normes du droit écrit qui gouvernent l'activité commerciale que des pesanteurs de l'environnement social. Il en résulte que la démarche est en même temps une démarche juridique, politique, économique et même polémique, ce qui ne gache rien. Car, si l'auteur ne dissimule nullement ses opinions personnelles, il prend un soin méticuleux à présenter par le menu les thèses qui contredisent la sienne. Cela apparaît aussi bien lorsqu'il analyse les points de droit qu'implique de façon générale son sujet que leurs applications au cas des municipalités marocaines.

Ainsi, l'auteur accorde une place remarquable au point de vue de la doctrine classique qui, pour diverses raisons, conteste toute activité commerciale aux collectivités locales. Il rappelle les arguments tirés de la contradiction qui existerait entre cette activité et la nature juridique de ces entités, la concurrence déloyale dont serait victime le secteur commercial privé ou encore la violation que subirait le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Mais, également par le détail et avec conviction, il réfute ces arguments en se fondant sur les circonstances et les thèses qui accompagnent l'évolution de la notion de service public et plus particulièrement le service public local. Plus, il saisit l'occasion fournie par ces réfutations pour recenser et analyser à travers l'optique commercialiste, les différents problèmes juridiques qui trouvent leurs origines dans la concurrence entre l'activité commerciale exercée par le secteur privé et celle prise en charge par les services publics.

Suivant la même démarche M. M'Rini recherche d'ailleurs une définition qui correspond au mieux à la nature juridique de cette dernière. L'étude des différents domaines d'interventions, effectifs ou possibles, qui échoient aux municipalités, lui fournissent le moyen d'en élaborer une. Une définition qui ne se limite pas au constat de fait, mais qui revendique l'élargissement de ces domaines pour accroître le rôle économique des collectivités et pour que celles-ci puissent mener une action effective en matière de protection des consommateurs.

A cet égard, le quotidien donne incontestablement raison à l'auteur à moins qu'on oublie le foisonnement des coopératives de consommation (ce qui est une reconnaissance sociale des hausses illicites des prix), les ouvertures de plus en plus nombreuses des magasins-témoins à l'initiative des autorités publiques ou enfin le nombre impressionnant

d'infractions à la législation des prix malgré une répression relativement sévère.

Dans la partie consacrée à l'instrument juridique de cette activité commerciale des municipalités, en l'occurrence les régies autonomes, l'auteur fait œuvre utile à un double titre. Il familiarise son lecteur avec ces importants services publics mais qui traditionnellement n'attirent pas beaucoup l'attention de la doctrine. Il en analyse ensuite en homme du terrain (l'auteur est depuis longtemps conseiller municipal) les mécanismes de fonctionnement et de gestion.

Les régies sont ainsi appréciées à divers titres. Il suffit de rappeler un exemple pour se convaincre du parti pris de l'auteur d'aller au fond des choses. M. M'Rini explore en ce sens minutieusement les conséquences qui résultent au niveau de cette institution de la rencontre du droit public et du droit privé. Certes, le premier intervient particulièrement en matière de structures organisationnelles, d'exercice du pouvoir décisionnel ou de la tutelle, alors que le second régit la gestion, la comptabilité ou les rapports avec les tiers. Mais, compte tenu des emprunts simultanés à ces deux branches du Droit notamment lorsqu'il s'agit des opérations réalisées par ces organismes ou de leurs relations avec leurs personnels, la ligne de démarcation entre ces deux disciplines devient très fluctuante. Pour son propos, l'auteur en explique les causes par le déséquilibre de l'équation entre un droit fondé en principe sur les données de l'économie libérale et la consécration en fait de l'interventionnisme étatique : les incohérences de la politique législative en la matière résident dans la désharmonie de cette équation.

Pour être important, cet exemple n'est pourtant pas unique. En fait, l'auteur est attentif à toutes les applications juridiques au monde des collectivités locales. Ainsi, bien qu'il constate que cet interventionnisme relève traditionnellement du domaine réservé aux sciences économique et politique, il conteste cet à priori et montre l'intérêt d'un tel phénomène pour le juriste de droit privé. Cela constitue certainement une autre façon de contribuer à la remise en cause des frontières entre les branches du droit sinon entre celles-ci et l'économique. Au bénéfice de cette contribution, il veut pour preuve le fait que le droit applicable tant à ces entreprises qu'à leurs activités puise aussi dans le droit privé, d'abord parce que les relations avec les tiers et avec le personnel sont gouvernées par les techniques de cette discipline, ensuite parce que les structures mêmes de ces organismes sont largement inspirées du droit commercial.

Cependant, pour fructueux qu'il soit, ce débat aux apparences académiques n'éclipse en rien les réflexions beaucoup plus concrètes de l'œuvre, particulièrement celles relatives à la participation des municipalités au mieux être de la collectivité et à la protection des usagers du service public local. Pour l'auteur, le modèle municipal actuel est critiquable. Il a fait la preuve de ses insuffisances. Aussi, en évitant

à raison de proposer un modèle de remplacement, il avance une série de propositions pour y remédier. Ces propositions sont fondées sur l'idée de socialisation comme projet de société, une socialisation présentée non point comme une panacée mais, comme un projet visant l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et les citoyens mais également entre les secteurs économiques publics et privés dans une perspective de réalisation de l'intérêt général.

En l'occurrence, le mérite incontestable de M. M'Rini réside dans le fait d'avoir évité les généralités. Ses propositions sont sereines, argumentées et soumises à une courageuse relativisation. Le lecteur comprendra qu'il est impossible de les reproduire toutes dans l'espace de cette note de lecture. S'il veut en connaître, non déformée par un résumé, l'originalité, il n'aura pas perdu son temps à en prendre connaissance dans le texte de l'auteur.



التنفيذي !! وأيا كان الجواب، فإن إمساك نواب حزب الاستقلال عن المشاركة في المناقشات ليس له ما يبرره لأنه يعطي الانطباع بعدم الاهتمام بقضايا الجماعات المحلية الذي يتناقض مع الخط السياسي لهذا الحزب .

- يلاحظ من خلال المناقشات التي تمت سواء في إطار لجنة الداخلية والانعاش الوطني أو أمام المجلس أن تدخلات النواب البرلمانين قد اقتصرت على قبول أو رفض المشروع الحكومي انطلاقاً من القناعات السياسية التي يصدر عنها كل فريق. وكان من الممكن قبول أو رفض المشروع الحكومي وفي نفس الوقت تقديم مقترحات للتقليل من مخلفاته السلبية وتفادي عواقب ترك المنتخبين الجماعيين وجها لوجه مع ممثل الحكومة في العمالة. ان الفصل 62 من الميثاق الجماعي في صيغته الجديدة يسمح للعامل بالامتناع عن تنفيذ بعض المقررات التي يصدرها مجلس المجموعة الحضرية دون ان يكون قد خرق القانون ودون ان يكون بوسع المجلس السابق الذكر إرغامه على ذلك. ان على نواب الامة العمل على تطوير القاعدة القانونية وتوشيحها وتخليصها من الشوائب الكثيرة التي علقت بها نتيجة تدخل السلطة الادارية في ميدان التشريع .



ان خطورة هذا الرأي تتجلى في إمكانية تطبيقه على النقابات الجماعية بدون استثناء الشيء الذي لن يشجع في المستقبل الجماعات الحضرية والقروية على التعاون فيما بينها عن طريق انشاء النقابات التي تفرضها الحياة العملية المعاصرة بالحاح شديد .

خاتمة :

نستخلص في أعقاب هذه الدراسة مجموعة من الملاحظات نقدمها على النحو التالي :

- ليست هناك علاقة مباشرة ايجابية بين تمثيل الهيئات المحلية على صعيد مجلس النواب وحماية هذه الاخيرة من قبل الهيئة المنتخبة العليا. فمجرد تمثيل الجماعات الحضرية والقروية في المؤسسة البرلمانية لا يكفي وحده لتوفير الحماية الكافية للمجالس المحلية المنتخبة ما دامت السلطة الادارية تتمتع بصلاحيات واسعة وتملك وسائل اتخاذ القرار في جميع الميادين وعلى كافة المستويات الادارية .

- من خلال استعراض موقف البرلمان من تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي لوحظ ان الاحزاب السياسية لا تملك في معظمها برنامجا واضحا او سلوكا محددًا إزاء الجماعات المحلية. فاذا استثنينا حزبي المعارضة، فقد وافقت الاحزاب الاخرى على التعديل المقترح بدون إدراك الأبعاد السياسية والادارية التي قد تترتب عن المشروع الحكومي والتي تتمثل بصفة خاصة في توسيع صلاحيات السلطة الادارية المحلية على حساب المنتخبين المحليين. ومن المثير حقا ان لا يشارك حزب وطني كحزب الاستقلال في المناقشات التي أثارها المشروع الحكومي. فهل تعني هذه المقاطعة عدم اكتراث النواب الاستقلاليين بشؤون الجماعات المحلية، أم أن هذا الغياب يعبر في حقيقة الأمر عن عدم موافقة الحزب على الاقتراح الحكومي وحرص الفريق الاستقلالي بالمجلس النيابي على تجنب اي اخراج للجهاز

الاداري لمدينة الدار البيضاء يجسد فعلا الاختيار الديمقراطي الذي أرادت الحكومة نهجه بالنسبة لإدارة هذه المدينة الكبرى، مع العلم انه كان بالإمكان منذ البداية « إخضاع مدينة الدار البيضاء لقانون خاص شبيه بالقانون الخاص الذي تخضع له مدينة الرباط عاصمة المملكة ». أما تعديل الفصل 62 فانه لا يمكن اعتباره بمثابة « تقليص للديمقراطية » وذلك لسببين اثنين : - لسبب قانوني أولا، يتجلى في كون المجموعة الحضرية ليست جماعة محلية « مثل الجماعات القروية والجماعات البلدية » لانها « تفتقد لكيان ترابي تعمل في اطاره ». ولذلك فهي تشبه « المؤسسة العمومية مهمتها تنسيق وتسيير الشؤون المشتركة » بين الجماعات. وبما أنها كذلك (اي مؤسسة عمومية)، فهي تخضع « للقانون العام الذي يحكم تسيير المؤسسات العمومية » والذي يقضي بتعيين مديري المؤسسات العمومية من قبل الدولة. بعبارة أخرى ان الحكومة حين اقترحت تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي لم تعتمد الا ما هو جاري به العمل في التشريع المغربي الذي ينص صراحة على ان مديري المؤسسات العمومية « يسمون بظهير ». - أما السبب الثاني الذي من أجله أقدمت الحكومة على تغيير الفصل 62 من الميثاق الجماعي، فهو مرتبط بحجم الاعتمادات والمساعدات المالية التي تنوي الحكومة نقلها للمجموعة الحضرية (ما يقرب من 150 مليار سنتيم)، اذ من حق الدولة ان تشرف على حسن استعمال هذه الاموال عن طريق ممثلها في عين المكان. ويحق لنا ان نساءل هنا عن مدى قوة الحجة القانونية التي استند اليها وزير الداخلية لتبرير تعديل الميثاق الجماعي فنلاحظ مثلا ان مجرد اعتبار المجموعة الحضرية مؤسسة عمومية لا يكفي وحده لتبرير تعديل الميثاق الجماعي والا لماذا انتظرت الحكومة طيلة أربع سنوات قبل تنفيذ التشريع المعمول به في مجال المؤسسات العمومية ؟ اما اذا اعتبرنا ان التعديل يرجع الى كون المجموعة الحضرية ليست جماعة محلية « كالجماعات الحضرية والقروية » فكيف سنفسر تدخل العامل على صعيد الاقليم والعمالة علما ان هذه الاخيرة تعتبر وفقا للفصل 89 من الدستور جماعات محلية. الا ان أهم اعتراض على الاطلاق يمكن توجيهه لوزير الداخلية في هذا الصدد يكمن في الربط بين مفهوم المؤسسة العمومية بصفة مطلقة وقاعدة قانونية واحدة من القواعد التي تحكمها، وهي التي تتعلق بمسألة تعيين المسؤول الاداري عن تسييرها، بدون أخذ بعين الاعتبار خصوصية المؤسسات العمومية. الترابية التي ترتبط باللامركزية الادارية، والتي تكتسي لاجل ذلك طابعا سياسيا يميزها عن باقي أنواع المؤسسات العمومية الاخرى، التي لها طابع تقني واقتصادي .

عربي القرارات التي تطالبنا معلحة الاصلاح لاقتصادانية والاحصائية المبرمجة. وبما ان ميزان القوى يميل الي حانك السلطة الادارية. فان هذه الاخيرة كانت تنظر بعين الرضى والاستحسان الي كل ما من شأنه ان يودي في اخر المطاف الي سيط نفوذها علي جهاز المجموعة الحضريّة. ومن وجهة العنود الادارية. لا يمكننا بتاتا نفي امكانية وقوف السلطة الادارية المحلية وراء تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي. ويزيد من تأكيد هذا الترائي كون اول قرار اتخذه مجلس المجموعة الحضريّة. بعد دخول التعديل حيز التنفيذ. هو منح الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء امتياز الاشراف المباشر علي تسيير شبكة التطهير داخل المحال الحضري للمدينة (1). وقد كان هذا القرار قبل ذلك مثار نقاش حاد داخل مجلس المجموعة الحضريّة. لما يشكله هذا الامر من خطورة علي مستقبل اختصاصات المجموعة الحضريّة .

وعلي ضوء ما سبق يمكن القول بان نواب المعارضة يحملون السلطة الادارية مسؤلية تعديل الاطار الاداري الذي يد وضعه لمدينة الدار البيضاء ولا يشاطرون نواب الاعلبيّة الاعتقاد بان نقل اختصاصات رئيس المجموعة الحضريّة الي العامل هو السبيل الوحيد لاعادة الاعتبار والفعالية لجهاز المجموعة الحضريّة. ان موقف نواب المعارضة من التعديل يندرج في اطار الاولوية التي تمنحها المنظمات السياسية التي ينتمون اليها للمشروع الديمقراطي داخل المجتمع المغربي. ولهذا السبب فان الفعالية الادارية التي تسعى الحكومة الوصول اليها عن طريق التعديل لا يمكن ان تتحقق علي حساب الديمقراطية .

وقد جاء رد فعل الحكومة علي لسان وزير الداخلية الذي قدم بدوره امام المجلس مجموعة من المعلومات حول الاسباب والدوافع التي أدت بالحكومة الي اقتراح تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي. وقد ذكر بان التنظيم

(1) لقد تمت مناقشة عامة خلال الجلسة العادية لمجلس المجموعة الحضريّة المنعقدة في اكتوبر 1982 بخصوص هذا الموضوع. وقد استغرقت المناقشات بصدد هذه المسألة زهاء ثلاث ساعات دون اتخاذ مقرر نهائي بشأنها. وفي دورة ابريل 1983 وافق مجلس المجموعة الحضريّة علي تفويت تسيير مصححة التطهير للوكالة المستقلة للماء والكهرباء. الا ان البنك الدولي اشترط ان تكون شبكة التطهير في ملك الوكالة حتى يمكن لهذه الاخيرة الحصول علي قرض من لدنه مخصص لاصلاح الشبكة. وهذا ما دفع بمجلس المجموعة الحضريّة في جلسته العلنية المنعقدة بتاريخ 26 ابريل 1984 الي اعطاء موافقة باجماع الحاضرين علي تفويت شبكة التطهير بالمجموعة. بدل التسيير. للوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء. انظر محضر مداوات مجلس المجموعة خلال الدورة العادية لشهر ابريل 1984 .

الوصاية تمكنك من الصلاحيات ما يخول لها التدخل قصد إرغام المجالس البلدية المعنية بدفع حصصها الى ميزانية المجموعة الحضرية، الا ان المسألة لا تنحصر فقط في قبول الجماعات الحضرية بالمساهمة في ميزانية المجموعة الحضرية، ذلك ان مجموع هذه المساهمات لا تكفي لتغطية تكاليف تسيير الجهاز الاداري التابع للمجموعة الحضرية. بعبارة أخرى ان ما تدفعه الجماعات الحضرية من أموال للمجموعة الحضرية يشكل عبئا ثقيلا عليها، دون ان تكفي مجموعة تلك المساهمات في تمكين المجموعة الحضرية من مواجهة نفقات التسيير. وقد أدت هذه الوضعية عمليا الى استنجد كل من الجماعات الحضرية بالدولة قصد امدادها باعتمادات التجهيز وأحيانا أخرى بجزء من حاجيات من نفقات التسيير. وقد أشار وزير الداخلية في تدخله أمام مجلس النواب باسم الحكومة أثناء مناقشة تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي الى ان وزارة الداخلية «تغطي خمسين في المائة من تمويل المجموعة الحضرية وتحمل الجماعات الحضرية الخمسين بالمائة المتبقية» ان الوزارة أخذت على عاتقها تمويل 50 بالمائة من حاجيات المجموعة الحضرية، لتمكين الجماعات الحضرية من تلبية حاجيات السكان المتزايدة. وقد خصصت وزارة الداخلية في سنة 1977 700 مليون سنتيم كمساهمة منها في تسيير المجموعة الحضرية وفي سنة 1980 ساهمت بما يقرب من مليارين و 700 مليون سنتيم» .

الا انه من الخطأ الاعتقاد أن المشكل المالي وحده هو الذي تسبب في تفويض النظام الاداري لمدينة الدار البيضاء، فهناك عوامل أخرى ساهمت بما فيه الكفاية في عدم ادراك أهمية وجدوى دور المجموعة الحضرية بالنسبة لسكان المدينة. ان أهم ما يثير الانتباه في هذا الصدد هو ان النظام الاداري الجديد قد وضع من قبل الجهاز الاداري المركزي بدون مراعاة افتناع المنتخبين بفوائده، وما يتطلبه من حسن التدبير والتنسيق والتعاون بين كافة مستوياته. فالمجموعة الحضرية، التي تعد من الوجهة القانونية نقابة جماعية، لم تنشأ بمبادرة من الجماعات الحضرية الخمس، بل بمبادرة من السلطة الادارية المركزية. الشيء الذي جعل الجماعات تتضايق من وجودها وعلى غير استعداد للتعاون معها. ومن المفارقات المثيرة في هذا الصدد ان المجموعة الحضرية قد وجدت نفسها بين نارين، وفي موقع لا تحسد عليه فالجماعات الحضرية لا تستسيغ الدور المنوط بها وتحملها مسؤولية تردي أوضاع المرافق المشتركة، بينما نجد السلطة الادارية المحلية (العمالة) بدورها تنتقد طريقة سير أعمال مجلس المجموعة الحضرية واخفاقة في اتخاذ

الجموعة الحضرية محلها. فقد حصلت المدينة من صندوق التجهيز الجماعي قبل ميلاد المجموعة الحضرية بسنتين (1975-1976) بثلاثة قروض بما قيمته 86 مليون درهم مخصصة بشكل رئيسي لإنجاز وبناء سوق الجملة الجديد. ولعل النظام الإداري الجديد لن يتوقف في إيجاد حلول موضوعية وسليمة لتوزيع الموارد المالية بين كل من الجماعات الحضرية والمجموعة الحضرية. إذ بقدر ما تتمتع الجماعات الحضرية وفقا للاوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل جماعة حضرية على حدة بأكبر قدر من الموارد الجبائية الجماعية، نجد المجموعة الحضرية تعاني من ثقل الديون المتركمة التي خلفها المجلس البلدي السابق، بدون أن تتوفر لها امكانيات مالية كافية في مستوى المسؤوليات الجسيمة الملقاة على عاتقها. ومنذ بداية العمل بالتنظيم الإداري الجديد، وأمام الصعوبات العملية الكثيرة التي ترتبت عن التقسيم الإداري، ظهر بوضوح ان الجماعات الحضرية ليست على استعداد لامداد المجموعة الحضرية بنصيب من مواردها المالية عملا بفكرة التضامن المالي المنصوص عليها في الفصل 17 المتعلق بالتنظيم المالي الجماعي. ان فكرة التضامن المالي هذه تشكل القاعدة الأساسية التي يبنى عليها النظام الإداري ذي الطابقين، وهي تقوم على أسس نظرية سليمة. ولكنها ليست واقعية. ومن أهم هذه الأسس ان الطابق العلوي (هنا المجموعة الحضرية) يُسدي ويقدم مجموعة من الخدمات ذات الطابع المشترك للطابق السفلي (هنا الجماعات الحضرية) ويتعين على هذا الأخير تبعا لذلك الالتزام بتمويل تلك الخدمات عن طريق نقل ما يقابلها من اعتمادات مالية لفائدة الطابق العلوي، وتتجلى عدم واقعية الأساس النظري الذي تستند عليه فكرة التضامن المالي في ضعف القدرة المالية الفعلية للجماعات الحضرية نتيجة لقلّة الموارد المالية الذاتية من جهة، ولتراكم الحاجيات الأساسية للسكان وقلّة التجهيزات الاجتماعية والاقتصادية بالنسبة لعددهم من جهة أخرى .

ونتيجة لذلك أصبحت كل جماعة حضرية على حدة أمام اختيار صعب : تسخير مواردها المالية لمواجهة الطلبات الاجتماعية المتزايدة على خدماتها او تخصيص حصة كبيرة من هذه الموارد لتمويل المجموعة الحضرية، وبالتالي قبولها عن وعي واختيار عدم الاستجابة لرغبات السكان وتكريس التخلف الاجتماعي والاقتصادي داخل الجماعة .

ومن البديهي ان الجماعات الحضرية ليست في حقيقة الامر حرة في التصرف في مواردها المالية وفقا للاختيارات التي يتبناها المجلس البلدي. فالقانون يلزمها بالمساهمة في ميزانية المجموعة الحضرية، كما ان سلطة

للمجموعة الحضرية عن السير، نظرا لان اختصاصاتها مرتبطة بالحاجيات اليومية للسكان (النقل العمومي، التطهير، تصريف النفايات المنزلية)، ولكنها مع ذلك لم تحرك ساكنا كما لو كان هناك تصميم من قبل السلطة الادارية المركزية والمحلية على ان تبقى الحالة في تدهور مستمر حتى يتسنى لها مستقبلا، عن طريق التعديل المقترح، استرداد سلطتها على شؤون المدينة بصفة قانونية .

ومما لا شك فيه فعلا ان ادارة مدينة الدار البيضاء كانت الى حدود 1977 من الوجهين القانونية والعملية تقع على عاتق الموظفين التابعين للسلطة الادارية المركزية أكثر مما تقع على كاهل المنتخبين. ويكفي أن نشير في هذا الصدد الى ان الجهاز الاداري البلدي طبقا لرغبة وزارة الداخلية - تعليمات 6 غشت 1961 - قد وضع رهن اشارة السلطة الادارية المحلية عوض رؤساء المجالس الجماعية المنتخبة مما يعطى لفكرة «التراكم» التي يستند اليها النائب لدفع المسؤولية عن المنتخبين مدلولها الحقيقي. انه من الخطأ الاعتقاد بأن مشاكل الدار البيضاء هي وليدة الفترة الزمنية القصيرة التي أعقبت تولى المنتخبين المحليين لتسيير شؤون المدينة على ضوء الاسس الجديدة التي يضعها ظهير 30 شتنبر 1976. ينبغي أن لا يغيب عن أذهاننا اننا أمام كثلة عمرانية مترامية الأطراف، موطن استقرار البورجوازية الصناعية والتجارية والعقارية المستفيدة الرئيسية من سياسة المغربية، ومركز استقطاب واستثمار الاموال الاجنبية ومدخرات العمال المغاربة بالخارج. ان هذه العوامل قد ساهمت في امتداد المجال الحضري للمدينة بشكل عشوائي، وزادت من استفحال الوضعية الديمغرافية بما ترتب عن ذلك من انتشار للسكن الغير المندمج، وتردى في مستوى أداء المرافق العامة المحلية (ضعف الطاقة الاستيعابية لكل من شبكة التطهير وشبكة المواصلات من جهة إهمال الاحياء الشعبية المستقرة على الضواحي من جهة أخرى). ولا يمكن اعتبار تقسيم المدينة الى خمس جماعات حضرية الا بمثابة اعتراف ضمنى من قبل الجهاز الاداري بضرورة البحث عن اطار اداري جديد لايجاد حلول ملائمة لمثل هذه المشاكل، الشيء الذي يؤكد عدم صحة أطروحة الادارة الرامية الى تحميل المنتخبين مسؤولية تفاقم الاوضاع الادارية والاجتماعية داخل المدينة .

ومن المؤكد كذلك أن المجموعة الحضرية قد وجدت نفسها أثناء احداثها طبقا لقاعدة استمرارية المرافق العامة، أمام وضعية مالية صعبة تتميز بصفة خاصة بتقل الديون المتركمة على عاتق بلدية الدار البيضاء التي حلت

هذا الأساس يرفض نواب المعارضة المصادفة على هذا التعديل لأنه «في نظر الاختصاصات الأساسية من رئيس مجلس المجموعة الحضرية التي السند العامل بقوة للسلطة التنفيذية على حساب منتخبى الشعب» (على يعنة ممثل حزب التقدم والاشتراكية بمجلس النواب) .

الطلاق من هذا الموقف عند نواب المعارضة التي مناقشة التبريرات ومختلف النسخ التي تقدمت بها الحكومة امام لجنة الداخلية والاعمال الوطني طبقا لمقتضيات الفصل 54 من الدستور . وقد اتهم نواب النائب احد مسئلي من المعارضة الاتحادية بكثير من الدقة، وتضمن خطابه مجموعة من المعطيات الأساسية حول الصعوبات المالية والإدارية التي واجهت المجموعة الحضرية، وكما الجماعات الحضرية منذ احداثها سنة 1977 وقد أكد في تدخله على فكرتين أساسيتين حيزتين بالأهتمام والمناقشة .

أولاً : ان المنتخبين المحليين على صعيد مدينة الدار البيضاء ليسوا مسؤولين سائاً عن استفحال المشاكل العمرانية وتردي أوضاع التسيير الإداري بالمدينة. ان المسؤولية الحقيقية تقع على عاتق السلطة الادارية المحلية «فالتقنيون الذين يراود بمقتضى هذا التعديل ان يسيروا المجموعة الحضرية هد في الحقيقة المسؤولون عن المشاكل التي تتخبط فيها المدينة...» لان المشاكل التي تعاني منها الدار البيضاء في بداية الثمانينات ليست في واقع الأمر سوى «نتيجة التراكم الذي خلفته سنوات التسيير التقني» فقد وجدت المجموعة الحضرية نفسها اثناء احداثها غارقة في الديون «وهي بدون تركها لها التسيير التقني» .

ثانياً : ان العجز وسوء التسيير الذي مير سير المجموعة الحضرية لتحمل بزود السلطة الادارية المركزية لان النظام الاداري ذي الطابقين الذي خصصت له الدار البيضاء كان من صنعها هي. كما ان التقنيين على الصعيد المحلي «هد الذين كونوا المجموعة الحضرية على الشكل الذي تكونت عليه» نتيجة تأثيرهم في العملية الانتخابية. بحيث يمكن القول بأن تعثر سير المجموعة الحضرية والعجز المطلق الذي أظهره مسيروها، «ليس في حقيقة الأمر سوى نتيجة حقيقية للدخول الملاحق» للسلطة الادارية في شؤون المجموعة الحضرية سواء قبل او بعد تكوين اجهزتها المختلفة. ومن غريب المصنوع، يصنف السيد النائب، ان السلطة الادارية المحلية كانت على علم تام منذ 1977 بالطريق المسدود الذي وصلت اليه المجموعة الحضرية، وكانت بالتالي تدرك الأبعاد الخطيرة لتوقف المصالح الادارية والتقنية التابعة

الانتخابية التي وضعت نقتها فيه عن طريق اعطائها الانطباع بان ما تحقق كان بالفعل من عمله هو أو من عمل المجموعة السياسية التي ينتمي إليها. وبصفة عامة يمكن القول بأن موقف نواب الاغلبية من تعديل الفصل 62 ينبع من تصورهم أو اقتناعهم الراسخ بالدور الاساسي والاستراتيجي الذي يحتله الجهاز الاداري داخل المجتمع اكثر مما ينبع من المعاناة الحقيقية للمنتخب المحلي والتي تتجلى بصفة خاصة في وجود عدد من الصعوبات والتحديات الادارية والاجتماعية والاقتصادية التي يتعين عليه مواجهتها .

ج : تعديل الفصل 62 يمس بالديمقراطية ويكرس هيمنة السلطة الادارية على ادارة المدينة

كما كان منتظرا فان المعارضة البرلمانية المتمثلة في ممثلي حزب الاتحاد الاشتراكي وممثل حزب التقدم والاشتراكية على صعيد مجلس النواب واجهت التعديل الحكومي بالرفض مبينة الاسباب التي من أجلها لا توافق على نقل الاختصاصات الاساسية التي يتمتع بها رئيس مجلس المجموعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء الى العامل. ولم يقف نواب المعارضة عند مجرد الرفض، ولكنهم قدموا وجهة نظرهم في الاعتبارات والمحددات الحقيقية التي تقف وراء تغيير الميثاق الجماعي بعد اربع سنوات فقط من دخوله حيز التنفيذ. وقد كانت تدخلات نواب المعارضة تتمحور حول نقطة جوهرية اساسية هي أن التعديل له ابعاد سياسية، ويقلص كثيرا من المكتسبات الديمقراطية التي حصلت عليها الجماعات المحلية أثناء صدور الميثاق الجماعي سنة 1976. فالتعديل الحكومي لا يمكن فهمه بمعزل عن التغييرات التي شهدها المجتمع المغربي بعد حدث المسيرة الخضراء التي تجلت بصفة خاصة في كون المجتمع المدني قد استطاع ان يفرض نفسه على المجتمع السياسي ويؤكد رغبته واستعداده الكامل لتحمل مسؤولية اعباء التسيير على جميع المستويات. فبالنسبة للمعارضة يعتبر التعديل بمثابة رد فعل يسير في الاتجاه المعاكس للسيرورة التاريخية التي تخرج في اطار «مخطط يرمي في النهاية الى ابعاد السكان عن تسيير شؤونهم المحلية والى التراجع بالوضعية الى من كانت عليه قبل ظهير 1976» (احمد مشيش المعارضة الاتحادية)، ولذلك لا يمكن اعتبار تغيير الفصل 62 مجرد اصلاح تقني الغاية منه تقويم النظام الديمقراطي، لانه في حقيقة الامر «افساد للديمقراطية التي حققت بعض التقدم في المجال البلدي منذ سنة 1960 الى نص 1976» (ابراهيم بوطالب - المعارضة الاتحادية). وعلى

الفكرة بموقف نواب الأغلبية من الجهاز الإداري المحلي وتوحيهم بكفائه وقدرته على مواجهة المشاكل التي عثر رئيس مجلس المجموعة الحضرية عن إيجاد حلول مناسبة لها، فهو ترك الأمر على ما هو عليه (أي بدون تمكن العامل من تسيير الشؤون الجماعية المشتركة بين جماعات الدار البيضاء) لأنه في تلك الحالة، ضعيفة معظم المرافق البلدية الحيوية التي يفتقد منها السكان ولا يعكس ذلك بصورة كافية إلى المنتخبين المحليين حيث يفقد هؤلاء قوة السكان ويؤسف لتقصير لأجل ذلك، وبشكل كبير، خطوط إعادة التحضير مرة أخرى لتسيير شؤون المدينة، إن التعديل في حقيقة الأمر لا يتخسر دوره في إرساء عماد الديمقراطية فحسب، ولكنه علاوة على ذلك يخدم مصالح المنتخبين المحليين أنفسهم لأنه يقوى من خطوط نجاحهم في الانتخابات .

ولعل أهمية هذا الرأي تكمن في المضامين الأيديولوجية التي تستتر من وراءه فهو يبنى على مجموعة من الافتراضات التي يفند الواقع صحتها، فمثلا : - هناك اعتقاد ضمنى بأن مجرد احلال العامل (الوالي حاليا) محل رئيس المجموعة الحضرية سيسمح بالرفع من مستوى الأداء لدى الجهاز الإداري البلدي ككل، أي بدون مراعاة استقلالية الجماعات الحضرية التي يتكون منها التسيج الحضري للمدينة .

- هناك اعتقاد ضمنى أيضا بسلامة العملية الانتخابية ووجود تجاوب تلقائي من قبل السكان واستعدادهم لمنح ثقتهم لنفس المنتخبين لمجرد قيام جهاز المجموعة الحضرية تحت إشراف العامل بإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل التي تعاني منها المدينة .

- كما أن هناك افتراضا ضمنيا بجهل سكان الدار البيضاء للتنظيم الإداري للمدينة أو لكيفية توزيع الاختصاصات بين الجماعات الحضرية والمجموعة الحضرية، بحيث أن تدخل العامل لتسيير الشؤون البلدية ذات الأهمية الحيوية لن يضعف موقف المنتخبين، ولكنه على العكس من ذلك، سيعكس بصورة ايجابية على مستقبلهم الانتخابي، إذ لولا افتراض هذا الجهل لما كان ممكنا أن نخرج باستنتاج من هذا القبيل .

وهذا الافتراض الأخير يطرح على المنتخبين إشكالية أخلاقية على قدر كبير من الأهمية لأن التعديل كما سيقت الإشارة إلى ذلك يسمح بتدخل الدولة في تسيير جزء كبير من الشؤون البلدية، وكيفما كانت نتيجة التسيير، فإن المنتخب لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يمارس التضليل على القاعدة

في عدم ادراك وجه الاختلاف بين كل من المنتخب والموظف، ولكن في التأكيد على براعة وحنكة وتخصص الأول وتفرضه لتحمل المسؤولية واستعداده في كل وقت، وحين نحل المشاكل التي تواجهها كل من الدولة والجماعات المحلية على حد سواء .

بينما يبقى المنتخب أسير اهتماماته ومصالحه الخاصة. وهو بذلك لا يتوفر على الكفاءة والقدرة الفعلية المطلوبة لممارسة المسؤوليات المنوطة به، لأن اهتماماته كثيرة ومتنوعة، فهو مدعو لحل مشاكله الخاصة ومدعو أيضا لممارسة جزء من السلطة العامة . ومن الطبيعي جدا ان يولي المنتخب أكبر قدر من العناية لأهتماماته ومصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة وإذا كان الأمر كذلك فإن الإبقاء «على وضعية لا تخدم مصلحة المواطنين ولا تتلاءم مع الواقع هو الذي يتنافى مع الديمقراطية، وهذا الإبقاء يعتبر أمرا لا يدعم المصلحة العامة ولا يخدم الواقع المرغوب فيه» (مولاي علي العلوي الحركة الشعبية). فتعديل الفصل 62 حسب نواب الاغلبية يندرج في اطار المصلحة العامة التي يعتبر الموظف (سيما رجل السلطة) الحارس الامين عليها ومجدها الحقيقي، بينما ينحصر دور المنتخب في تمثيل مصالح بعض الفئات الاجتماعية بدون ان يملك صلاحية التحدث باسم الادارة العامة .

فالقول بتمثيل الموظف للادارة العامة وقدرته الخارقة على حل مشاكل الجماعة وتجاوزه للمصالح الفئوية التي يحرص المنتخبون على الدفاع عنها يتعارض مع القواعد والافكار الديمقراطية السائدة في معظم أرجاء العالم. لأن المنتخب الذي يحصل على ثقة الناخبين هو المؤهل دستوريا واجتماعيا للتحدث باسم الارادة العامة. وهذا لا يعني بأن الموظف لا يساهم في بلورة المخطوط العريضة لمضمون الارادة العامة. لقد بينا بما فيه الكفاية الوضعية لاسراتيجية التي يحتلها الجهاز الاداري في المجتمعات النامية، لكن مجرد الكفاءة والمهبة الفنية والادارية لا تتيح للموظف امكانية تجسيد الارادة العامة، وبالتالي تحديد مضمون المصلحة العامة. ومن المثير حقا ان يتبنى بعض نواب الامة هذا الرأي ويفتحوا المجال للجهاز الاداري لتعزيز مكانته داخل المجتمع، في وقت عدلت فيه الحكومة نفسها على تبني هذا الرأي ويفتحوا المجال للجهاز الاداري لتعزيز مكانته داخل المجتمع، وفي وقت عدلت فيه الحكومة نفسها على تبني هذا الرأي. ومن جهة أخرى نجد صعوبة كبيرة لأول وهلة لفهم وتفسير ما ذهب اليه أحد النواب من كون تعديل الفصل 62 «سيمكن المرشحين في الانتخابات من فرص النجاح» (عبد الواحد بن مسعود/الاحرار) ولكن هذه الصعوبة تنجلي حين يتم ربط هذه

التقرير فهي بيد المنتخبين المحليين. وهذا الرأي يركز على قراءة قانونية محضة لظهير 30 شتنبر 1976 ولا يأخذ بعين الاعتبار كل العوامل والمتغيرات القانونية - ظهير 15 فبراير 1977 الذي يوضح ويوسع من اختصاصات العامل مثلا - والغير القانونية التي تتطافر وتتداخل فيما بينها بشكل يؤدي في كثير من الاحيان الى قلب المعادلة بحيث يصبح دور الجهاز التنفيذي يتعدى نطاق التنفيذ الى المشاركة الفعلية في صنع القرار سواء بصفة مباشرة (مثال الحكومة ازاء البرلمان) او بصفة غير مباشرة (الجهاز التنفيذي المحلي ازاء المجالس المحلية المنتخبة). ان العامل بمقتضى هذا التعديل أصبح يملك الجهاز الاداري للمجموعة الحضرية ويقوم بتحضير واعداد ميزانية المجموعة الحضرية فهو اذن يتوفر على المعطيات والمعلومات التي تسمح له بتوجيه عمل مجلس المجموعة الحضرية كما أنه يستمد من الصفات التمثيلية التي أضفاها عليه ظهير 15 فبراير 1977 (العامل يمثل صاحب الجلالة في الأقاليم والعمالات) قوة معنوية لا يستهان بها. واذا أضفنا الى ذلك الملابس التي اكتنفت العملية الانتخابية أثناء تكوين مكاتب المجالس الجماعية الحضرية التي يندثق منها مجلس المجموعة الحضرية أدركنا أن ضعف او فقدان الشرعية الانتخابية على صعيد مجلس المجموعة الحضرية يقوي من النزعة التدخلية لدى السلطة الادارية .

ومن المثير جدا أن يتبنى بعض النواب البرلمانيين أطروحة عدم كفاءة المنتخب المحلي لإدارة الشؤون المحلية ويستطرد في الدفاع عن أهلية وكفاءة الموظف التقني قصد تبرير التعديل المتقدم به من جانب الحكومة. وهذا يؤكد ما لا يترك مجالاً للشك ان بعض المنتخبين على الصعيد الوطني لا يعون نورهم الحقيقي ازاء المنتخبين المحليين. فبينما نجد الحكومة الناطقة باسم السلطة الادارية تتجنب اثاره مسألة قدرة وكفاءة المنتخب المحلي في ادارة الشؤون الجماعية، نجد من البرلمانيين من لم يتورع في القول بأن «الموظف التقني الذي يشتغل في مصالح مجموعة الدار البيضاء هو بالإضافة الى وطنيته وحبه لبلاده، ومغربيته ملتزم ومتخصص في عمله، أما المنتخب، ونعرف منتخبى الدار البيضاء والمنتخبين المحليين الا القليل، الذي من بينهم من يخصص عمله اليومي للعمل الانتخابي بحيث له مشاغل ومهام أخرى» (عبد الحميد القاسمي الاحرار آنذاك. وخصوصة هذا الرأي لانكمن فقط

(1) لم يرق هذا الرأي على ما يبدو بعض نواب الاغلبية مما جعل بعضهم يتدخل قصد تفنيده او على الأقل التقليل من أهميته ان تضعف وسط المدينة هو الذي جعل بعض الناس يعتقدون بان مدينة الدار البيضاء كلها تتضعع من يوم أصبح المنتخبون المحليون مسؤولون عن التسيير وعن تجهيز المدينة وهذا في نظري خطأ لان المنتخبين كانوا أكفاء» (احمد العسكري - الاحرار) مداولات مجلس النواب. مصدر سابق .

رصدت لها مائة وخمسين (150) مليار سنتيم» (أحمد العسكري - الأحرار -).

وقد تباينت الحجج التي استند اليها نواب الاغلبية لتبرير المشروع الحكومي واعتباره متمشيا مع المبادئ الديمقراطية الحقيقية، فذهب بعض النواب الى التذكير الى ان هذا التعديل جاء بمبادرة ملكية وليس بمبادرة من الحكومة (عبد الواحد بن مسعود - الأحرار -)، وطرح ضمنا على أنظار المجلس خصوصية الموضوع المطروح للمناقشة ما دامت الحكومة لا تعتبر المصدر الحقيقي للمبادرة التشريعية. وعلى الرغم من أهمية هذا الاجتهاد الذي يتجاوز الاطار الشكلي والقانوني الذي يحدده الدستور لممارسة السلطة التشريعية، فإنه يصطدم بصعوبة تحديد الوضعية القانونية للخطاب الملكي الذي لا يتجه مباشرة للنواب، وي طرح بالنسبة لهؤلاء عددا من الاشكاليات من أهمها على الاطلاق امكانية مناقشة وبداء التحفظ إزاء مشاريع القوانين التي تتبنى بعض الافكار الواردة في الخطب الملكية. ومن الملاحظ ان نواب المعارضة قد وسعوا من دائرة مناقشتهم للمشروع الحكومي معتبرين السلطة الادارية المحلية المصدر الحقيقي للتعديل «لان الجهاز الاداري الذي ضاق بالصلاحيات الجديدة التي أعطاها ظهير 1976 للجماعات» (أحمد مشيش المعارضة الاتحادية)، لم يتخلص بعد من الرواسب الفكرية البالية والمعتقدات المخزنية التي تجعله يقاوم كل دعوة تجديدية ترمي الى تخليص مفهوم القيادة من النزعة الاتوقراطية الاحادية التي تغلب عليه في جميع المستويات (1). وعلى هذا الاساس تعامل نواب المعارضة مع المشروع في اطار القواعد الدستورية اي كما لو كان يجسد الارادة الحقيقية للسلطة الادارية (الحكومة /الادارة) بدون الاشارة الى موضوع الخطاب الملكي .

ومن جهة أخرى أوضح النائب عبد الواحد بن مسعود في تدخله ان «التعديل لا ينصب على الاختصاصات ولكن يقف في حدود التنفيذ وتنسيق المصالح الادارية والتقنية» مشيرا بذلك الى ان الحكومة لم تقلص من اختصاصات المنتخبين على صعيد المجموعة الحضرية ما دام الفصل 59 الذي يحدد اختصاصات مجلس المجموعة الحضرية لم يشمل اي تغيير، وبناءا على ذلك لا يمكن القول بان التعديل «يرجع بالممارسة الديمقراطية الى الورا» لأن دور العامل لا يعدو أن يكون دور التنفيذ اما صلاحية

(1) لم تمر هذه الملاحظة بدون رد فعل من قبل نواب الاغلبية. فقد تصدى لها رئيس لجنة الداخلية والانعاش الوطني عند تناوله الكلمة باسم حزبه (... ان الاجراءات المتخذة قد اتت تلقائية للظروف القائمة ولم يقصد تصيدها ولا البحث عنها. وقد حلت عفوية طبيعية...) مداوات مجلس النواب. مصدر سابق.

ب. تغيير الميثاق الجماعي تعزيزاً للديمقراطية وخدمة لمصالح المنتخبين

بلغ عدد النواب المتدخلين بخصوص مسألة تغيير الفصل 62 من الميثاق الجماعي سبعة نواب ساند منهم أربعة موقف الحكومة بما فيهم رئيس لجنة الداخلية والانعاش الوطني الذي اضطر الى التدخل مرتين. فبعد ان أوصى المجلس بالمصادقة على المشروع المعروض على أنظاره أخذ الكلمة مرة ثانية ليبيدي استغرابه واندعاشه من الاتجاه العام الذي سارت فيه المناقشات بخصوص تعديل الفصل (62) من الميثاق الجماعي والمتمثل في اثاره مسألة مصير الديمقراطية ووضعيتها على ضوء دراسة مشروع القانون الذي اتخذته الحكومة (1). وبالفعل فقد تكررت عبارة «الديمقراطية» والديمقراطي اثنتين وستين مرة (62) خلال المناقشات البرلمانية التي تناولت موضوع التغيير والتي تدخل في اطارها وزير الداخلية ليبين وجهة نظر الحكومة ويشرح لنواب الامة الاسباب القانونية والموضوعية التي أدت بالحكومة الى منح الاختصاصات الاساسية التي يتمتع بها رئيس المجموعة الحضرية الى ممثلها بالعمالة .

والملاحظ ان نواب الاغلبية قد تبينوا اطروحة تتناقض مع مصالح المنتخبين المحليين ما دام التعديل يؤدي الى انحسار دور المستشار الجماعي ويزيد من تعزيز قوة السلطة الادارية المحلية. وفي هذا الصدد ركز نواب الاغلبية تدخلاتهم على الرد على اطروحة نواب المعارضة التي تشجب التعديل وتعتبره بمثابة تراجع عن المكسبات الديمقراطية. ويتضح ذلك من خلال قراءة متأنية للخطب التي تقدم بها بعض هؤلاء النواب أمام المجلس والتي تجمع كلها على اعطاء بعد تقني وثانوي للتعديل عن طريق التقليل من أهميته السياسية والتأكيد على ان تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي «يعطي للديمقراطية مدلولها الحقيقي» (عبد الواحد بن مسعود - الاحرار -) وان التغييرات التي تقترحها الحكومة «لا تخل أبداً بالجواهر الديمقراطي ولا بالروح الحقيقية للمفهوم الديمقراطي» (مولاي على العلوي - الحركة الشعبية -) لان «المهم بالنسبة لسكان الدار البيضاء هو إنجاز المشاريع التي

(1) جاء في التدخل الثاني للسيد رئيس لجنة الداخلية والانعاش الوطني مايلي : «خلال جلسة اللجنة لم تثر قضية التعديل نفس الحدة التي اثارتها أمام المجلس... والرجوع بها الى مسار الديمقراطية والتحدث عنها وعن تقدمها او رجوعها او توازنها... مداوات مجلس النواب. دورة أكتوبر 1980 ص 72 الجريدة الرسمية الطبعة الخاصة بمداوات مجلس النواب السنة الرابعة، عدد 27 بتاريخ 30 نونبر 1980 .

تحيل القارئ على نفس المرجع بالنسبة لتدخلات باقي السادة النواب في نفس الموضوع .

بالتشريع في فترة ما بين الدورتين شريطة استشارة اللجنة البرلمانية المختصة ، ولكنها على العكس من ذلك تماطلت فيما يخص اعداد النص القانوني الثاني المتعلق باحداث اطار العامل المساعد الذي كان يتطلب فقط تعديل الفصل 30 من ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق برجال السلطة .

ومما لا شك فيه ان تغيير الفصل 62 (1) يعتبر حدثا هاما بالنسبة للتجربة الجماعية في المغرب اذا أخذنا بعين الاعتبار الاهمية التي تكتسبها الدار البيضاء على الصعيد الداخلي والخارجي. وهذا التعديل يسجل انحسار دور المنتخبين الجماعيين في حل مشاكل المدينة، لانه يؤدي عمليا الى احلال سلطة ادارية محل سلطة منتخبة ويضع حدا نهائيا للتصور الاصلى الذي يقوم على اساسه النظام الاداري ذي الطابقين وهو الاقتصار على المنتخبين. فبمقتضى هذا التعديل أصبحت الدولة جزءا لا يتجزأ من النظام الاداري الجماعي للمدينة كما تجردت عن المجموعة الحضرية صفتها النقابية. ومن هنا تتضح أهمية الاشكالية المطروحة على بساط المناقشة : كيف سيكون رد فعل النواب البرلمانين إزاء تقليص دور المنتخب المحلي. هل سيعتبرون ذلك في صالح السلطة المنتخبة ؟ أم سيعارضون موقف الحكومة ويدافعون عن أهلية المنتخب المحلي لتسيير الشؤون الجماعية ؟ من خلال تحليل مضمون تدخلات النواب البرلمانين الذين شاركوا في الجلستين المنعقدتين بتاريخ 29 أكتوبر و 3 نوفمبر 1980 تبين لنا ان هناك اتجاهين اثنين داخل المجلس بخصوص تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي. الاتجاه الاول ويمثله بعض نواب ائتلاف الاغلبية الحكومية يرى بأن تغيير الميثاق الجماعي يعزز الديمقراطية ويخدم مصالح المنتخبين المحليين (ب) بينما يعتقد الاتجاه الثاني المتمثل في نواب حزبي المعارضة بأن تغيير الفصل 62 من الميثاق الجماعي يمس بالديمقراطية ويكرس هيمنة سلطة الادارة على ادارة الشؤون الجماعية (ج) .

(1) ينص مرسوم قانون رقم 2.80.557 بتاريخ 22 من شوال 1400 (2 شتنبر 1980) المتعلق بتغيير الفصل 62 من الميثاق الجماعي على مايلي «يغير كما يلي الفصل 62 من الظهير الشريف 30 شتنبر 1976 بمطابقة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي : الفصل 62 يمارس مجلس المجموعة الحضرية للدار البيضاء في دائرة سلطات هذه المجموعة الاختصاصات المسندة بموجب القوانين والانظمة الى المجالس الجماعية» .

«ويمارس رئيس مجلس المجموعة الاختصاصات المسندة الى رؤساء المجالس الجماعية بموجب القوانين والانظمة ما عدا الاختصاصات المنصوص عليها الفصول 18 (الفقرة 1) و-37 و 41 (الفقرة 2) و 42 و 44 (الفقرة 1) و 46 و 48 أعلاه والتي يمارسها عمالة الدار البيضاء فيما يخص المجموعة الحضرية للدار البيضاء» .

«ولا يحضر العامل عملية التصويت بشأن الحسابات الادارية» الجريدة الرسمية عدد 3450 (3 شتنبر 1980) وبمقتضى ظهير 2 أكتوبر 1984 أصبح الوالي هو الذي يمارس الاختصاصات المشار اليها في الفصل 62 أعلاه، الجريدة الرسمية عدد 3753 (3 أكتوبر 1984) .

من ذلك لم يتحقق حيث تراكمت المشاكل وازدادت حدتها في جميع المجالات سيما في ميادين حيوية تقع في مفترق الطرق بين الجماعات الحضرية من جهة والمجموعة الحضرية من جهة ثانية (النظافة، الانارة، جمع النفايات المنزلية، الخ). وهناك أسباب كثيرة تفسر تعثر هذا النموذج التنظيمي المعمول به في كثير من مدن العالم (الجزائر العاصمة، بوردو، ستراسبورغ، ليون، ليل بفرنسا، هانوفر بألمانيا) نكتفي بذكر أهمها :- عدم وضوح وكفاية القواعد القانونية المنظمة للمجموعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء من جهة والشروع في التطبيق الفوري للنظام الإداري الجديد قبل تصفية المشاكل المترتبة عن تقسيم المدينة الى خمس جماعات حضرية من جهة ثانية (1) الشيء الذي أدى الى تجميد العمل بالنظام الجديد لفترة طويلة تتعدى السنتين .

- اختيار الحلول السهلة او المثالية والتقليل من أهمية العوامل السياسية والاجتماعية والحزبات الشخصية التي قد تفرغ النظام الإداري المقترح من محتواه. ولا أدل على ذلك من غياب عنصر الحكم داخل الهيكل التنظيمي المعتمد، اذ يعتبر رئيس مجلس المجموعة الحضرية خصما وحكما في ان واحد. وبالفعل فان رئيس مجلس المجموعة الحضرية كان في نفس الوقت رئيسا على أحد المجالس الحضرية الخمسة بالاضافة الى ان ملاسات انتخابه وطبيعة تأليف مجلس المجموعة الحضرية جعل هذا الأخير لا يشكل إطارا ملائما لاتخاذ المقررات الضرورية لمواجهة المشاكل الملحة التي تتغل كاهل سكان المدينة .

وأمام الطريق المسدودة الذي وصل اليه بصفة خاصة جهاز المجموعة الحضرية وبغية الاسراع في معالجة الأوضاع المتردية لكثير من المرافق الحضرية والحيوية كالنقل والتطهير والتخطيط الحضري فقد اقترح جلالة الملك في خطابه بتاريخ 17 يوليوز 1980 تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي بحيث يحل العامل محل رئيس المجموعة الحضرية فيما يتعلق بتنفيذ مقررات المجلس والامر بالصرف والاشراف المباشر على الجهاز الإداري التابع للمجموعة الحضرية، كما اقترح جلالة الملك في نفس الخطاب احداث منصب العامل المساعد، وتعيين أربعة عمال مساعدين لعامل الدار البيضاء لتمكين هذا الأخير من متابعة أشغال وأعمال المجالس البلدية التي تسير شؤون المدينة. ونلاحظ في هذا الصدد ان وزارة الداخلية قد أسرعت بتنفيذ الاقتراح الملكي الاول (تغيير الفصل 62) معتمدة أسلوب المرسوم التشريعي (فصل 54 من الدستور وهو الاسلوب الذي يسمح للحكومة (1) لم يشرع في تطبيق قانون 31 ديسمبر 1966 المنظم للمجموعة الحضرية في فرنسا الا في بداية 1968 واستغرقت مدة دراسته واعداده ثلاث سنوات .

الحضرية تشرف على تصريف الشؤون المشتركة لصالح مجموع سكان المدينة (فصل 17 من الظهير بمثابة قانون المتعلق بالتنظيم المالي والجماعي بتاريخ 30 شتنبر 1976). ومن خلال قراءة النصوص القانونية المتعلقة بالجهاز المسير للمجموعة الحضرية نسجل حرص السلطة الادارية على ان يكون منتخبًا من المجالس البلدية دون غيرها، بحيث ان مجلس المجموعة الحضرية يتكون من مجموع المكاتب الجماعية المسيرة للبلديات (اي من رؤساء البلديات الخمس ومساعدتهم بمعدل ثمانية (8) أعضاء من كل مجلس بلدي (40 عضواً) ويعتبر هذا المجلس بمثابة أعلى هيئة تداولية في المدينة في حدود الاختصاصات المنوطة بالمجموعة الحضرية. ويتفرع عنه جهاز تنفيذي يتألف من خمسة أعضاء (رئيس وأربعة نواب للرئيس) ويشكل هذا الجهاز التنفيذي مجلس المجموعة الحضرية للمدينة وبعد رئيس مجلس المجموعة الحضرية أعلى سلطة تنفيذية جماعية بالمدينة، كما يعتبر الممثل الوحيد لجميع سكان المدينة، ويجسد وحدة المجال الحضري للعاصمة الاقتصادية بغض النظر عن التقسيمات الادارية المصطنعة التي خضع لها هذا المجال سواء من قبل السلطة المحلية (الدوائر والمقاطعات الحضرية) او على صعيد التنظيم الجماعي كما بينا أعلاه .

ولعل أهمية الفصل 62 (1) من الميثاق الجماعي تكمن في كونه يخول لرئيس المجموعة الحضرية «جميع الاختصاصات المسندة بموجب القوانين والانظمة الى رؤساء المجالس الجماعية»، ومن أهم هذه الاختصاصات تنفيذ مقررات مجلس المجموعة الحضرية، اعداد وتنفيذ ميزانية المجموعة الحضرية بواسطة سلطة الأمر بالصرف، ممارسة سلطة رئاسية إزاء جميع الموظفين العاملين في الجهاز الاداري للمجموعة الحضرية. بحيث يمكن القول بأن الطابع الرئاسي الذي يغلب على التنظيم الجماعي الجديد والذي يتجلى في تقوية سلطات ومسؤوليات رؤساء المجالس الجماعية (باستثناء رئيس بلدية الرباط آنذاك ورئيس بلدية حسان حالياً) إزاء المجالس الجماعية، قد تم تمديده الى أجهزة المجموعة الحضرية .

وقد كان في وسع هذا النظام الاداري ذي الطابقيين ان يوتي أكله ويسمح بامتصاص مجموعة من المشاكل المطروحة على صعيد المدينة. ولكن شيئاً

(1) ينص الفصل 62 من الميثاق الجماعي في صيغته الاولى على مايلي «يترتب عن الاختصاص المخول للمجموعة الحضرية للدار البيضاء تخويل مجلس المجموعة ورئيسه جميع الاختصاصات المسندة بموجب القوانين والانظمة الى المجالس الجماعية ورؤسائها على التوالي» ظهير 30 سبتمبر 1976. الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ 1 اكتوبر 1976 .

أ. التنظيم الإداري لمدينة الدار البيضاء لدى تغيير الفصل 62 من الميثاق الجماعي بتاريخ 2 سبتمبر 1980

في سنة 1976 عملت السلطة الإدارية على إعادة النظر في النظام الإداري لمدينة الدار البيضاء وذلك عن طريق تطوير الإدارة البلدية للمدينة في اتجاهين اثنين : المحافظة على الوحدة الإدارية للمدينة من جهة، ونهج سياسة لامركزية داخل المدينة نفسها عن طريق أحداث خمس جماعات حضرية تخضع للنظام القانوني العام للبلديات من جهة ثانية. وهكذا أصبحت الدار البيضاء ابتداء من سنة 1976 تخضع للنظام الإداري ذي المستويين أو ذي الطابقين. في الطابق السفلي توجد خمس جماعات حضرية تسيروها مجالس بلدية منبثقة مباشرة من القاعدة الشعبية، (1) وفي الطابق العلوي توجد المجموعة الحضرية وهي عبارة عن نقابة جماعية تتمتع بالشخصية القانونية وتنتسب من مجالس البلدية الخمسة، ويجسد وجودها الوحدة العضوية للمدينة. وكان من الضروري خلق هذه النقابة الجماعية لتصريف الشؤون المشتركة بين الجماعات الخمس التي حلت محل البلدية القديمة لمدينة الدار البيضاء. ومرد ذلك يكمن في ان تقسيم المدينة الى خمس وحدات جماعية يعتبر تقسيما اصطناعيا وتقنيا يرمي الى ايجاد حلول سليمة للمشاكل المعقدة التي تتخبط فيها المدينة والتي لا يسمح موضوع هذه الورقة ان نتعرض لها الآن (2). وقد بين ظهير 30 شتنبر 1976 الاختصاصات والمهام التي ستمارسها كل من الجماعات الحضرية الخمس من جهة والمجموعة الحضرية للمدينة من جهة ثانية (الفصل 30 و 59 من الميثاق الجماعي). كما بينت النصوص المتعلقة بالتنظيم المالي الجماعي المبادئ الأساسية لتوزيع الاعباء المالية بين مختلف الاطراف، وأكدت بصفة خاصة على مبدأ تمويل المجموعة الحضرية من قبل الجماعات الحضرية الخمس مادامت المجموعة

(1) هذه الجماعات الحضرية الخمس هي كالتالي : الجماعة الحضرية لعين الذئاب، الجماعة الحضرية لعين الشق، الجماعة الحضرية لمرس السلطان، الجماعة الحضرية لابن امسيك، والجماعة الحضرية لعين السبع. وبمقتضى مرسومي 4 مايو 1983 و 2 أكتوبر 1984 أصبحت مدينة الدار البيضاء تضم 15 جماعة حضرية. انظر ما سبق .

(2) من أهم هذه المشاكل على الاطلاق البون الشاسع بين وثيرة تزايد سكان المدينة ووثيرة أحداث التجهيزات الضرورية لهؤلاء السكان. ومن ضمنها عدم قدرة مجلس بلدي واحد على ضمان تمثيل سكان المدينة واحتمال إهمال الاحياء الهامشية من قبل أعضاء المجلس البلدي الواحد الخ. وإذا كان التقسيم يسمح بتجاوز مشكل ضعف تمثيلية السكان عن طريق مضاعفة عدد المستشارين الجماعيين، فان مساهمته الفعلية في التخفيف من حدة المشاكل المتراكمة في الاحياء الشعبية الهامشية رهين باستيعاب المنتخبين المحليين للمسؤوليات الجسيمة المنوطة بهم وبتوفر الامكانيات المادية والبشرية والقانونية للاجهزة الادارية الجماعية الموضوعه رهن اشارتهم .

بناء جهاز اداري مركزي تكون وظيفته الاساسية تنظيم واحتواء جميع مظاهر النشاط المجتمعي بما في ذلك النشاط الجماعي. ان الجهاز الاداري، العمود الفقري للدولة، يعتبر نفسه بمثابة المرجع الاساسي الذي تستمد منه الجماعات المحلية اختصاصاتها فحسب، ولكن أيضا كيانها ووجودها الشرعي. وهذا ما يفسر في حقيقة الامر استنثار السلطة الادارية برسم الاطار القانوني والتنظيمي للجماعات المحلية بالرغم من ارهاصات المشاركة التي سبقت نشر الميثاق الجماعي الحالي .

وإذا استثنينا الجلسات المخصصة للاسئلة الكتابية والشفوية التي عادة ما يستغلها النواب البرلمانين لاثارة قضايا الجماعات القروية والحضرية التي يمثلونها او يمثلون سكانها، فان إقدام الحكومة على تغيير الفصل 62 من الميثاق الجماعي (1) وبعض الفصول الاخرى المتعلقة بالتنظيم المالي للمجموعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء قد سمح لأول مرة في تاريخ المؤسسة البرلمانية بالمغرب لنواب الامة تحديد موقفهم من المنتخب الجماعي وتصورهم لدور مجلس النواب ازاء الجماعات المحلية بصفة عامة .

وقبل التعرض لتحليل محتوى هذا الموقف يتعين علينا ان نبين بصفة موجزة الخصائص التنظيمية لادارة مدينة الدار البيضاء الى حدود سنة 1981 والملازمات التي صاحبت تعديل الفصل 62 من القانون المحدد لتنظيم واختصاصات الجماعات المحلية والمجموعة العمرانية لمدينة الدار البيضاء كما سنتعرض للخلفيات التنظيمية والسياسية لهذا التعديل .

(1) لقد تم تغيير ظهير 30 شتنبر 1976 ما لا يقل عن أربع مرات كانت آخرها بتاريخ 5 أكتوبر 1984 بواسطة ظهير يحمل نفس التاريخ يتضمن الامر بتنفيذ القانون رقم 3.81 المنقولة بموجبه الى الدولة موافق الاغائة ومكافحة الحريق التابعة للجماعات ولمجموعة الدار البيضاء الحضرية. الجريدة الرسمية عدد 3371 بتاريخ 6 فبراير 1985. أما التغييرات الثلاث الاخرى فهي على التوالي :
- تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي بمقتضى مرسوم قانون رقم 2.80.557 بتاريخ 2 سبتمبر 1980. الجريدة الرسمية عدد 3450 (3 شتنبر 1980) .
- التعديل المنصوص عليه في الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.84.150 (2 أكتوبر 1984) المتعلق بالاماكن الخاصة باقامة شعائر الدين الاسلامي .
- واخيرا مجموعة من التعديلات الواردة في الظهير بمثابة قانون رقم 1.84.165 الصادر في 2 أكتوبر 1984 الذي أحدث المجموعة الحضرية بمدينة الرباط. ومنح الوالي في كل من الرباط والدار البيضاء الاختصاصات التي كان يمارسها العامل في كلا المدينتين .

ممكن من الاعيان المحليين. وبعبارة أخرى نحن نفترض أن هناك علاقة بين الزيادة الملحوظة في عدد الاقاليم (وبالتالي احداث مجالس اقليمية) من جهة، وبين تبني نظام البرلمان ذي الغرفة الواحدة من جهة أخرى (1) وبالطبع فان البحث الميداني الدقيق والمتأنى هو وحده الذي يسمح بالتأكد من مدى صحة هذه الفرضية. نستخلص مما سبق اذن أن نظام البرلمان ذي الغرفة الواحدة لا يوفر الحماية الكافية للمجالس الجماعية، وان التمسك بهذا النظام لا يمكن تفسيره الا بضعف اختصاصات البرلمان بصفة عامة. إذ لا ينبغي أن يغيب عن أذهاننا أن نظام البرلمان ذي الغرفتين هو موجه بصفة أساسية ضد الغرفة الشعبية(2) أو ما يعرف بالغرفة السفلى حين كانت هذه الأخيرة تتمتع باختصاصات واسعة جدا. ولما كان دور هذه الأخيرة قد تقلص الى أبعد الحدود فلم يعد هناك مبرر لوجود غرفة ثانية قصد التصحيح عليها. وهكذا نرى بأن ضعف تمثيلية الجماعات المحلية على صعيد مجلس النواب ليس سوى نتيجة لانحسار دور هذا المجلس في الحياة الدستورية للدولة .

الجزء الثاني : الشؤون الجماعية أمام البرلمان : دراسة حالة تغيير الفصل 62 من الميثاق الجماعي

تعد الشؤون الجماعية من الوجهة القانونية من صميم الاختصاصات المنوطة بالبرلمان سيما ما يتعلق منها بالتنظيم الجماعي والتنظيم المالي وتحديد نظام الانتخابات. الا اننا نلاحظ من الوجهة العملية انفراد السلطة الادارية بتحديد المبادئ الأساسية للتنظيم الجماعي من جميع الجوانب الانتخابية والادارية والمالية، سواءا تعلق الامر بالتجربة الجماعية الاولى (1960) أو التجربة الثانية التي انطلقت سنة 1977. ولا يمكن تفسير هذه المفارقة بتعذر المؤسسة البرلمانية من جهة أو بالارتباط العضوي بين الحياة السياسية المحلية أو الوطنية من جهة أخرى، ولكن يجب فهمها على ضوء التطور التاريخي لدور المخزن في المجتمع المغربي، وحرص الدولة على

(1) انظر نتائج الاستفتاء الذي اجري بتاريخ 27 ابريل 1969 والمتعلق بالاصلاح الجهوي وتعديل 20 فصلا من الدستور تتعلق بمجلس الشيوخ .

(2) ولا بد هنا من الاشارة الى ما جاء في الخطاب الملكي لـ 24 اكتوبر 1984 امام المجلس الاستشاري الجهوي للمنطقة الوسطى الشمالية والذي اعلن فيه جلالة الملك عن تطوير اختصاصات المجالس الاستشارية الجهوية. وبمقتضى هذا الاصلاح الجديد ستمتع المجالس الاستشارية الجهوية بصلاحيات تشريعية وتنظيمية تمارسها تحت مراقبة وبمساعدة كل من رئيس مجلس النواب، والوزير الاول. وعلاوة على ذلك تكون هذه المجالس الاستشارية الجهوية مرتبطة ارتباطا مباشرا بمك انبلاد .

(3) G- Les parlements dans le monde, recueil de données comparatives. Jour-estampes-Paris- P.U.F 1977 P 12

الغرفة الواحدة المعمول به في المغرب قاعدة ملائمة للدفاع عن المصالح الخصوصية للجماعات المحلية. وفي هذا الاطار نشير الى ان تمثيلية النقابات العمالية على صعيد المؤسسة النيابية لم يمنع المسؤولين من التفكير في ضرورة احداث مجلس اقتصادي واجتماعي على غرار ما هو موجود في فرنسا، وفي كثير من الدول التي تأخذ بالتعددية النقابية. ومما لا شك فيه ان البناء الهيكلي لمجلس النواب لا يسمح بأن تؤخذ بعين الاعتبار المصالح الخصوصية لكل من الجماعات المحلية والنقابات المهنية لا لكون هذه الاخيرة لا تتمتع بالاغلبية داخل المجلس، ولكن لكون هذا الاخير يعطى الانطباع بتمثيل مصالح الامة ككل. فالمشكلة اذن ليست حسابية بقدر ما هي مرتبطة بوجود او غياب وعي واقتناع حقيقي لدى النواب بأنهم يمثلون وحدات او هيئات معينة، وهذا الوعي والادراك لا يمكن أن يتوفر الا في أحضان هيئة او غرفة مستقلة ومتجانسة لها حقوق والتزامات وتشكل جزءا من البنية الدستورية للدولة. وفي هذا الصدد نلاحظ بأن أهم ما يميز مجلس الشيوخ عن الجمعية الوطنية في فرنسا لا يكمن فقط في تمكين الاول من تمثيل المجموعات الاقليمية للجمهورية وتمثيل الفرنسيين المقيمين في الخارج (مادة 24 دستور 4 أكتوبر 1958)، ولكن يتجلى بصفة أساسية في أن ادراك ووعي الشيوخ بالدور المنوط بهم جعلهم يعتبرون أنفسهم بمثابة الحماية الحقيقيين لاستقلالية الجماعات المحلية، الى حد أن الجنرال ديغول أخفق في محاولته السياسية الرامية الى الاستغناء عن الغرفة العليا (مجلس الشيوخ) . (1)

ان تمثيل المجالس الجماعية داخل المجلس الوحيد الذي يكون البرلمان قد يشكل عنصرا إيجابيا فيما اذا كانت الغاية منه إبراز الدور الفعلي والأهمية التي توليها الدولة للجماعات المحلية كما أنه قد يساهم بصفة أساسية في حفظ التوازن السياسي والوحدة الوطنية وذلك عن طريق استيعاب الأعيان المحليين في إطار جهاز الدولة وجعلهم في وضعية الخط الرابط أو حلقة وصل بين المستوى المركزي والمستوى المحلي سيما بالنسبة للمناطق الجغرافية النائية . و نعتقد بالنسبة للمغرب أن عدم استقرارية التقسيم الإداري وعملية الأقالمة المتواصلة التي يتعرض لها المجال الوطني باستمرار تفسر الى حد كبير بعدم قدرة المجلس النيابي الحالي على استقطاب واستيعاب أكثر عدد

(1) انظر نتائج الاستفتاء الذي اجري بتاريخ 27 أبريل 1969 والمتعلق بالاصلاح الجهوي وتعديل 20 فصلا من الدستور تتعلق بمجلس الشيوخ .

ج - نظام البرلمان ذي الغرفة الواحدة لا يشكل قاعدة ملائمة لتمثيل الهيئات المنتخبة المحلية :

من الملاحظ أن دستور 1962 كان قد تبني نظاما تمثليا يركز على غرفتين : مجلس النواب ومجلس المستشارين. وقد تراجع دستور 10 مارس 1972 عن هذا الاختيار وتبني نظام الغرفة الواحدة. وقد يبدو لأول وهلة أن اعتماد نظام دون الآخر ليس سوى مسألة نظرية محضة ليست لها أي علاقة بالواقع المجتمعي. والحقيقة أن لهذه المسألة ارتباطا وطيدا بعدد كبير من المتغيرات الاجتماعية والسياسية، ولا تنحصر في طبيعة الشكل البنائي أو الإطار الهيكلي (فيدرالي - بسيط) الذي تأخذ به الدولة المعنية. فإذا كانت هناك علاقة وطيدة ومباشرة بين الدولة الفدرالية والنظام التمثيلي ذي الغرفتين، فإنه ليست هناك قاعدة أو قانون ثابت يؤكد أو ينفي صلاحية النظام التمثيلي ذي الغرفة الواحدة بالنسبة للدول ذات الشكل البسيط. فمجرد اعتماد هذا النموذج من قبل أغلب الدول البسيطة وبصفة خاصة من قبل غالبية الدول السائرة في طريق النمو لا يعتبر سببا موضوعيا لاعتباره النموذج الأمثل بالنسبة لكل دول العالم. إن كل دولة مطالبة بأن تستمد من ظروفها التاريخية وواقعها الحضاري والسياسي والاجتماعي، العوامل الأساسية القمينة بخلق أقصى ما يمكن من التوازن بين التطور السياسي والتطور المجتمعي. فمثلا هناك علاقة طردية بين عدد سكان دولة ما وعدد الأعضاء الذين يمثلون هؤلاء السكان، كما أن هناك علاقة قوية بين نظام تعدد الأحزاب أو تنوع الفئات الاجتماعية التي تتألف منها الأمة، وعدد سكان الدولة وحجمها من جهة، وبين نظام البرلمان ذي الغرفتين من جهة ثانية .

ولما كانت هذه المواصفات الأخيرة تنطبق على المغرب فإن الدستور حاول التخفيف من سلبيات تبني نظام الغرفة الواحدة عن طريق فتح المجالس أمام كل من الهيئات المنتخبة المحلية والهيئات المهنية والنقابية لانتخاب ممثلها داخل المجلس النيابي. وبعبارة أخرى ليست الطبيعة المركبة لمجلس النواب سوى النتيجة الحتمية لتبني نظام البرلمان ذي الغرفة الواحدة بالنسبة لواقع مجتمعي وسياسي مركب. فبعد أن أخذ الدستور المغربي بالنموذج السائد في سائر الدول النامية، وابتعد بذلك عن النظام الفرنسي، حاول أن يتدارك سلبيات هذا الاختيار وذلك عن طريق استيعاب الخصائص السوسيولوجية المتباينة، وكذا المصالح الفئوية المتعارضة التي يحفل بها الواقع المجتمعي المغربي داخل مؤسسة نيابية واحدة .

وبوسعنا الآن أن نوضح لماذا في اعتقادنا لا يعتبر النظام البرلماني ذو

القروية والحضرية ويكرس دوره كأحد الاعيان البارزين على الصعيد الاقليمي وكحلقة وصل بين كل من الاقليم والعمالة والسلطة الادارية المركزية .

وهكذا يمكن القول بأن الجماعات المحلية الممثلة على صعيد البرلمان هي الاقليم والعمالات وليست الجماعات الحضرية والقروية بالرغم من أن الهيئة المنتخبة تتألف من «أعضاء المجالس الجماعية والقروية» كما ينص على ذلك بصريح العبارة الفصل 43 من الدستور. ان مجرد مقارنة بسيطة بين عدد الجماعات المحلية القاعدية (الجماعات الحضرية والقروية) (835) (1) وعدد المقاعد المخصصة لها (48) (2) تكشف لنا بما فيه الكفاية عن مدى ضعف تمثيلية وحضور الجماعات المحلية القاعدية على صعيد المؤسسة البرلمانية ما دامت نسبة التمثيل هذه لا تتعدى 0ر05 عن كل جماعة. ولو فرضنا ان مجالس العمالات والاقليم تعتبر بمثابة هيئات تمثيلية للوحدات الجماعية وتشكل بالتالي قاعدة صالحة لاختيار نواب الجماعات على صعيد البرلمان، فاننا نصطدم بعقبة رئيسية تتمثل في عدم استقرارية التقسيم الاداري سواء على الصعيد الاقليمي او على الصعيد الجماعي. فعملية الاقلمة ما تزال مستمرة كما ان عدد الجماعات الحضرية والعمالات يتزايد باستمرار بما يؤدي في غالب الاحيان الى ظهور وحدات اقليمية جديدة في اواسط المدة التشريعية (اقلما سيدي قاسم وافران) او في اخرها (عمالات الدار البيضاء الكبرى وعمالات الرباط، سلا والصخيرات - تمارة) .

وبالطبع فان الحكومة قد أخذت المعطيات الجديدة للتقسيم الاداري بعين الاعتبار خلال مراجعتها للقانون التنظيمي المبين لعدد أعضاء مجلس النواب وذلك بالرفع من عدد المقاعد المخصصة للجماعات المحلية من ثمانية وأربعين (48) الى ستين (60) مقعداً⁽³⁾ وعلى الرغم من الانعكاسات الايجابية لهذا التعديل والمتمثلة في تدعيم تمثيلية الجماعات المحلية في المجلس التشريعي، فان عدم استقرارية التقسيم الاداري يفضي في أغلب الاحيان الى خلق كيانات جماعية او اقليمية جديدة وبالتالي تظل مسألة تمثيل الجماعات المحلية الجديدة في المؤسسة البرلمانية مطروحة باستمرار وبالبحاح شديد .

(1) بدون أخذ بعين الاعتبار الجماعات الحضرية المحدثة في كل من الدار البيضاء والرباط بمقتضى مرسوم 4 مايو 1983 المغير والمتمم لمرسوم 14 غشت 1973 المتعلق باحداث وتعداد الدوائر والقيادات وجماعات الحضرية والقروية للمملكة وتحديد عدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جماعة والذي قسم مدينة الرباط الى 3 بلديات والدار البيضاء الى 14 جماعة حضرية عوض 5.

(2) ستون (60) مقعداً كما سبقت الإشارة اعلاه. ظهور 27 يناير 1984 .

(3) نفس المصدر .

وتتميز العملية الانتخابية على هذا المستوى بكونها لا تختلف في شيء عن الطريقة المعتمدة بخصوص الاقتراع المباشر. ففي كلتي الحالتين نجد أنفسنا أمام النظام الاغليبي حيث لا ينتخب الا المرشح الذي يحظى بأكثرية الاصوات دون غيره. وهذا النمط الانتخابي لا يعكس مختلف اتجاهات القاعدة الانتخابية لكونه لا يسمح بتمثيل التيارات السياسية التي تتوفر على الاغلبية في بعض الجماعات المحلية بدون ان تتوفر لاجل ذلك على الاغلبية ضمن الهيئة الانتخابية الاقليمية، وعلاوة على ذلك يقوى النمط الانتخابي المعتمد بخصوص اختيار ممثلي الجماعات المحلية على صعيد البرلمان من حظوظ الاحزاب السياسية التي تتواجد في المجال القروي (1) وتتغرز هذه الحظوظ كلما استطاعت هذه الاحزاب السيطرة على المجالس الاقليمية او مجالس العمالات وتمكنت من الوصول الى الرئاسة. اذ يصبح رئيس المجلس الاقليمي او مجلس العمالة وفقا لهذا النظام الانتخابي، ونتيجة لاعتبارات اجتماعية وسياسية تتصل بطبيعة اللامركزية الادارية على صعيد المستوى الاقليمي من أقوى المرشحين لتمثيل الجماعات المحلية داخل المؤسسة البرلمانية. وبالرغم من متانة العلاقة بين عضوية او رئاسة المجلس الاقليمي او مجلس العمالة والوكالة التمثيلية على صعيد البرلمان، فان دستور 10 مارس 1972، من الوجهة القانونية، لا يسمح بتمثيل مجالس العمالات والاقاليم بوصفها هيئات تداولية لجماعات محلية ذات كيان متميز ومستقل (الاقليم والعمالة) عن الجماعات الحضرية والقروية (الفصل 43 من الدستور) ولكن من الناحية العملية يعتبر المستوى المتوسط (مجلس العمالة او الاقليم) نقطة عبور رئيسية وأساسية نحو مجلس النواب. لذلك نجد بأن كثيرا من رجال السياسة من وزراء وقادة للاحزاب السياسية الكبرى يعتمدون على المجالس الاقليمية ومجالس العمالات لا لتوسيع قاعدتهم الانتخابية على صعيد المجلس فقط، ولكن أيضا لاحتلال موقع استراتيجي يسمح لهم باختصار الطريق نحو البرلمان. وبالطبع فان السلطة الادارية المحلية تساهم الى حد كبير في تعزيز هذا الاتجاه لان تفرغ رئيس المجلس الاقليمي او مجلس العمالة للمهام الحكومية او البرلمانية يخول للعامل الحرة الكاملة لتسيير شؤون الاقليم او العمالة .

ومن المؤكد ان هذا الانزلاق من المستوى الجماعي الى المستوى المتوسط يجعل النائب البرلماني أشد ارتباطا بالعمالات والاقاليم منه بالجماعات

(1) لان عدد الجماعات القروية يفوق عدد الجماعات الحضرية في كل الاقاليم .

البرلمان هو الضحية الاولى لهذه المعطيات الجديدة كما يظهر ذلك بشكل واضح من خلال تدخل رئيس فريق المعارضة داخل البرلمان المغربي عند مناقشة السياسة الفلاحية على ضوء ميزانية 1981 : «ان عدم التوازن في المناقشة والعمل يتمثل في ان وزارة الفلاحة - او أية وزارة أخرى يأتي مسؤولوها الى اللجنة مدعمن بملفات تقنية وسياسية بينما يحضر اليها النواب وأيديهم فارغة، فمن جهة يوجد الذين يعلمون ويعرفون ويتوفرون على الوثائق والمعلومات، ومن جهة أخرى الذين لا يعلمون ويسألون..» (1) .

ب - ضعف درجة الارتباط بين عدد الجماعات المحلية وعدد المقاعد المخصصة لها على صعيد المؤسسة البرلمانية : عدم استقرارية التقسيم الاداري في المغرب

يخصص القانون التنظيمي المتعلق بتأليف مجلس النواب وانتخاب أعضائه الصادر بتاريخ 9 مايو 1977 ثمانية وأربعين (48) مقعدا (2) للجماعات المحلية من بين مائتين وأربعة وستين (264) اي بنسبة ثمانية عشرة في المائة (18 %).

وتتألف الهيئة الانتخابية لأعضاء المجالس الجماعية من كافة المستشارين الجماعيين في الاقاليم والعمالات. وتحدد الحكومة بمقتضى مرسوم (3) كيفية توزيع المقاعد الثمانية والأربعين المخصصة للمجالس الجماعية على العمالات والاقاليم. ونذكر في هذا الصدد بأن الجماعات المنضوية في كل من أقاليم فاس ومراكش والقنيطرة وعمالة الدار البيضاء القديمة قد حظيت بأثني عشر مقعدا (12) وزعت بالتساوي فيما بين هذه الوحدات الاقليمية الاربع. (ثلاثة مقاعد بالنسبة لكل اقليم ونفس العدد بالنسبة لعمالة الدار البيضاء القديمة)، فيما وزعت المقاعد المتبقية على الوحدات الاقليمية الأخرى بدون مراعاة مقاييس دقيقة: فجماعات اقليم الجديدة مثلا تتوفر على مقعدين داخل البرلمان بينما لا تتوفر جماعات اقليمي بني ملال والصويرة الا على مقعد واحد بالنسبة لكل منها .

(1) مداوات مجلس النواب، السنة الرابعة، عدد 30 بتاريخ 30 نونبر 1980 .

(2) ستون (60) مقعدا وفقا للظهير الشريف المؤرخ ب 27 يناير 1984 المغير والمتمم نظهير 9 مايو 1977 بمثابة القانون التنظيمي المتعلق بتأليف مجلس النواب وانتخاب اعضائه. الجريدة الرسمية عدد 1984/3718 .

(3) مرسوم 10 مايو 1977 الجريدة الرسمية عدد 3366 مكرر .

وبالتالي الى ميلاد السلطة الادارية التي تعتبر بمثابة التعبير الاكثر واقعية للسلطة التنفيذية .

وحيث ان الهدف من مبدأ فصل السلطات وفق ما يؤكد مونتسكيو في فصله السادس الشهير من المجلد الحادي عشر من مؤلفه «روح القوانين» هو ضمان الحرية السياسية، فان الانحراف عن الجوهر الحقيقي لهذا المبدأ عن طريق ظهور السلطة الادارية ونزعتها العصبية لاحتواء السلطتين القضائية والمنتخبة وتطوير المجتمع المدني يفسر الى حد بعيد غياب هذه الحرية وتعطيل العمل بينود الدستور في كثير من دول العالم الثالث. ولعل السبب الرئيسي لهذه الوضعية هو ضعف مقاومة الحكومة للجهاز الاداري، وعدم قدرتها على الامساك بزمامه بحيث أصبحت السلطة التنفيذية بمفهوم مونتسكيو تكون الحلقة الضعيفة داخل المركب الحكومة/الادارة او ما نسميه بالسلطة الادارية. ويستفحل الامر فيما اذا كانت الحكومة عبارة عن مجموعة من التقنيين او ذوي الخبرة، او كان أفراد الحكومة يمثلون أغلبية تنحدر من نفس الشريحة الاجتماعية التي ينتمي اليها أعضاء الادارة العليا. ومن البديهي ان درجة الارتباط بين الادارة العليا والحكومة هو المعيار الاساسي الذي ينبغي ان نستند اليه لمعرفة ما اذا كنا أمام سلطة تنفيذية ام أمام سلطة ادارية. فكلما توثقت الصلة بين الطرفين، كلما كانت الغلبة للسلطة الادارية وكانت الحكومة رهن تصرف الادارة. أما الاحتمال الاخر فهو رهين أولاً وقبل كل شيء بمدى احترام الجهاز الاداري في جميع مستوياته للارادة الشعبية التي تفرزها العملية الانتخابية، ومتوقف أيضاً على النتيجة التي يسفر عنها التصويت. فمجرد نزاهة العملية الانتخابية لا يكفي في حد ذاته، بل ينبغي ان يكون الجناح المنتصر يرغب في التغيير ويتوفر على القدرة المطلوبة ليقطب المعادلة لصالحه ويجعل الادارة رهن تصرفه .

وكيفما كان الحال، لم يعد هناك أي مبرر لاعتبار الجهاز الاداري خارج المؤسسات الدستورية او اعتبار الادارة مجرد أداة تنفيذية في ملك الحكومة. واذا كان البرلمان المغربي شأنه في ذلك شأن أغلبية برلمانات العالم لا يقوى على مواجهة الحكومة ولا يستطيع عملياً متابعة العمل الحكومي فانه علاوة على ذلك لا يمكنه معاينة ما تتخذه الادارة من قرارات لان مهمتها قد تجاوزت اطار التنفيذ كما يصورها الفكر الليبرالي او كما اعتقد بذلك ماكس فيبر نفسه. لقد أصبح الجهاز الاداري اليوم بسبب ما توفر لديه من معلومات ومن وسائل فنية وتقنية يشارك في عملية صنع القاعدة القانونية ويساهم بشكل متزايد في تحديد الأهداف والتوجهات الاساسية للدولة، وبالطبع فان

اتجاهات : - ظهور السلطة الادارية - ضعف درجة الارتباط بين عدد الجماعات المحلية من جهة وعدد المقاعد المخصصة لها على صعيد المؤسسة النيابية من جهة أخرى نتيجة عدم استقرارية التقسيم الاداري على المستويين الجماعي والاقليمي .

- نظام البرلمان ذي الغرفة الواحدة (او تكريس أحادية التشريع) لا يشكل قاعدة ملائمة لتمثيل الهيئات المحلية المنتخبة .
- أ - الادارة تحت تصرف الحكومة أم الحكومة رهن تصرف الادارة: ظهور السلطة الادارية

يأخذ الدستور المغربي بقاعدة فصل الادارة عن المجلس ويضع الجهاز الاداري رهن تصرف الحكومة (الفصل 60 من الدستور) وهذه القاعدة المعمول بها أيضا على الصعيد المحلي حيث وضعت الادارة الجماعية رهن اشارة رئيس المجلس الجماعي بوصفه المنفذ لمقررات المجلس (الفصل 48 من ظهير 30 شتنبر 1976)، تعزز بدون شك جانب السلطة التنفيذية ولكنها في ذات الوقت تبعت على التساؤل حول طبيعة العلاقات بين كل من الجهاز الاداري من جهة والحكومة من جهة ثانية .
ان اصطلاح السلطة التنفيذية كما يراه مونتسكيو يتعلق بالحكومة وحدها دون الادارة لان الجهاز الاداري في اعتقاده ليس سوى أداة للاستعمال ولتدبير شؤون المجتمع، وحيث ان الحكومة هي المؤهلة دستوريا للقيام بوظيفة التنفيذ فقد جعلت الادارة رهن تصرفها .

فالدستور يؤكد صراحة التصور الادواتي للجهاز الاداري وبعطي الانطباع بأن الادارة توجد خارج الصراع السياسي الذي ينحصر بين الحكومة والبرلمان، وقد انعكست هذه الوضعية على البنية المعرفية والقانونية وذلك بالفصل بين كل من القانون الدستوري والقانون الاداري. غير ان قراءة شمولية ومثانية لمقتضيات الدستور تكشف لنا عن استحالة اعتبار الادارة مجرد آلة مسخرة في يد الحكومة، وتؤكد بما لا يترك مجالاً للشك ان الجهاز الاداري طرف كامل العضوية في اللعبة السياسية وجزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية ومن القانون الدستوري. ولعل أهمية الفصل 46 من الدستور تكمن في هذه النقطة بالضبط : تحميل الحكومة ما لا طاقة لها به وبالتالي فتح الباب بمصراعيه، أمام الادارة لتدخل الحلبة السياسية بدون أي مركب نقص. فتحديد مجال القانون بشكل ضيق (الفصل 45 من الدستور) أدى في حقيقة الامر الى تمكين الادارة من ممارسة السلطة التنظيمية بجانب الحكومة.

قبل السكان، والقسم الثاني (الثالث المتبقي) ينتخب بالاقتراع غير المباشر من قبل الجماعات المحلية والغرف المهنية والهيئات النقابية (1) .

ان السر في تمثيل الجماعات المحلية على صعيد المؤسسة النيابية يكمن في ان الدستور يعتبر الوحدات الجماعية بمثابة كيانات اجتماعية وسياسية مستقلة من الوجهة القانونية عن الدولة، ولكنها ضعيفة وبحاجة لمن يرعى مصالحها ويدافع عن استقلالها ازاء السلطة الادارية ولما كان البرلمان هو الهيئة الوحيدة التي بإمكانها الاضطلاع بهذه المهمة، فقد عمل الدستور على تمثيل الجماعات المحلية كوحدات مستقلة ومنفردة، لها مصالح وأعباء خاصة، تختلف عن مصالح الافراد. ويستند الدستور في معالجته لهذا الموضوع الي خلفية فكرية تفترض وجود رابطة شديدة وقوية تشد الناب البرلمانى بالقاعدة الانتخابية التي اختارته (الجماعات المحلية) لان الغاية من وجوده داخل المؤسسة النيابية، هي الدفاع عن مصالح الوحدات الترابية التي يمثلها، ويساعد الاسلوب الانتخابي المتبع لاختيار ممثلي الجماعات المحلية على صعيد مجلس النواب (الاختيار من قبل المستشارين الحماعيين) على تركيز الانطباع بوجود علاقة مباشرة بين هذه الجماعات ومن يمثلها في البرلمان(2) وبالرغم من ذلك فمن المؤكد ان مفهوم التمثيلية بخصوص الجماعات المحلية لا يختلف كثيرا عن مفهوم التمثيلية بالنسبة لاقى افراد المجتمع. اذ تكسب التمثيلية في كلتي الحالتين طابعا قانونيا ومحردا ينفى العلاقة بين الناخب (الموكل) والمنتخب (الوكيل). ولو فرضنا مثلا ان نواب الجماعات المحلية على صعيد البرلمان يدركون الدور المنوط بهم وعلى استعداد كامل لمواجهة السلطة الادارية ومراقبة اعمالها المتصلة بالجماعات المحلية، فان قوتهم العددية (264/48) ووزنهم المعنوي (الاقتراء غير المباشر)، بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية والاجتماعية والسببولوجية المختلفة، لا تسمح لهم بممارسة تأثير فعال وقوى بخصوص سياسة الحكومة ازاء الهيئات المحلية المنتخبة. وهذا التصور يمكن تفسيره في ثلاث

(1) طبقا لمقررات الظهير الشريف رقم 1.77.177 الصادر في 20 جمادي الأولى 1397 (9 مايو 1977) بمثابة القانون التنظيمي المتعلق بتأليف مجلس النواب وانتخاب أعضائه، والجدير بالذكر انه جرى تعديل القانون التنظيمي بمناسبة الانتخابات التشريعية الاخيرة (14 شتنبر 1984) وذلك بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.83.267 الصادر في 23 من ربيع الاخر 1404 (27 يناير 1984) بتنفيذ القانون التنظيمي المشار اليه اعلاه. انظر الجريدة الرسمية عدد 3718 1984 .

(2) مما لا شك فيه ان النمط الانتخابي المعتمد لاختيار ممثلي الجماعات المحلية له انعكاس سلبى على المؤسسة البرلمانية. فهو يخفض من قوة البرلمان ويشكك في قدرته الفعلية على التصدي للسلطة الادارية باسم الادارة العامة .

ولكن هذين الملاحظتين لا تقللان من أهمية الاشكالية المطروحة للدراسة، فضعف الهيئات المنتخبة، ووضعية البرلمان المتواضعة ازاء الحكومة لا يشكل سببا كافيا للتخلي عن دراسة واقع السلطة المنتخبة لمعرفة موقفها من الجهاز السياسي الاداري Politico-administratif الا ان بحثا من هذا القبيل لا ينبغي ان يكتسي طابعا نظريا فقط، ولو كان الطرح النظري والقانوني بالنسبة للاشكالية المطروحة مفيدا للغاية. ومن حسن حظنا أن أتيحت للبرلمان المغربي أثناء مناقشته مرسوم (القانون) المعدل للفصل 62 من الميثاق الجماعي(1) فرصة تحمل مسؤوليته في الدفاع عن حرية واستقلالية الجماعات المحلية، لذلك فاننا سنعاين عن قرب، في الجزء الثاني، من هذا البحث من خلال دراسة حالة تعديل الفصل اثنين وستين (62) من الميثاق الجماعي، السلوك الفعلي والعملي للبرلمان ازاء الجماعات المحلية .

أما في الجزء الاول فان الاهتمام سينصب بالاساس على المناقشة النظرية للفرضية التي ترمي هذه الدراسة للتأكد من صحتها، فلكي يحمي البرلمان (الهيئة المنتخبة العليا) الجماعات المحلية (الهيئات المنتخبة الدنيا)، من النزعة التدخلية لدى السلطة الادارية فان ذلك يستلزم توفر شرط أساسي : - أن تكون الجماعات المحلية ممثلة بما فيه الكفاية على صعيد المؤسسة النيابية (الجزء الاول) .

الجزء الاول : تمثيل الجماعات المحلية بمجلس النواب وأثره على حماية المؤسسة البرلمانية لمصالح الجماعات المحلية

من الخصائص البنوية الاساسية التي يتميز بها دستور 1972 هو تبنيه بالنسبة لتكوين البرلمان لقاعدة او لنظام الغرفة الواحدة، ولهذه الخاصية أثرها على طريقة تكوين واختيار أعضاء مجلس النواب. فقد جرىء المجلس الوحيد الى قسمين : قسم (ثلاثي أعضاء المجلس) ينتخب بالاقتراع العام المباشر من

والجدير بالذكر ان هذه المداولات لم تعرف طريقها للنشر الا عند نهاية سنة 1980، وهذا ما يجعل هذا البحث يحتوي على بعض المعلومات التي أصبحت الان متجاوزة وسنعمل على الإشارة إليها في مواضعها والى التعديلات التي أدخلت عليها .

(1) وذلك في دورة أكتوبر 1980. انظر مداولات مجلس النواب، دورة أكتوبر 1980 ص 72. الجريدة الرسمية، الطبعة الخاصة بمداولات مجلس النواب، السنة الرابعة، عدد 27 بتاريخ 30 نونبر 1980. والجدير بالذكر ان هذه المداولات لم تعرف طريقها للنشر الا عند نهاية سنة 1983، وهذا يجعل هذا البحث يحتوي على بعض المعلومات التي أصبحت الان متجاوزة وسنعمل على الإشارة إليها في مواضعها والى التعديلات التي أدخلت عليها .

علاقة البرلمان المغربي بالجماعات المحلية على هامش تعديل الفصل 62 من الميثاق الجماعي بتاريخ 2 شتبر 1980

ابراهيم زياني

أستاذ مساعد بالمدرسة الوطنية للإدارة العمومية

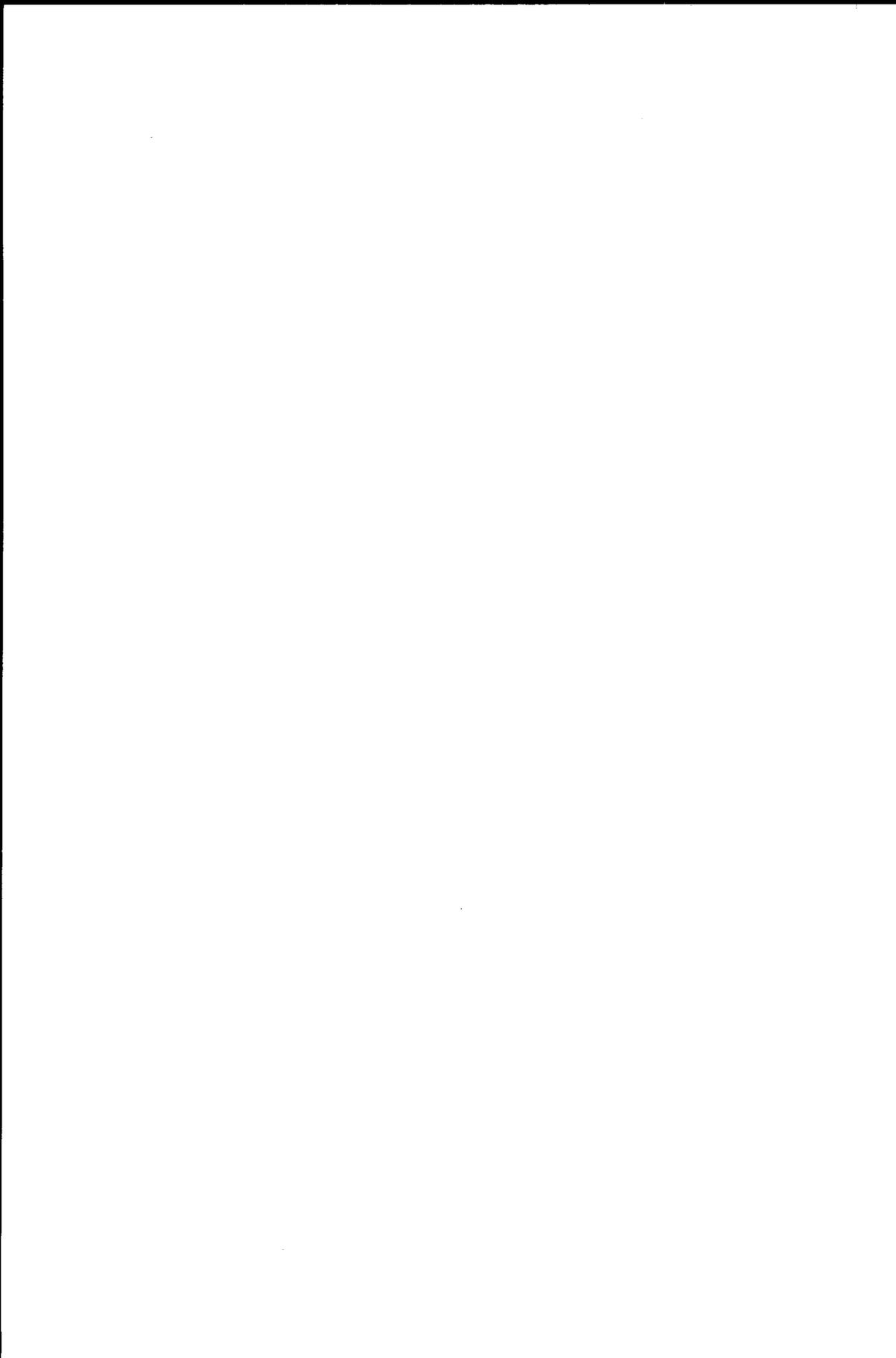
تطرح هذه الدراسة* على بساط المناقشة مسألة محورية وأساسية تخص علاقة البرلمان بالجماعات المحلية في إطار دستور 10 مارس 1972 انطلاقاً من التجريبتين البرلمانية والجماعية اللتين عاشهما المغرب في الفترة الممتدة من 1977 إلى 1983 .

ان الدراسة ترمي الى التأكد من مدى صحة الاعتقاد السائد بأن البرلمان (مجلس النواب)، كما هو الشأن في جميع الدول التي تتبنى النظام البرلماني، يسعى الى المحافظة على استقلالية الجماعات المحلية وترسيخ وجودها وكيانها المتفرد ازاء سلطة الادارة .

بصيغة أخرى الى اي حد يمكننا ان نعتبر ان الهيئة المنتخبة العليا (مجلس النواب) تدرك وتتحمل مسؤوليتها في الدفاع عن الهيئات المنتخبة الدنيا (المجالس المنتخبة بمستوياتها الجماعية والأقليمية)، بحيث توقف الهيئة المنتخبة العليا السلطة الادارية (الحكومة /الادارة) كلما همت هذه الاخيرة بتضييق الخناق على الجماعات المحلية او أقدمت على حرمانها من ممارسة الصلاحيات والحقوق التي تكفلها لها القوانين والانظمة ؟

لقد أردنا ان ننطلق من داخل السلطة المنتخبة كما أفرزتها انتخابات 1977 لنقيس ونتعرف على حقيقة موقف النائب البرلماني من المستشار الجماعي ما دام الاول يدافع عن حقوق الامة، التي تشكل الجماعة المحلية أحد مكوناتها الرئيسية، وما دام الثاني يتعزز دوره وموقفه بوجود الاول وممارسته لوظيفة التشريع. حقا فاشكالية البحث تعتبر من بعض وجوهها ضربا من الخيال او مسألة نظرية بحثه على الأقل لسببين اثنين : يتعلق السبب الاول بضعف الهيئات المنتخبة وطنية كانت أم محلية، وهذا الضعف يعتبر معطى أساسيا في دول العالم الثالث. أما السبب الثاني فيرتبط بطبيعة اختصاصات مجلس النواب (البرلمان) الذي يصح في شأنه القولة الشائعة «فأقد الشيء لا يعطيه» .

* أحرص على توجيه شكراتي للأستاذ الجليل عبد الرحمن القادري للراء السديدة التي قدمها الى أثناء اعداد هذه الدراسة .



الخلاصة العامة :

ان الرقابة الادارية هي شكل من أشكال الرقابة على أعمال الادارة، ومهما تعددت أشكالها وخصائصها، فهي وسيلة من وسائل الحفاظ على مبدأ الشرعية ومهما كانت فعاليتها فهي ستبقى محدودة، بل ستكون خطيرة اذا ما استأثرت او أخذت النصيب الأوفر من الرقابة، اذ ستكون الادارة في نفس الوقت خصما وحكما، وتبعاً لذلك يجب ان تنصب الرقابة الادارية في اطار احترام مبدأ الشرعية، والرقابة نفسها يجب ان تتم بصفة شرعية وفي جميع الحالات، فرغم كل الاحتياطات والضمانات التي يمكن ان تحاط او تنظم بها الرقابة الادارية على أعمال الادارة، تبقى هذه الرقابة مجرد وسيلة مساعدة، وتبقى الرقابة القضائية على أعمال الادارة هي الضمانة الاساسية لاحترام مبدأ الشرعية .

الرباط شتنبر 1985

عبد القادر باينة

وصدور الحكم من قبل الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى، اذ يمكن للادارة ان تسحب قرارها غير الشرعي مادام القضاء لم يبت فيه نهائيا، وذلك لان الغاية من التوجه الى المجلس الاعلى هي الغاء القرار الاداري غير الشرعي، اما القرارات الادارية الفردية التي لم تترتب عنها أي حقوق، وخاصة القرارات الجزائية كانزال عقوبة او ما شابه ذلك، فيرى غالبية الفقهاء (2) امكانية سحبها في اي وقت كان دون اعتبار مشروعيتها او عدم مشروعيتها، اللهم اذا سبق ونتج عن القرار موضوع السحب حق للغير، ففي هذه الحالة الاخيرة لا يمكن سحبه الا خلال المدة المذكورة لانه أصبح قرارا تولد عنه حق للغير، رغم أنه كان قرارا ضد شخص اخر كقرار عزل موظف حل محله موظف اخر، فان كان من الممكن ارجاع الموظف المعزول سابقا الى الوظيفة فلا يمكن الزاما ارجاعه الى نفس الوظيفة التي لم تبق شاغرة نظرا لتعيين موظف اخر فيها والذي من حقه ان يتشبت بهذا التعيين .

تلك هي مختلف الاشكال التي تتم بها الرقابة الادارية على اعمال الادارة ولقد حاولنا ان نعرضها اجماليا، وبعد ان بينا الاسس المتنوعة التي تتركز عليها مؤكدين بذلك على أهمية هذه الرقابة ومكانتها بين مختلف انواع الرقابة الممارسة على أعمال الادارة لتظل وفيه محافظة لمبدأ الشرعية الذي يعتبر الدعامة الاساسية لدولة القانون .

(2) انظر في هذا الموضوع المراجع الخاصة بسحب القرارات الادارية .

يؤدي الى الاضرار بالمواطنين او بسير المرافق المسؤولة عنها الادارة او المشرفة عنها، وقبل ان يسبقها الغير، تلتجىء الادارة الى تلافى النتائج السلبية للقرار الاداري الغير المشروع، وتمارس الادارة على نفسها رقابة تلقائية في شكلين :

أ - إلغاء القرار الاداري او نسخه : ويؤدي هذا الى جعل حد للقرار الاداري بالنسبة للمستقبل، على أساس ان الادارة عدلت عنه، او أنه أدى الغاية المرجوة منه .

ب - سحب القرارات الادارية : ويؤدي هذا السحب الى اعدام القرار نهائيا، سواء بالنسبة للمستقبل او بالنسبة للماضي على أساس الحفاظ على الحقوق المكتسبة بالنسبة للماضي .

(2) النتائج المترتبة عن السحب :

وان كان فسخ او الغاء القرارات الادارية لا يثير اشكالات فان سحب القرار الاداري يثير بعض القضايا نظرا للنتائج التي يمكن ان تنتج سواء عن صدور القرار قبل سحبه او بعد سحبه .

ويجب ان نفرق في سحب القرار الاداري من حيث توقيت السحب. بين القرارات الادارية غير الشرعية والقرارات الادارية الشرعية .

والقواعد الخاصة بسحب القرارات الادارية غير المشروعة التي تولد عنها حقوق للغير، أكد عليها المجلس الاعلى عن طريق الغرفة الادارية في قرار محمد عالم اخرون الصادر بتاريخ 9 يوليوز 1960⁽¹⁾ وتحدد هذه القواعد في شرطين أساسيين حتى يتم السحب :

(1) ان يكون القرار (الذي تولدت عنه حقوق) موضوع السحب غير شرعي .

(2) ان يتم هذا السحب خلال ستة أشهر من تاريخ نشر القرار او تبليغه الى المعنى بالامر .

ومدة الستة أشهر (180 يوما) هي المدة التي تمتد بين تاريخ نشر او تبليغ القرار وبين آخر اجل لتقديم الطعن القضائي، اي : 60 يوما للطعن الاداري + 60 يوما لجواب الادارة + 60 يوما للطعن القضائي، اي 180 يوما ويضاف الى مدة 180 يوما هذه المدة التي تفصل بين تقديم الطعن القضائي

(1) قرار الغرفة الادارية رقم 95 محمد عالم وأخرون ضد وزير التربية الوطنية 9 يوليوز 1960 مجموعة الاحكام لسنوات 1960/1957 ص : 141 - 146 .

على الإدارة اما بناء على تصم أو بدون تظلم بازالة المخالفة . ما بنا بتوقيع
الجزء على مرتكب المخالفة (3)

وتجدر الإشارة الى ان المغرب باعتباره دولة اسلامية عرف تاريخه
مختلف تلك المؤسسات، وعرف خاصة المؤسسات المتخصصة اساسا في
الرقابة على اعمال الإدارة وهو ما كان يعرف، قبل الحماية الفرنسية بصاحب
المظالم القائم بوظيفه حظه المظالم (4). وايضا كان يعرف بوزير الشكايات
(5) الذي كان يتلقى الشكايات المقدمة الى السلطان ا ضد المسؤولين على
الإدارة فيختار منها ما يعتبره مقبولا ويلخصه ويقدمه الى السلطان .
ولا زال المغرب الى يومنا هذا يعرف مثل هذه المؤسسات عن طريق
قسم الشكايات الموجود في الديوان الملكي أو في بعض الإدارات خاصة في
العمالات أو الاقاليم .

والى جانب الرقابة الادارية بناء على تظلم الطعون الادارية، والرقابة
الادارية المتخصصة بواسطة مؤسسات محددة، نجد شكلا اخر من الرقابة
الادارية يكمن في الرقابة الادارية التلقائية التي تتم عن طريق سحب
القرارات الادارية .

ثالثا : الرقابة الادارية التلقائية (سحب القرارات الادارية)

لن ندخل في هذا العرض القصير الى التفاصيل في هذا الموضوع ونحيل
الى الكتابات في هذا الموضوع الخاص بسحب القرارات الادارية والشروط
التي يجب ان يتم فيها السحب والنتائج المترتبة عنه، ونكتفي هنا بتقديم بعض
الخلاصات في هذا الموضوع مع التركيز على التطبيقات من المغرب
بإظهار طبيعة السحب ثم النتائج المترتبة عنه .

1) طبيعة سحب القرارات الادارية :

وتبعاً لذلك، نشير الى ان الإدارة التي تسعى من وراء اتخاذ قراراتها
تحقيق المصلحة العامة في اطار احترام مبدأ المشروعية، تنتبه بعد اتخاذ
بعض القرارات الى ان هذه الاخيرة مشوبة بعيب من العيوب الذي يمكن ان

(3) نفس المرجع الاخير ص : 458

(4) انظر عبد الحميد بن ابي زيان بن شنهو «النظام الاداري بالمغرب» مطبعة الامنية الطبعة الرابعة
1963 /ص: 29 و 30 .

(5) انظر نفس المرجع السابق ص: 28 و 29 .

اليوم بالرقابة الادارية وعهد بها الى مختلف الدواوين التي تعددت وتنوعت بعدد وتنوع مهام الدولة الاسلامية المتجددة والمتطورة باتساع رقعتها وانفتاحها على حضارات وتجارب متنوعة. ونكتفي هنا بالاشارة الى اهم تلك الدواوين التي عهد اليها بالرقابة الادارية على اعمال الادارة ونحيل الى امهات الكتب الاسلامية لمزيد من التفاصيل (1)

- ★ - ديوان الازمة : الذي يختص بضبط حسابات الدولة ومراجعتها .
- ★ - ديوان الاستيفاء : يختص بمعرفة اصول الاموال ووجوه مصارفها
- ★ - ديوان النظر : وهو ديوان بيت المال وفيه تثبت التوقييع والمراسيم والمراسيم السلطانية .

★ - شاد الدواوين : يختص بتحصيل الاموال واستخلاص الاموال الني صئب استخلاصها .

★ - ديوان البريد والاخبار : يترأسه صاحب البريد والاخبار ومن بين اختصاصاته الرقابة على عمال الخليفة، وموافاة الخليفة بجميع الشؤون في ولايته من خير أو شر، ويعتبر المكلفون بهذه المهمة كعيون الخليفة المتنقلة الساهرة على نشاط عماله في الاقاليم والامصار .

★ - ديوان الحسبة : يتولاها المحتسب «وتعتبر من الوظائف الدينية وتشمل كل ما يمكن ادراجه في الامر بالمعروف والنهي عن المنكر (1) ومن بين اختصاصاته في مجال الرقابة الادارية انه يراقب اعمال الموظفين الذين لهم اتصال بالجمهور أو يتعاملون معه مثل ائمة المساجد ومؤذنيها ومعلمي الصبيان والقضاة فيما يتعلق بسير مرفق القضاء (2)

★ - ديوان المظالم : يعتبر هذا الديوان من اهم اجهزة الرقابة في الدولة الاسلامية وبالإضافة الى الرقابة القضائية فانه كان يمارس رقابة ادارية، ورجل المظالم هو الذي نقلته الدول الحديثة في شخص الامبودسман الاسكندنافي أو الوسيط الفرنسي، ويقوم بعدة اختصاصات لمراقبة المشرفين

(1) - من اجل نظرة اجمالية في الموضوع : انظر رسالة دكتوراة د سعيد عبد المنعم الحكيم : «الرقابة على الاعمال الادارية في الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة» دار الفكر «العربي الطبعة الاولى سنة 1976 خاصة الصفحات : 364 - 459 .

(1) انظر مقدمة ابن خلدون طبعة دار احباء التراث بيروت الطبعة الثالثة ص 225 ونذكر بان المغرب رجع الى نظام المحتسب، ولو في بعض مظاهره بمقتضى الظهير الشريف رقم 70-81-1 بتاريخ 21 يونيو 1981 المتضمن الامر بتنفيذ القانون رقم 82-2 المتعلق باختصاصات المحتسب وأمناء الحرف المنشور بالجريدة الرسمية عدد 63 6 3 بتاريخ 7 يونيو 1982 ص 83 8/83 .

(2) سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق ص 458/455 .

لن نطيل في عرض هذه المؤسسات ونحيل الى المراجع الخاصة بها
ونكتفي بالاشارة الى خصوصيات كل منها .

★ الامبودسمان الاسكندنافي L'OMBUDSMAN
هو شخصية منتخبة من قبل البرلمان مكلفة بمراقبة الادارة والمحاكم
ويقوم بهذه المراقبة بصفة تلقائية أو بناء على تظلم مقدم اليه .
ولقد انطلق من السويد الى بعض الدول الاسكندنافية، ثم حاولت بعض
الدول الانجلوسكسونية (نيوزلاندة وانجلترا) تقليد هذه المؤسسة .

★ البروكيراتيرا السوفياتي PROKURATURA
مؤسسة بالاتحاد السوفياتي والدول الاشتراكية، وهو هيئة مركزية مكلفة،
تحت سلطة المدعي العام، بالعمل على احترام الشرعية الاشتراكية «من قبل
الادارة» .

ويمكن له كما هو الحال بالنسبة للامبودسمان ان يقوم بمراقبة الادارة
تلقائيا او بناء على تظلم يقدم اليه، ويعمل على تصحيح الاعمال والقرارات
غير الشرعية الصادرة عن الادارة عن طريق تدخل السلطة المركزية .

★ الوسيط الفرنسي : le Médiateur
يتكلف بتلقي شكايات المواطنين المتعلقة بسير الادارة عن طريق اعضاء
البرلمان الذين يختارون من تلك الشكايات تلك التي يعتبرونها معقولة ويعين
الوسيط من قبل رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، ولا
يمكنه ان يترشح للانتخابات البرلمانية، ويتمتع باستقلال تام ومن ضمن
مهامه أيضا تقديم تقرير سنوي يضمه اقتراحاته وملاحظاته حول سير
الادارة وبصفة عامة مختلف الهيئات المكلفة بتسيير المرافق العمومية ولقد
عرف العالم الاسلامي مثل هذه المؤسسات قبل ان تعرفها اوربا بقرون .
(2) - في التراث الاسلامي :

بالاضافة الى مختلف انواع الرقابة على الادارة في الشريعة الاسلامية
عن طريق القضاء المعروف بقضاء المظالم، او بعض اشكال الرقابة الادارية
المتجلية في الرقابة الذاتية التي كان يمارسها الخلفاء الراشدون والمسلمون
الاولئ او الرقابة الرئاسية التي كان يمارسها النبي صلى الله عليه وسلم
والخلفاء الراشدون على العمال الموفدين من قبلهم الى مختلف الامصار
والمناطق .

بالاضافة الى ذلك عرف العالم الاسلامي مؤسسات خاصة عهد اليها
بمراقبة المشرفين على سير امور المسلمين، وتدخل في هذه المهام ما نعرفه

والاقاليم عن طريق تقديم مذكرة أولية الى وزير الداخلية أو الى السلطة التي
فوض اليها ذلك ، ولا يمكن رفع الدعوى الى المحاكم الا بعد شهرين من
تاريخ توصل سلطة الوصاية بتلك المذكرة (الفصل 43 ، من ظهير 30
شتنبر 1976 الخاص بالتنظيم الجماعي والفصل 71 من ظهير 12 سبتمبر
1963 الخاص بالعمالات والاقاليم ومجالسها) .

(4) تظلم موجه الى لجان ادارية خاصة :

تكون داخل الادارة لجان ادارية خاصة من فئة معينة من الموظفين
وفق شروط معينة يعهد اليها بالنظر في بعض القرارات الصادرة عن الادارة
وهذه الطريقة تعتبر حلا وسطا بين المراقبة عن طريق الطعن الرئاسي
والطعن الاستعطافي من جهة والمراقبة القضائية من جهة أخرى .

وتجد هذه الطريقة تشجيعا لها في الدول التي لم تفصل بين القضاء
الاداري والقضاء العادي ، وتتم هذه المراقبة ايضا بناء على تظلم مقدم الى
اللجنة من قبل المعنيين بالامر .
ولعل هذه الطريقة تتقارب ايضا من الرقابة الادارية الممارسة من قبل
مؤسسات محددة .

ثانيا : الرقابة الادارية المتخصصة بواسطة مؤسسات محددة:
رغبة في مراقبة اعمال الادارة، وعملا في الحفاظ على حسن سيرها تعمد
الدول الى انشاء مؤسسات محددة تتجلى في هيئات او اشخاص طبيعيين
يعملون على مراقبة اعمال الادارة .
لقد ادخلت بعض الدول الحديثة مثل هذه المؤسسات حديثا في حين نجد
التراث الاسلامي يعرفها قديما ووضعها لمراقبة الادارة .

(1) - في الانظمة الحديثة :

بغض النظر عما كان يعرفه العالم الاسلامي في هذا المجال وجدنا هذه
المؤسسة المتخصصة في مراقبة الادارة خارج القضاء الاداري لأول مرة في
الدول الاسكندنافية عن طريق شخصية الامبودسمان التي قلدها في ذلك
بعض الدول الانجلوسكسونية .

وعلى نفس المنوال سارت الدول الاشتراكية ولكن على أساس ان عهدت
بهذه المهمة الى هيئة تعرف باسم «بروكيراتورا» PROKURATURA
وأخيرا نحت فرنسا هذا النحو ايضا اذ انشأت بقانون 3 يناير 1973 ما
يسمى بالوسيط le Mediateur

قرارات جلالة الملك بناء على اجتهادات متعددة للغرفة الادارية بالمجلس الاعلى⁽¹⁾ فانه يمكن للمعني بالامر التقدم باستعطاف الى جلالة الملك⁽²⁾ .

3) الطعن الموجه الى سلطة الوصاية

في اطار التنظيم اللامركزي تخضع السلطات اللامركزية في بعض أعمالها الى مراقبة سلطة الوصاية التي تراقب مطابقة أعمالها للقانون ، وتبعا لذلك يمكن التظلم ضد بعض أعمالها مباشرة. وهذا يتميز عن الطعن الاداري الاستعطافي السابق والموجه الى السلطة الادارية العليا المكلفة بممارسة الوصاية عليها. مثلا الجماعات المحلية ومجالس العمالات والاقاليم تخضع لوصاية وزير الداخلية أو السلطة التي فوض لها وزير الداخلية هذا الاختصاص ، والمؤسسات الجامعية تخضع لوصاية السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم العالي .

ويميز الطعن الموجه الى سلطة الوصاية عن الطعن الرئاسي ، وذلك لان سلطة الوصاية الموجه اليها الطعن ليست سلطة رئاسية للهيئة المرفوع ضدها الطعن .

ونشير هنا الى أن القانون يفرض التوجه الى سلطة الوصاية هذه أيضا قبل القيام بدعوى ضد الجماعات المحلية أو المجالس أو العمالات

(1) - في هذا الموضوع انظر كتابنا: المختصر في القانون الاداري المغربي - دار النشر المغربية 1985 - خاصة الصفحات: 263 - 278 .

على سبيل المثال: انظر الاحكام التالية :

° عبد الحميد الرندة بتاريخ 18 يونيو "مجموعه 196/1957 ص 136 .

° رزقي التجاني 15 يوليوز 1963 . بنسودة نفس التاريخ .

° أفقيير مصطفى ضد المدير العام بالامن الوطني .

° رسالة دبلوم - عبد الله حداد حول دور دعوى الالغاء في الحفاظ على حقوق الافراد، ص 182 وما بعدها .

- انظر حكم الغرفة الادارية في قضية مزرعة عبد العزيز ضد الوزير الاول بتاريخ 20 مارس 1970: مجلة قضاء المجلس الاعلى، العدد 15، السنة الثانية مارس 1970 ص. 77، 79 .

- انظر كذلك في نفس الموضوع خطاب السيد رئيس المجلس الاعلى أحمد باحنيني في افتتاح السنة القضائية لسنة 1970 - 1971: مجلة قضاء المجلس الاعلى العدد 18 أكتوبر 1970 ص: 14.8 .

(1) - في هذا الموضوع انظر كتابنا: المختصر في القانون الاداري المغرب - دار النشر المغربية 1985 - خاصة الصفحات: 263 - 278 .

(2) - انظر قرار الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى قضية «الشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز» بتاريخ 20 مارس 1970 منشور بمجلة قضاء المجلس الاعلى العدد 15 السنة الثانية - مارس 1970 - ص 77 - 79 وكذلك في «مجموعة قرارات المجلس الاعلى» - الغرفة الادارية للسنوات 1966 / 1970 ص 225 .

لجميع الاطراف ، وتكون الادارة ملزمة باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم ، ويلزم الغير بالرضوخ الى ذلك الحكم القضائي اذا استنفذ كل درجاته الخاصة بالمراجعة ، وتبعاً لذلك لا يمكن لاي طرف ان يحرك الدعوى من جديد لنفس السبب الذي سبق البت فيه بحكم قضائي ، اما القرارات الادارية التي تنتج عن الرقابة الادارية فلها كل خصائص القرارات الادارية وتخضع لنفس المبادئ ، فيمكن ان تجرى عليها رقابة ادارية عن طريق التظلم منها من جديد ، أو ان تعيد الادارة النظر فيها ويمكن لكل من له مصلحة اقامة دعوى بشأنها امام القضاء .

القسم الثاني :

اشكال الرقابة الادارية

من خلال التطبيقات العملية للرقابة الادارية على أعمال الادارة ، يمكن لنا أن نحصر هذه الرقابة في ثلاثة أشكال :

- (1) - الرقابة الادارية بناء على تظلم: الطعون الادارية.
- (2) - الرقابة الادارية المتخصصة : بواسطة مؤسسات محددة .
- 3 - الرقابة الادارية التلقائية : سحب القرارات الادارية .

أولاً : الرقابة الادارية بناء على تظلم: (الطعون الادارية)

يمكن للأشخاص المتضررين من قرارات الادارة ان يتوجهوا اليها مباشرة ويطلبونها بالغاء أو مراجعة القرار الصادر عنها والذي يعتبر غير شرعي ، ويعرف هذا التوجه بالطعن الاداري لانه موجه الى الادارة وتميزاً له عن الطعن القضائي الموجه ضد الادارة الى القضاء ويتخذ الطعن الاداري عدة أنواع :

(1) **الطعن الرئاسي** : Le recours hiérarchique وهو الطعن الموجه الى رئيس من أصدر القرار بمطالبته او الغاء القرار الذي أصدره مرؤوسه .

(2) **الطعن الاستعطافي** : Le recours gracieux وهو الطعن الموجه مباشرة الى من أصدر القرار على أساس انه أعلى سلطة ادارية مختصة باصدار القرار موضوع الطعن ، ويعتبر الطعن مفتوحاً ضد جميع القرارات ولو في غياب نص وهكذا ففي المغرب فرغم عدم امكانية الطعن القضائي ضد

السياسية في بعض مظاهرها فإنها لا تصل الى نفس المدى الذي يمكن ان تصل اليه هذه الاخيرة ، وفي نفس الوقت فإن خصائص الرقابة الادارية تميزها خاصة عن الرقابة القضائية لاعمال الادارة .

(2) - التمييز بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية :

من حيث الفعالية القانونية على أعمال الإدارة تحتل كل من الرقابة الادارية والرقابة القضائية مكانتين مرموقتين ، ولكن نظرا لطبيعة كل من هاتين الرقابتين يمكن ان نسجل بعض الاختلافات بينهما :

ا - تمارس الرقابة الادارية بواسطة الادارة نفسها ، اما الرقابة القضائية فتمارس من قبل القضاء الذي هو هيئة مستقلة عن الادارة ، سواء كانت الدولة تتبع نظام القضاء المزدوج أو الموحد ، ولا تتم الا بناء على دعوى .
ب - تخضع الرقابة القضائية للاجراءات الخاصة والشروط الضرورية في تحريك الدعوى ، واحترام بعض الأجل ، وأحيانا ضرورة مؤازرة المحامي ، في حين ان الرقابة الادارية قد لا تحتاج كل هذه التعقيدات .
ج - ان الرقابة القضائية هي رقابة شرعية :

وبالتالي فهي كقاعدة عامة محدودة في نطاق مراقبة تصرفات الادارة في اطار احترامها لمبدأ الشرعية ، ولا يمكن ان تمتد مراقبتها الى النظر هل تلك التصرفات ملائمة أو غير ملائمة ، ان القضاء عند ممارسته للرقابة القضائية على أعمال الإدارة غير مختص بمراقبة الملائمة كمبدأ عام .
في حين ان الرقابة الادارية يمكن ان تشمل مراقبة الشرعية ومراقبة الملائمة في حدود القواعد والمبادئ العامة الخاصة باستقرار المعاملات الادارية وعدم المس بالحقوق الشرعية في اطار تطبيق القرارات الشرعية .
د - ان الرقابة القضائية محدودة بالنسبة للرقابة الادارية ، فالقاضي المختص بمراقبة الشرعية لا يمكنه الا الحكم بشرعية أو عدم شرعية تصرف الادارة المشكو منه ، وبالتالي اقرار هذا التصرف أو الغاؤه ، ويمكن ان يترتب عن هذا الالغاء الحكم بالتعويض ، اما في الرقابة الادارية فيمكن للادارة ان تغير القرار المعيب بتعديله أو سحبه أو تعويجه بغيره .
هـ - ان القاضي الذي ترفع اليه دعوى ضد الادارة ملزم بالفصل فيها ولا يستطيع الامتناع عن النظر فيها والا اعتبر مرتكبا لجريمة انكار العدالة. أما الادارة، فهي مبدئيا ملزمة بالرد على التظلمات المقدمة اليها مادام الشرع لم يقرر خلاف ذلك .

و - ان الاحكام القضائية التي تتوج الرقابة القضائية تتميز بحجية الشيء المقضي *L'autorité de la chose jugée* ، وبالتالي تكون ملزمة

3 - سد بعض الثغرات التي تعجز عنها أنواع الرقابة الأخرى
ان الرقابة الادارية مهما كانت أهميتها فهي لا تصل الى درجة الرقابة
القضائية ولكنها مع ذلك قد تستطيع تجاوز الحدود المفروضة على هذه
الاخيرة التي تقتصر في أغلب الاحيان على مراقبة الشرعية ، أما الرقابة
الادارية ، فبالإضافة الى مراقبة الشرعية هذه ، فقد تمتد مراقبتها الى مراقبة
الملائمة ، ولا تقف هذه المراقبة عند تقرير واقع ، بل يمكن ان تعمل على
تصحيح هذا الواقع بتغييره أو اصلاحه أو جعل حد له ، بصفة تلقائية أو بناء
على تدخل المواطنين .
ويتجلى لنا الدور الذي تقوم به الرقابة الادارية من خلال التمييز بين
هذه الرقابة وغيرها من أنواع الرقابة على أعمال الإدارة .

ثالثا : تمييز الرقابة الادارية عن غيرها من أنواع الرقابة :
ان الرقابة الادارية لا تحتل المرتبة الاولى بين أنواع الرقابة الأخرى
على أعمال الإدارة ، وحتى نضع هذه الرقابة الادارية في مكانها الصحيح لابد
ان نميز بين الرقابة الادارية والرقابة السياسية من جهة وبين الرقابة الادارية
والرقابة القضائية من جهة أخرى .

1 - التمييز بين الرقابة الادارية والرقابة السياسية:
ان خصائص الرقابة السياسية على أعمال الإدارة الممارسة من قبل
لمؤسسات البرلمانية خاصة أو من قبل الرأي العام بصفة عامة تتميز بعدم
مكانية معرفة حدودها ، فهي قد تكون اشمل وأهم من الرقابة الادارية اذ
متطوع ان تحل من بعض الاحداث والوقائع السياسية مناسبة تحريك الرقابة
على أعمال الإدارة ، كذلك قد تستطيع انطلاقاً من بعض الاحداث الاجتماعية
أو التطورات الاقتصادية ان تجد مناسبة لفرض الرقابة السياسية على
الإدارة ، وبطبيعة الحال يمكن ان تجعل من بعض الأعمال الادارية نفسها
مناسبة لتطبيق هذه الرقابة .

وفي نفس الوقت ، يمكن ان تكون الرقابة الادارية هي في حد ذاتها
أحيانا نتيجة لرقابة سياسية اذ تعمل الإدارة على الاستجابة للهيئات المنتخبة أو
للرأي العام بتعديل تصرفاتها أو القيام ببعض المهام .
ونشير أيضا الى أن الرقابة السياسية يمكن ان تؤدي الى جعل حد
للحهاز المراقب عن طريق حل البرلمان الذي يقبل الحكومة ، نتيجة مراقبته
السياسية لها بمصادقته على ملتمس للرقابة مثلا .
وفي جميع الحالات ، فإن الرقابة الادارية وان كانت تشبه الرقابة

- ★ احترام مبدأ الشرعية .
- ★ تشجيع الحوار بين الإدارة والمواطنين .
- ★ سد الثغرات التي تعجز عنها انواع الرقابة الاخرى .

(1) - احترام المشروعية :

هنا في الحقيقة لا ناتي بشيء جديد، بل نسجل اساسا قانونيا يتفق عليه
فقهاء والاجتهاد والتشريع، واحترام هذا المبدأ لا تنفرد به الرقابة الادارية بل
تعتمد عليه ايضا الرقابة القضائية، لكن يجب ان نلاحظ ان الادارة قد تتمتع
بحرية أكثر من القاضي في احترام هذا المبدأ نظرا لما تتمتع به من امتيازات
تعرف بالحدود المفروضة على مبدأ المشروعية والمتجلية في :

- أ - السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في بعض الحالات .
- ب - الاجراءات التي تفرضها سلطات الحرب والظروف الاستثنائية .
- ج - اعمال السيادة أو الحكومة .

وهنا نحيل الى التحليلات الخاصة بهذه المواضيع⁽¹⁾ ونكتفي بان نؤكد ان
الإدارة رغم تمتعها ببعض الاستثناءات في هذه المجالات، فاننا نجد ان الفقه
والاجتهاد القضائي عملا عنى تضيق حدودها حتى تبقى في ظل دولة
القانون رغم هذه الاستثناءات .

(2) - تشجيع الحوار بين الإدارة والمواطنين

ان من شأن الرقابة الادارية ، ان تقلل من الحواجز الموجودة بين
الإدارة وبين المتعاملين معها وبالتالي قيام الادارة بهذه الرقابة عن طريق
اصلاح بعض الاخطاء اما بصفة تلقائية أو بناء على تدخل مباشر من
المواطنين أو عن طريق تكليف وسطاء بهذه المهمة .

وان من نتائج هذا الحوار ، ان يؤدي لا محالة الى التخفيف من بعض
العيوب التي تعرفها الإدارة من روتين وبيروقراطية ، وبالتالي يجعل
المواطنين اعضاء نشيطين في مراقبة الادارة والتعامل معها ، عوض ان
تعتبر قراراتها نهائية لا يمكن مراجعتها ومدلول هذا الحوار عن طريق
الرقابة الادارية يتعدى حدود مراقبة الشرعية اذ قد يمتد ايضا الى مراقبة
الملائمة الشيء الذي قد يساهم في سد الثغرات التي تعجز الرقابة القضائية
والسياسية عن سدها .

(1). انظر هذا الموضوع : الدراسات الخاصة بالقضاء الاداري ، خاصة : مبدأ المشروعية انظر ايضا
محاضراتنا في السنة الثالثة قانون عام في القضاء الاداري ، لطلبة كلية الحقوق .

القضائي المؤرخ في 12 غشت 1913 ما وصلت اليه فرنسا في 24 ماي 1872 بإنشاء مجلس الدولة كقضاء مفوض.

وكان من الضروري انتظار الاستقلال السياسي للمغرب ليصدر ظهير 27 سبتمبر 1957 المؤسس للمجلس الأعلى الذي أدخل دعوى الالغاء ضد القرارات الصادرة عن السلطات الادارية بسبب الشطط في استعمال السلطة .

ولقد وقع تأكيد هذا في قانون المسطرة المدنية المؤرخ في 28 سبتمبر 1974 في الفصل (353) .

وهنا يجب ان نذكر بان هناك فرقا بين ظهير 1957 وقانون 28 سبتمبر 1974 فيما يتعلق بالطعون الادارية، ففي ظل الظهير الاول كان الطعن الاداري اجباريا حسب الفصل (14)، وكان على القاضي اثارته تلقائيا وبالتالي عدم التقدم بالطعن الاداري وعدم احترام المواعيد الخاصة بتقديمه يكون سببا لرفض الدعوى. وبعد الاصلاح القضائي لسنة 1974، فقد اصبح التقدم بالطعن الاداري (رئاسي او استعطافي) اختياريا تبعا للفقرة الثانية من الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية المؤرخ في 28 سبتمبر 1974 .
وتبعا لذلك يمكن لنا ان نعتبر ان مقتضيات قرار CADOT المؤرخ في 13 ديسمبر 1889 لم تدخل الى المغرب الا بعد اكثر من ثمانين سنة .
ومن اجل تعزيز الرقابة الادارية على اعمال الادارة يتم اللجوء الى مؤسسات اضافية متخصصة لهذا الغرض .

3 - انشاء مؤسسات متخصصة للرقابة الادارية

رغبة في تعزيز الرقابة الادارية على أعمال الإدارة، وعدم الاكتفاء بالطعون الادارية او المبادرات التلقائية للإدارة، يتم اللجوء الى مؤسسات خاصة للمساهمة في الرقابة على الإدارة. وبغض النظر على الامكانيات والتنظيمات الموضوعية للمراقبة الداخلية لسير الإدارة، نجد تكليف اشخاص او مؤسسات بمراقبة نشاط الإدارة، وذلك ما سنتعرض له في القسم الثاني عند حديثنا عن هذا النوع من الرقابة في الانظمة الحديثة وفي التراث الاسلامي .

تلك هي الاسس التاريخية التي طبعت تطور الرقابة الادارية على اعمال الإدارة، وترتبط هذه الاسس ايضا بالاسس النظرية التي تعمل على بقاء الرقابة بجانب انواع الرقابة الاخرى على اعمال الإدارة .

ثانيا : الاسس النظرية للرقابة الادارية

يمكن لنا ان نقترح ثلاثة اسس نظرية لآقرار الرقابة الادارية على اعمال الإدارة :

اختصاصات مجلس الدولة بقيت على سبيل الحصر وبالإضافة الى ذلك بقيت نظرية الوزير القاضي Le ministre juge أو الادارة القاضية فهي السائدة، حيث كانت الادارة تعتبر هي ذات الاختصاص العام للفصل في المنازعات الادارية، اما المحاكم الادارية فكانت لاتختص الا في النظر في المنازعات التي نص عليها القانون صراحة، وتبعاً لذلك، كان الافراد ملزمين بالتوجه اولاً الى الوزير القاضي باعتباره قاضي القانون المشترك قبل التوجه الى مجلس الدولة باعتباره هيئة استثنائية .

ولقد استمرت هذه الوضعية بهذا الشكل في فرنسا خلال سنوات لان الفقه والقضاء في فرنسا فسرا انشاء مجلس الدولة ومجالس الاقاليم les

conseils des Préfectures في عهد القنصلية في السنة الثانية بمثابة هيئات اضافية بجانب الادارة العاملة تختص في بعض القضايا الادارية. وبذلك استمرت نظرية الادارة القاضية في التطبيق بجانب القضاء المفوض، الى ان جعل مجلس الدولة الفرنسي حدا لتطبيق نظرية الوزير القاضي عندما قرر في حكمه الشهير CADOT (كادوه⁽¹⁾) بتاريخ 13 ديسمبر 1889 قبول رفع الدعوى اليه من الافراد مباشرة دون المرور أولاً على الوزير .

وتجدر الاشارة هنا، الى ان الطعون الادارية التي سنتعرض لها في اشكال الرقابة الادارية هي من رواسب الادارة القاضية، ونشير ايضاً ان المغرب في عهد الحماية كان يقتصر فقط على هذه الطعون الادارية ضد قرارات الادارة دون الطعون القضائية باستثناء الامكانية التي كان مسموحاً بها للموظفين بتقديم دعوى الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد القرارات الادارية الخاصة بهم والمتعلقة بوظيفتهم، أمام مجلس الدولة الفرنسي تبعاً لظهير فاتح شتنبر 1928 اخذاً بالحل الذي طبقته الحماية الفرنسية في تونس سنة 1926 .

وبذلك تكون الحماية الفرنسية قد رفضت ان تدخل في ظهير التنظيم

(1) نظر قرارات لمجلس الدولة الفرنسي مجموعة 1892 الجزء الثالث ص 17 انظر ايضاً - الاحكام الكبرى في القضاء الاداري رقم 5 .

الشرعية هذه، ومن هذا المبدأ التزمت الادارة بأن تفرض على ذاتها رقابة ادارية قبل ان تراقب من قبل هيئات أخرى قضائية او سياسية، ولا تطيل في هذا الموضوع، ونحيل الى مختلف الدراسات التي تمت حول مبدأ الشرعية والالتزام به من قبل الادارة، والتي كانت مراقبتها الذاتية هي المراقبة الاساسية ان لم تكن هي الوحيدة عن طريق ما كان يعرف مثلاً في فرنسا بالادارة القاضية .

(2) - المرور بمرحلة الادارة القاضية أو الوزير القاضي

اذا ما استثنينا مختلف المظاهر التي تجلت فيها مراقبة الادارة من قبل هيئات خارجة عنها وخاصة القضائية منها في العالم الاسلامي، أو في الدول التي لم تفرق بين الادارة وبين الافراد في التقاضي، وإذا ما اخذنا التجربة الفرنسية التي اخذت السبق في ميدان تطور القانون الاداري فاننا نجد الرقابة الادارية على أعمال الادارة احتلت في البداية المرتبة الوحيدة ولم تشاركها في هذه الرقابة اية هيئة اخرى وذلك لأسباب خاصة لا بد من التذكير بها هنا : ان الممارسة المطلقة للسلطة قبل الثورة الفرنسية خلقت آثاراً سيئة. وادى هذا برجال الثورة الى اعتناق مبدأ فصل السلطات بشكل جامد ومتصلب والشئ الذي ادى ايضا الى تفسير هذا المبدأ تفسيراً خاطئاً حاول ان يفصل كلياً بين السلطة القضائية والسلطات الاخرى وخاصة السلطة التنفيذية التي تعتمد اساساً في نشاطها على الادارة وتبعاً لذلك، ادى هذا التفسير الى العمل على عدم تدخل السلطة القضائية في نشاط الادارة العامة، وبالتالي لا يمكن لها ان تنظر في النزاعات التي تحدث بين الافراد والادارة .

وتأكيداً لهذا التفسير عجل رجال الثورة الفرنسية باصدار قانون بتاريخ 24/16 غشت 1790 الذي انشأ الادارة القاضية او الوزير القاضي كمرحلة اولى قبل انشاء مجلس الدولة الفرنسي في 12 ديسمبر 1799 وتحديد دوره في الوظيفة الاستشارية في القضايا القانونية، وتقديم اقتراحات حلول في النزاعات الادارية، الشئ الذي جعل منه قضاء محجوزاً Justice retenue واستمر هكذا، حتى صدور قانون 24 ماي 1972 الذي خول لمجلس الدولة بصفة نهائية دوره القضائي وجعل منه قضاء مفوضاً Justice déléguée

لكن يجب ان نشير هنا الى انه على الرغم من ان قانون 24 مايو 1872 جعل حداً للقضاء المحجوز فيما يتعلق باختصاصات مجلس الدولة القضائية، اذ خول له سلطة البت نهائياً في النزاعات الادارية المعروضة عليه، عن طريق اصدار قرار نهائي دون الرجوع الى السلطة التنفيذية، فان

القسم الاول :

أسس الرقابة الادارية

تتمتع الرقابة الادارية بخصائص تميزها عن غيرها من انواع الرقابة الاخرى على اعمال الادارة، ويمكن أن تحصر هذه الخصائص من خلال استعراضنا لمختلف الاسس التي تركز عليها، ونقترح ان نحصرها في ثلاث فئات :

أولا : الاسس التاريخية ،

ثانيا : الاسس النظرية ،

ثالثا : الاسس المميزة .

أولا : الاسس التاريخية للرقابة الادارية :

فرضت الرقابة الادارية على اعمال الادارة وجودها كشكل من اشكال الرقابة نتيجة تطورات تاريخية عرفتھا الدول عامة وادارتها خاصة، وعبر هذه التطورات يمكن ان تحدد المراحل التي مرت بها الرقابة الادارية، الشيء الذي ادى الى اسس لها اصبحت بفضلها الرقابة الادارية في مرحلتها الراهنة، ويمكن ان نحدد هذه المراحل في ثلاث فترات .

- (1) - الانتقال من الدولة البوليسية الى الدولة الشرعية او دولة القانون .
- (2) - المرور بمرحلة الادارة القاضية او الوزير القاضي
- (3) - تعزيز الرقابة الادارية بمؤسسات اضافية .

(1) - الانتقال من الدولة البوليسية الى الدولة الشرعية :

لقد مرت الدول تاريخيا بفترات كان يعتبر فيها الحاكمون غير خاضعين لاية رقابة، وكان هؤلاء يعتمدون على عدة نظريات لتبرير استبدادهم، ويعملون على التأكيد بان الملك لا يخطيء ، وانه يستمد سلطته من قوة اعلى وانه ظل الخالق في الارض ، وبالتالي لا يمكن مساءلته والجميع ملزم بطاعته وتنفيذ اوامره، ولكن مع تطور الزمن، واندلاع كثير من الثورات والانتفاضات، المتعاقبة تاريخيا ونظرا للتعاليم التي جاءت بها الديانات السماوية وفي مقدمتها الاسلام وتبعا للابداعات الفكرية التي جاء بها مختلف المفكرين في الشرق والغرب للدفاع عن حقوق المواطنين والجماعات، وصل الفكر الانساني الى ان يقر قواعد اساسية في سير الدولة، واصبحت هذه الاخيرة تركز على اسس شرعية تجعل منها دولة القانون تعمل في اطاره وتسعى لاحترامه، وصار تبعا لذلك مبدأ الشرعية هو الاساس الذي تعتمد عليه الدولة في تسيير امورها، وحدد الفقه والاجتهاد القضائي، والمشرع حدود رقابة مبدأ

الرقابة الادارية على أعمال الادارة

اعداد : عبد القادر باينة

ان الادارة شأنها شأن جميع المؤسسات بالدولة مطالبة باحترام مبدأ الشريعة وتبعاً لذلك تخضع في اعمالها لعدة اشكال من الرقابة تحدد عادة في ثلاثة انواع :

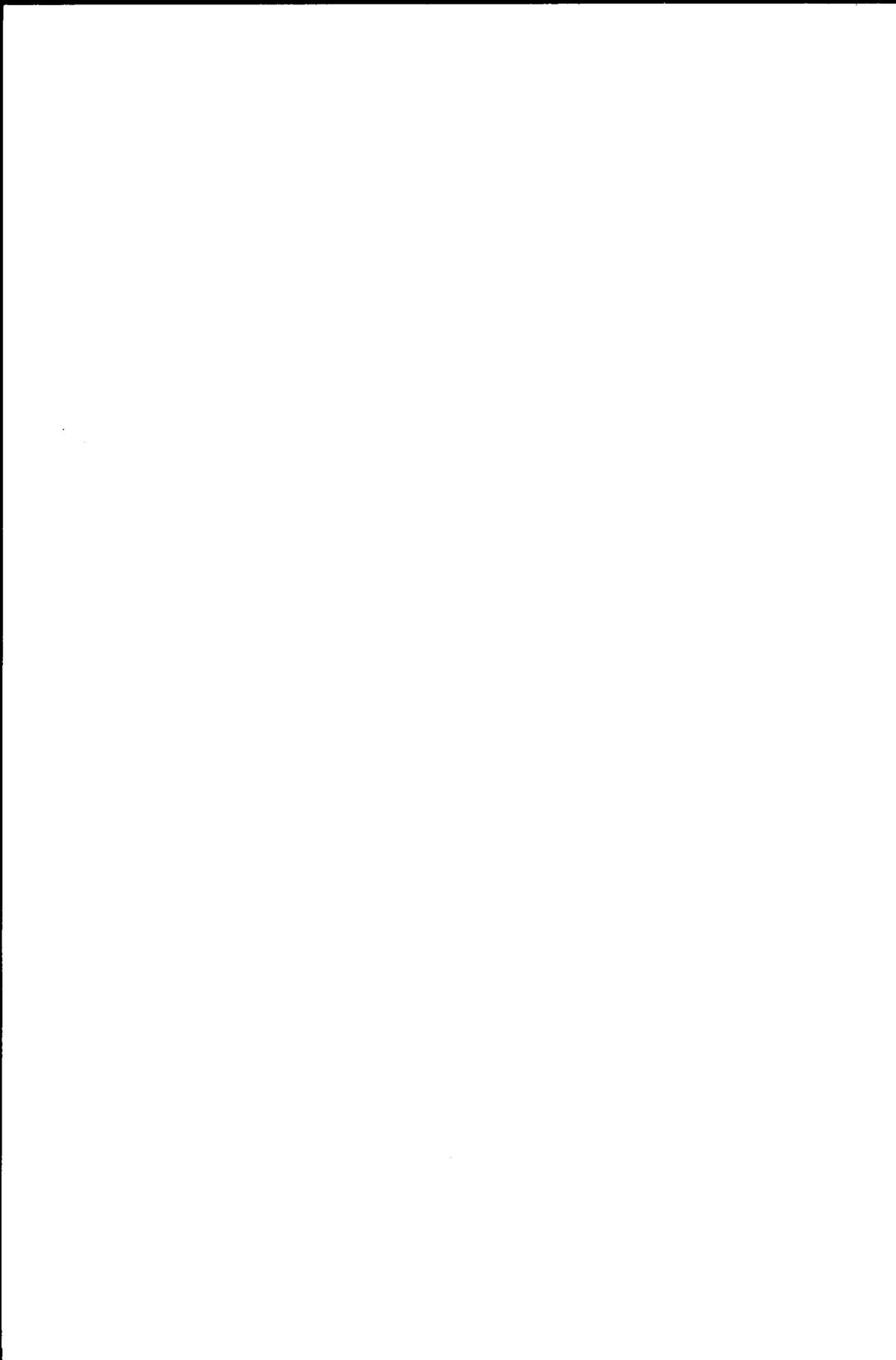
- (1) - رقابة سياسية : تمارس على الادارة من قبل البرلمان والرأي العام .
- (2) - رقابة قضائية : تمارس من قبل الهيئات القضائية ،
- (3) - رقابة ادارية : تمارس من قبل الادارة ذاتها .

وباقتصارنا على هذا النوع الأخير : الرقابة الادارية على اعمال الادارة نشير الى ان هذه الرقابة هي رقابة تمارسها الادارة على اعمالها قبل ان يتدخل القضاء . ونشير ايضا الى ان الرقابة الادارية تشمل ايضا الرقابة الداخلية المنظمة داخل الادارة لضمان حسن سيرها وحسن سير المرافق العامة الموكولة اليها وذلك عن طريق مختلف اشكال التفتيش او المتابعة اليومية لسير الادارة والمتجلية في مختلف الهياكل والاجهزة الادارية المتنوعة داخل الادارة .

وإذا ما استبعدنا هذا النوع من الرقابة الادارية الذي قد يجد بعض مظاهره في الرقابة الادارية التي سنتعرض لها سنقتصر على الرقابة الادارية غير الداخلية .

ومن أجل القاء نظرة اجمالية حول الرقابة الادارية على الادارة بالنظر الى التطبيقات العامة التي تعرفها هذه الرقابة في العالم عامة وفي المغرب خاصة، وبالتركيز على الخلاصات الأساسية في هذا الموضوع نقترح عرض الموضوع أولاً من خلال الاسس التي تتركز عليها في قسم أول، ثم نتعرض لاشكال الرقابة الادارية في قسم ثاني .

★ اسناد التعليم العالي : في القانون الاداري والعلوم الادارية .
رئيس شعبة القانون العام والعلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس بالرباط .



المفهوم الدولي لحق الاتصال والاعلام كحق اساسي الى الوجود الحي رهين ببلورة ملموسة للنظام الاعلامي العالمي الجديد الذي يتبين بوضوح انه هو نفسه مقيد بالتغلب على السيطرة والهيمنة المتجلية في علاقات الدول المتقدمة بالدول النامية او بعلاقات الشمال والجنوب. لكن هذا الوضع لا يمكن ان يدوم لانه غير طبيعي، ومن العوامل الرئيسية الفاعلة لتغييره في نظرنا، تحقيق التغيير والتطوير اللازم على المستوى الوطني وعلى مستوى التعاون القويم بين الدول النامية أولاً، ثم بالاستمرار في العمل داخل المنظمات والمؤتمرات الدولية ثانياً .



تجدر الإشارة الى ان هذه الاتفاقيات، ولو كانت جزئية مقيدة بجانب معين محدود من جوانب الحق في الاعلام والاتصال، فان لها فائدة قصوى في تطوير التصور العالمي لهذا الحق كحق أساسي للانسان والشعوب. فهي اولا اتفاقات دولية، وذلك يعني ان ارادة الدول موجودة وحاصلة بالفعل في جانب من الموضوع، الشيء الذي يمكن من القول انه لم يعد هناك مانع مبدئي من تحديد موقف قانوني بصدد مسألة دقيقة، ومع مرور الوقت سوف يتسع مجال المسائل وربما يشمل في يوم من الايام حق الاتصال والاعلام ككل، مثل ما حدث في قانون البحار. ودليلنا على ان التطور في المواقف الدولية الجزئية التي تغطي قطاعا كبيرا من مظاهر حق الاعلام والاتصال هو انه بالاضافة الى مجالات الاتصالات السلكية واللاسلكية والفضاء التي أشرنا اليها، نسجل وجود اتفاقات حول النقل البري والجوي والبحري، واتفاقات حول الملكية الفكرية والادبية والفنية، ويحتدم النقاش اليوم حول جانب مهم من هذه الملكية بهم ميدانا او عاملا أساسيا من عوامل التنمية، ذلك هو قطاع التكنولوجيا، حيث تصبح الملكية الفكرية هاجسا للدول بعدما كانت من الاهتمامات الادبية والمادية للأفراد، وقد اكتسى هذا الموضوع أهمية لم يسبق لها نظير بحيث تدخلت فيه كذلك المنظمات الدولية بمؤتمرات خاصة محاولة تبسيط الحلول لنقل هذه التكنولوجيا من خلال تبسيط الاستفادة والانتفاع من الانتاج الفكري والعلمي ذي التطبيق المباشر في الميادين التنموية .

من هذا يتبين الى اي حد يتشعب ويتعقد التصور الدولي للحق في الاعلام والاتصال حين تظهر محاولة لآخراجه من المفهوم القانوني الضيق المرتبط باتفاق حول نقطة دقيقة، ذلك انه يمس المصالح الحيوية للدول المتقدمة، الشيء الذي يدفع الكثير من مفكريها الى التريث ان لم نقل الى التصامم عندما نحاول توجيه الفكر القانوني الى تعميق وتوضيح الحق الطبيعي والاساسي في الاعلام والاتصال على مستوى الدول والشعوب .

لكن، وبصرف النظر عن المشكل القانوني، يجدر بنا ان نلاحظ بان الاتفاقات الدولية الثنائية والمتعددة الاطراف، تحاول وتهدف ايجاد صيغة معقولة في مجال الاعلام والاتصال، مجتهدة في التقليل والتضييق للثغرات او الفراغ الذي يطبع الساحة الدولية في هذا الباب. لكن الموضوعية تفرض علينا ان نعترف انه في الكثير من الاحيان تظل هذه الاوراق الدولية تعبيرا عن آمال مثالية بالنسبة للدول النامية بما فيها العربية، يصعب تحقيقها في الواقع، وذلك لسبب رئيسي هو ارتباط انجازها الفعلي المتكافىء والمتعادل الفائدة والانتفاع بالنظام الاقتصادي العالمي. لهذا يمكن القول بان اخراج

حقوق. بحيث اذا كان عرضة للمس والتعبير والانتهاك، عرض ذلك كل الحقوق الثانوية المستنتجة منه. فيكفي ان يقيد بأي شكل لينعكس ذلك التقييد على حرية الرأي والتعبير بجميع صيغها ووسائلها، وعلى حرية التجمع وتكوين الاحزاب والنقابات والجمعيات، الخ، لهذا اذا كان من المنفق عليه دوليا انه من الممكن تقييد بعض التطبيقات او الفروع او الحقوق الثانوية، في ظروف خاصة تمر بها الدولة، فلا يصح ان يحصل العكس، لان تقييد الفرع لا ينعكس على الاصل. وقد عملت لجنة ماك برايد بهذا المفهوم حين اعتبرت هذا الحق أساسيا، اي أصليا ولو على المستوى الدولي وذلك رغم انها مقتنعة بضرورة تعميق البحث والدراسة في الموضوع ككل (18) .

على العموم، تجدر الملاحظة الى ان ترادف المعاني حول مصطلح «الحق» في الدراسات القانونية الوطنية، ينعكس بحدّة على التطبيقات الدولية. بحيث يحث النقاش كلما حاولت المنظمات الدولية انشاء اتفاق عالمي : هل يعمل بالحق على أساس انه صلاحية تبقى رهن اشارة الدولة، تعمل بها وتمارسها او تتركها وتهملها حسب ظروفها ؟ وهو بهذا المعنى يوازي مفهوم الحرية الفردية التي تظل ممارستها رهينة بسلوك المعنى بها. على شرط انها تبقى دائما محمية بالقانون الوضعي «اي بالاتفاقيات والاعراف الدولية» في موضوعنا، وبالتالي لا يمكن نكران مبدئها ولو ان بعض الظروف الامنية والنظامية مثلا تفرض تقييدها في بعض الاحيان. من جهة ثانية يمكن ان يعمل بحق الاتصال في نطاق ضيق على أساس انه تطبيق لاتفاق او عرف دولي في حدود وميادين معلومة لا يمكن الخروج عن صيغها وشكلياتها الا اذا حصل اتفاق دولي يقضي بمراجعة او تعديل او الغاء الاوافق السابقة. بالفعل، يلاحظ في المجتمع الدولي او المفهوم الاول، الذي يرجع الى العدالة بالمعنى العام الشامل يظل مبدأ في بداية الاعتراف به، وتطرح انعكاساته معضلات كبيرة في اطار النظام الاعلامي العالمي الجديد، وهي التي يطالب تقرير لجنة ماك برايد بتعميق الدراسات حولها. كما نشاهد ان المجتمع الدولي يعمل جاهدا على تقنين بعض الجوانب من حق الاتصال والاعلام في ميادين ضيقة تبقى ممارسة الحق فيها محدودة بالاوافق الدولية، ومن هذه الميادين الاتفاقية الدولية للمواصلات السلوكية واللاسلكية المبرمة سنة 1965 ثم 1973، والمعاهدة الدولية المتعلقة باستكشاف الفضاء الخارجي واستخداماته المبرمة سنة 1967، وكذا الاتفاقيات الاقليمية مثل الاتفاقية الأوروبية حول الاذاعات المبتوتة من خارج التراب الوطني المبرمة سنة 1965، الخ .

(18) نفس المرجع أعلاه .

خاصة منها منظمة الوحدة الافريقية التي اثبتته في ميثاق حقوق الانسان والشعوب الصادر عنها سنة 1982، وكذا منظمة اليونسكو التي كرس له عدة اجتماعات ومؤتمرات منذ 1976 في نيروبي الى ان تبلور في مفهوم جديد للنظام الاعلامي الى جانب التصور الحديث للنظام الاقتصادي العالمي (15).

في هذا الصدد ركز المؤتمرون دراساتهم حول التدفق الاعلامي الحر والمصالح التي يخدمها نظرا لكونه صادرا عن الدول المتقدمة ومنسوبا من غير عائق تجاه الدول النامية. ولن نطيل في الحديث عن هذه النقطة لان الكتابات عنها أصبحت غزيرة ومفيدة (16) خاصة بعدما كرس لها المعهد الدولي للاتصال اهتماما كبيرا يستنتج على عكس ما لاحظناه اعلاه ان الحق في الاتصال اعترف به على المستوى الدولي منذ زمن طويل» لكن المحاولة الحقيقية في نظرنا لاستكشاف بعض الجوانب القانونية لهذا الحق، انطلاقا من مفاهيمه العلمية ومن الدراسات والمناقشات التي انصبت حوله لاتزال في بدايتها وتتركس للعناصر التي يمكن تركيبها لتصور مفهوم له على المستوى الدولي (17). وفي هذا الاتجاه يمكن الاستفادة من دراسات الفقيه الارجنتيني كوكا الدو الذي قسم عناصر حق الاتصال الى ثلاثة ابواب : حقوق الافراد، حقوق المؤسسات الاعلامية بما فيها رجال الاعلام، وحقوق المجتمعات المحلية والوطنية والدولية. نود التوضيح هنا بأن الامر لا يتعلق بعناصر الحق كما جاء في عمل الفقيه المذكور، وانما بميادين تطبيقه حيث نفضل التوزيع الذي سرنا عليه والذي يشمل الحقوق الفردية والجماعية داخل الوطن الواحد من جهة، والحقوق داخل المجتمع الدولي اي بين الدول والمنظمات من جهة أخرى .

بصرف النظر عن الملاحظات حول التصانيف القانونية، نود الاشارة الى جهد الفقه الرامي الى تكييفه الحق المدروس ضمن حقوق الانسان المعترف بها دوليا، حيث يكاد الاجماع ان يقوم على ان الحق في الاعلام والاتصال حق اساسي، غير قابل للانتهاك بتاتا مثله في ذلك مثل حق الحياة، وسر ذلك هو ان الحق في الاعلام والاتصال يكون حقا أصليا او مرجعيا تنبثق عنه عدة

(15) عالم واحد وأصوات متعددة، مصطفى المصمودي، ورقة مقدمة للجنة اليونسكو لدراسة قضايا الاعلام، جان دارسي، الدراسة المذكورة .

(16) حمدي قنديل، المرجع السابق، هامش 4 .

(17) عالم واحد وأصوات متعددة، الطبعة الفرنسية، ص 340 .

والاقتصادية والفكرية التي يمكن ان تعوق تواصلهم مع الاخرين (13). ولقد دل استكشاف اولي لحق التواصل عوض حق الاعلام والاتصال على مستوى الهيئات الدولية، وخاصة منها منظمة اليونسكو على غزارة وتشعب في الانعكاسات والميادين التي تتبع هذا المنظور، بحيث يمكن اعتباره فرعا كاملا مستقلا للقانون والحقوق بمفهوم جديد نظاما وليس حقا من الحقوق. ذلك ان التواصل يشتمل على حقوق التجمع والنقاش والمشاركة، ووضع الاسئلة والحصول على المعلومات وبتها او اعطائها والثقافة والاختيار، والحياة الخاصة وحقوق تنمية اخرى، ومن غير ان تعتبر هذه القائمة نهائية بحيث تظل قابلة للتمديد (14).

2) على المستوى الدولي :

ان الانتباه يشد بقوة عندما يلقي المرء نظرة على حق الاعلام والاتصال على الصعيد الدولي، وبالتالي من زاوية القانون الدولي العام. فلوله الاولي، يلاحظ ان النقاش تكاثر في عصرنا حول الهيمنة الدولية المنعكسة في التدفق الاعلامي المسيطر من الدول الكبرى واجهزتها وشركاتها التجارية في اتجاه الدول النامية، الى الحد الذي سمح بالكلام عن الغزو الاعلامي والغزو الثقافي وبالمقابل الامن الثقافي. بالفعل ظهرت مخاطر ذلك التدفق على الحضارات والثقافات بعد التطور الهائل الذي نشاهده في تقنيات الاذاعة والتلفزة والاجهزة الالكترونية والمعلوماتية والاقمار الاصطناعية. شعرت دول العالم الثالث بالضعف والخطر، فحاولت رد الفعل بشكل جماعي لان المشكل يبرز عند ممارسة العلاقة الثنائية اي بين بلاد نامية واخرى متقدمة. استفادت دول العالم الثالث من الفرصة القانونية المواتية التي يعطيها الميثاق العالمي لحقوق الانسان الصادر عن هيئة الامم المتحدة سنة 1948 والذي ينص في مادته 19 على حق الاعلام كحق من الحقوق الاساسية للانسان للتعبير عن نفسه والتعرف على ما يعبر عنه الاخرون، «لكل فرد الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون تدخل، واستقاء المعلومات وافكار وتلقيها ونقلها من خلال أية وسائل وبغض النظر عن الحدود». وقد أكدت هذا الموقف الاتفاقية الاممية المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والتي وافقت عليها هيئة الامم المتحدة سنة 1966، والتي أطلقت العنان لمناقشة هذا الموضوع في الكثير من المنتديات والمنظمات الدولية،

13) دراسة جان دارسي المذكورة اعلاه، وكتاب عالم واحد وأصوات متعددة، الطبعة الفرنسية، ص 215 وما بعدها .

14) نفس المرجع اعلاه، ص 416 وكذا س. هارمس : محتوى حقوق ومشاكل ومناهج، شعبة الاعلام والتواصل، جامعة هاوي، هونولولو .

وجه الدولة اذا مارست أجهزتها وظيفتها العامة بشطط او تعسف، وأن تردع الافراد والخواص اذا ما اصطبغ سلوكهم بالانانية والفوضى وعرض حقوق غيرهم وحررياتهم للضرر او مس بالمصلحة العامة وأمن البلاد واستقرارها .

بالتأكيد، ان هذا النهج القانوني لا يمكن ان ينجح الا في مجتمع ديمقراطي يؤمن بحرية الاعلام والاتصال، ويؤمن تبعا لذلك بضرورة المسؤولية بحيث يفترض ان تكون القوانين معبرة عن رغبة المواطنين ومستجيبة لحاجياتهم وطموحاتهم. ومعنى ذلك ان تصدر تلك القوانين والنظم عن هيئات ممثلة لمختلف المواطنين، وان يرجع تطبيقها ومراقبتها وتقييمها للقضاء والعدالة والهيئات التي تهتم مباشرة بقضايا الاعلام والاتصال. لذا صار لزاما ان تشمل تلك التنظيمات مختلف الهيئات والمؤسسات المهنية والعاملين والمتعاملين مع الاعلام، نقابات، جمعيات، هيئات او لجن أو مجالس وطنية عليا ..

كما يجب ان تركز اهتماماتها لاختلاقيات ومواصفات وتقنيات مهام الاعلام من جهة، وان تضع الحدود الواضحة للمسؤوليات والعلاقات بين القطاعات الادارية والحكومية والقضائية والخاصة من جهة ثانية، وان تتضمن السبل والمناهج التطويرية ابتعادا عن الجمود والركود، بحيث تبقى دائما مهيأة للمراجعة والتعديل تبعا لما يمليه تطور الفكر السياسي والاجتماعي السائد في البلاد، ومسايرة لما يبرز من تجديد في الانتاج التكنولوجي والبحث العلمي في فنون الاتصال والاعلام ووسائله وانسجاما مع ما تفرضه العلاقات الدولية والمعاشية والتفاعل في الاسرة البشرية .

فضلنا اثاره النقاش حول مفهوم القاعدة القانونية التي يعبر عنها، ولاننا نعتقد مع آخرين (11) بان حق التواصل، عوض حق الاعلام والاتصال، لا يزال في فجر التفكير به كحق لانه لا يجد لحد الان اي صدى في الانظمة القانونية الوطنية ولو في الدول المتقدمة كما أنه لا يطرح الا لمجرد البحث على مستوى العلاقات بين الدول الكبرى والنامية لكن الشيء المسلم به اليوم هو ان حق الاعلام والاتصال صار لبنة أساسية في الحقوق الأساسية للانسان، وبرز بهذه القوة في المواثيق الدولية الاممية والاصحاحية (12)، بعدما افتتح الجميع بأن هذا الحق الطبيعي للبشر دفعهم الى السجح خلال فترات طويلة لتحرر من السلطات او القوات المهيمنة مع العراقل السياسية

(11) س. لويف، رأي مقدم للجنة سين ماك برايد. عالم واحد وأصوات متعددة. ترجمة اللغة الفرنسية ص 215 .

(12) الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتائق هيئة الامم المتحدة الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب، وتائق منظمة الوحدة الافريقية .

ديمقراطية شاملة (8). وبما انه ليس من المنطق والموضوعية ان تسطر هذه الدراسة المتواضعة شروط تحقيق تلك الممارسة المسؤولة، لانها رهينة بمعطيات كل دولة، فانه لا يسعنا هنا الا الاشارة الى بعض المعالم التي يجب احترامها مثل تجنب كل ممارسة سلطوية عمودية في اتجاه واحد تحت ذريعة القانون تستحوذ فيها أجهزة الدولة على حق القرار وتطبيقه ومراقبته وتقييمه (9). كما يفترض تحقيق التوازنات المناسبة بين مختلف القطاعات الحيوية والجهات والمناطق والمجموعات البشرية والاسر الثقافية ومصالح الافراد والخواص (10) بحيث تحترم الهويات وتشجع انواع الابداع والانتاج المختلفة وتسان أموال الدولة وتحفظ هيبته ونحمت اعراض المواطنين ومعقداتهم وشرفهم .

توضيحا لهذه الفكرة يتحتم ان تكون الانظمة التي تحكم ممارسة حق الاعلام والاتصال من طرف الدولة والمواطنين تنعكس على القوانين التي تنظم وسائل الاعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية. لذا نفترض ان نساير قوانين الصحافة والنشر والاذاعة والتلفزة والسينما والمسرح والطباعة والتصوير والتوزيع.. غاية المصلحة العامة الى جانب حماية الحقوق والحريات الاساسية للافراد، وذلك بالبحث عن ازدهار حقيقي للوطن وتكريس احترام فعلى لشرف وكرامة المواطن اضافة الى حفظ ما يامله من فائدة مادية ومعنوية من ممارسته لحق الاعلام والاتصال .

تلك هي الشروط الاساسية لتطابق المبدأ والممارسة بالنسبة لما بصطلح عليه عموما بحرية الرأي والتعبير، وعندما يقضى الامر انحازا للحمالة والاحترام سواء للفرد او للمصلحة العامة، ان تنفذ الحدود والقيود والتعقوبات والتأديب، يجب ان يحصل ذلك ضمن أنظمة واضحة معروفة من لدن الجميع، اى متمتع بالحد الأدنى من الضمانات التي تتحلى في المشرعية وحرية الدفاع والحصانة القضائية والحصانة البرلمانية لاجل هذا ننبه الى ضرورة التكامل الديمقراطي والقانوني من خلال وجود نصوص حثابة وادارية ومدنية واضحة مرتكزة على المبادئ الاساسية لحقوق الانسان وعلى مساطر قضائية عادلة ونزيهة، لها من القوة والهيبة والاحترام ما يكفل لها ان تقف في

(8) انظر للكاتب دراسة حول : الاعلام الذي نريده، فلسفة ودورا ومعايير ورنة مقدمة نتجة دراسة قضايا الاعلام في الوطن العربي التابعة للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم تونس 1983 مجلة الاعلام العربي، عدد ص

(9) انظر للكاتب : الاعلام الاستعماري في عهد الحماية الفرنسية بالمغرب، المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، عدد 12 سنة 1983 ص 13 .

(10) انظر للكاتب : النظام الجنائي للاعلام، نفس المجلة عدد 13 سنة 1983 ص 48 .

كونه يسهل المسيرة والوعى بأبعادها، ويحقق التفاهم والتفاعل بين المسؤولين عنها والمستهدفين لها. لذا نستوحى فكرة أخرى مما جاء في كتاب روح القوانين للمفكر الفرنسي مونتسكيو، حين وصف العلاقة بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية بكون بعضها يحقق التوازن للبعض الآخر ويحنب البلاد من السقوط في تعسف احداها على حساب الاخرين. بما ان هذه السلطات الثلاث تعتبر نتيجة لتعبير الاغلبية الشعبية عن رأيها في نظام حكمها، وبما أن علاقة التعامل والتفاهم والتفاعل لازمة مستمرة مفترضة بين المواطنين والسلطات المذكورة، فان الوسيلة الوحيدة لتحقيق تلك العلاقة تصبح هي ممارسة المواطنين بما فيهم الممثلون للسلطات الثلاث المذكورة لحق الاتصال والاعلام، بحيث تكون صلاحيتهم هاته بمثابة سلطة او لنقل قوة مضادة لكل ما يمكن ان يصدر من هفوات او اهمال او استبداد من طرف الهيئات المجسدة للسلطات التقليدية. هذا الوضع يكفل لممارسة حق الاعلام والاتصال كبح جماح السلطة أثناء الفترة القانونية او النظامية التي تكون فيها مؤهلة لممارسة السلطة، ويمكن المواطنين من اختيار سليم بعد ذلك حين تنتهي مدة تأهيلها ويتطلب الوضع تجديد نيابتها او الغائها .

إذا اقتنعنا بوجهة النظر هاته صار من السهل علينا ان نسجل بأن الاعلام والاتصال أصبح وظيفة اجتماعية ضرورية لكل وضعية وطنية وذلك سواء مارسته الدولة وحدها، أو مارسه المواطنون وحدهم، أو مارسه المواطنون بالاشتراك مع الدولة، حسب النظام السياسي الذي يختارونه لممارسة الحكم في بلادهم .

نشير هنا الى ان هذا التصور يستلزم وجود نظام الديمقراطية الاجماعية الحقيقية. تلك الديمقراطية التي تتجاوز الصيغ التقليدية الشكلية، وتعتمد على اتخاذ التدابير وممارسة الوسائل التي تكفل التحقيق الفعلي للمبادئ والحريات المعلنة في الدساتير، ولا تقتصر على خلق فرص الضياع في متاهات النقاش الايديولوجي الذي يغرق في التحليلات والتعاليق وينسى الواقع المعاش والانجازات الملموسة الممكنة. وبالتالي نلح على انه مهما كانت نصوص الدساتير مثالية، فلن تكون لها أية قيمة اذا لم يتمتع المواطنون بحرية الاعلام والاتصال بشكل ملموس. ليس المقصود هنا ان تنقلب الممارسة الحرة الى اطلاق العنان للفوضى والتملص من المسؤولية فلا حرية بدون مسؤولية. وانما الغاية هي الابتعاد عن كل ما من شأنه ان يؤدي الى غياب ممارسة حرة حقيقة للاعلام والاتصال في ضوء مسيرة تنموية

يتحلى من مجموعة القوانين والانظمة التي تضبط خروج الفرد او الجماعة عن ذاته وبفاعله مع الآخرين لارسال معرفة او للحصول عليها بوسائل مكتوبة او مسموعة او مرئية. فان طبيعة هذه القوانين والانظمة تختلف باختلاف المؤسسات والمصالح التي تطبق عليها. لكنها تتميز عموما بما ضرا على الفكر القانوني المتعلق بالاتصال والاعلام من تطور اساسي برز من خلال النظرية الفلسفة والتطبيق العملي والمهني .

من زاوية المنظور الفلسفي. يلاحظ ميز واضح يبلور الاختيار السياسي والتوجه الاجتماعي الذين تسير عليهما الدولة في نظامها. لهذا يتبين ان اغلبية الدساتير العالمية تخصص حزا مهما من بنودها وفصولها لاعلان حق الاعلام وحرية الرأي والتعبير وذلك ضمن فصل اعم واشمل ينطرق الي الحريات العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. حريات الرأي والتعبير والاجتماع والتظاهر وتأسيس النقابات والاحزاب والجمعيات الثقافية، وحقوق الشغل والتملك والتنقل الخ.. ومن البديهي ان مبادئ الدساتير تعبر عن وضعية مثالية في السعي الفعلي والحديث الي تحقيق تلك الغايات، وذلك مع الاخذ بعين الاعتبار للايديولوجية التي تطبع مجتمعاتها او التي تحاول ان تنشرها في مجتمعاتها .

من المسلم به كذلك ان القوانين الدستورية تغزل مجرد صيغ برفافة اذا لم تعمل أجهزة الدولة على تمتيع المواطنين بالممارسة الحقيقية للحريات المذكورة وخاصة منها ما يهمننا في نطاق الاعلام والاتصال (7). يحمل بنا ان نسجل هنا نقاط خطى الفكر القانوني واتجاهات الحياة السياسية والاجتماعية اليومية داخل الدولة، اذ لا شك اليوم ان التطور الحاصل في كل المجتمعات يعطى للاعلام والاتصال وضعية نظامية تزعزع المفاهيم التقليدية لهيكلية السلطات بين تنريعية وقضائية وتنفيذية كما عبر عنها مونتسكيو في كتابه النفيس «روح القوانين». سنطاط اليوم تخصص موقعا مرموقا للاعلام والاتصال كما يعبر عن ذلك البعض حين يعرف الاعلام بالسلطة الرابعة. لا نشاطر هذا الرأي رغم ما يرمز اليه من نيل في تقييم الرسالة الاعلامية. ذلك لان اعتبار الاعلام والاتصال سلطة رابعة لا يرجع الي فكر فقهي او فلسفي. انما هو رهين بما تقرره الدساتير والقوانين العليا للبلاد وبما تنفق عليه الاعراف والافاق الدولية. رفض صفة السلطة الرابعة لا يعنى أننا لا نعترف للاعلام بالقوة والنفوذ والاثر في مسيرة البلاد السياسية والاجتماعية والحضارية. عسى

(7) انظر الكتاب المفصل للاستاذ عبد الهادي بوطالب. الامين العام للمنظمة الإسلامية للتربية والثقافة والعلوم. الانظمة السياسية المعاصرة. حول القانون الدستوري سنة 1978 و 1975 وجورج بيردو: الحريات العامة .

العكس من ذلك، نرى ان حق الاعلام والاتصال يلعب دورا بارزا يتجلى في
واذاعة وتلفزة وسينما ومعلوماتية، والى ضرورة التوقف عند حد احترام
الحقوق الخاصة والعامة للمواطنين الآخرين من جهة والنظام والامن نعم
للدولة من جهة أخرى .

توخيا لما تقتضيه ظروف هذه الدراسة من بساطة وايجاز ومن شمولية
كفيلة بالاستجابة لغايتها في نفس الوقت نسجل تداخلا عضويا بين حرية
الرأي والتعبير ومجموعة من المبادئ القانونية والقواعد المسطرية سواء على
المستوى الوطني او الدولي. ويمكن ان يحازف بتعريف حق الاعلام
والاتصال كمجموعة من القواعد والانظمة التي تنظم علاقة خروج الانسان
عن ذاته ودخوله في دائرة مع الآخرين بناء على ارسال معرفة او حصول
عليها، وذلك حسب مظاهر ووسائل معينة. انطلاقا من هذا التعريف المبسط
الموجز، نشير الى اننا حاولنا ان نرسم من خلاله الى الظاهرة الاجتماعية
التي تميز سلوك الفرد حين يمارس حقه الطبيعي او حاجته الانسانية في
الاعلام والتواصل (6)، والى ضرورة الاتصال بالنسبة لاية جماعة او مؤسسة
او هيئة اعتبارية او معنوية بما في ذلك الدولة وقطاعاتها، فيما بين مختلف
فروعها بعضها ببعض، او مع المواطنين سواء كانوا منضوين تحت سيادتها
السياسية أو أجانبا عنها .

بهذا المنظور تتجنب جمود المنهجية القانونية التقليدية والتخوف من
مأزق التصنيف حسب التقسيمات الفقهية الاصطناعية، ونكون قد التزمنا
بخصايص الاعلام والاتصال كظاهرة من معطيات الحياة الداخلية للدول.
وكظاهرة أساسية من العلاقات الدولية وما تشيره حاليا من مشاكل بين العالم
المتقدم والعالم النامي، في ضوء نظام اعلامي عالمي جديد .

تبعاً لذلك يصير من الرصين ان نلتمس عناصر التعريف المقدم على
المستويين الداخلي او الوطني والخارجي، او الدولي من غير احراج لاننا لن
نقول بأن حق الاعلام والاتصال يكون فصلا من القانون الداخلي او الخاص،
ولا بأنه من صلب القانون الدولي او العام بصفة مطلقة، فهو هذا وذلك مع أن
لكل منهما دائرة لتطبيقه وممارسته، لا تتميز الا بالاطراف التي تعنيها
والمصالح التي تستقطبها .

1 - على المستوى الداخلي او الوطني :

اذا كان حق الاتصال والاعلام وحرية ممارسة الرأي والتعبير، هو ما

(6) الدراسة الأساسية في هذا الموضوع حول حق الاتصال كحق طبيعي جان دراسي مترجمة
ومشورة بمجلة الدراسات الاعلامية، عدد 18-19 سنة 1979 ص 48 .

(3). كما أن المنظمات الدولية العالمية والاقليمية لم تباشر لحد الان عقد مؤتمر مخصص لدراسة قضايا الجوانب القانونية للاعلام والاتصال على الصعيد الدولي وذلك على غرار ما فعلته مثلا في ميدان قانون البحار، مع العلم ان المبادئ التي يطرحها النظام الدولي الجديد للاعلام تصلح اساسا لعلاقات قانونية بين الدول من جهة، وداخل الدولة الواحدة من جهة اخرى .
وأملنا ان تكون المرحلة اللاحقة لمجهودات اليونسكو المتعلقة بالنظام الاعلامي العالمي الجديد تنصب على هذا الموضوع .

في ضوء ما سبق يصير عاديا ان نستنتج ان القوانين العربية وغيرها لا تعطى تعريفا قانونيا لحق الاعلام والاتصال. وهنا يجب ان لا نلومها لان مهمة استخلاص التعريف والتحديد العلمي لأي حق تظل من اختصاص علماء القانون الذين يركبون ذلك بناء على النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية والشروح النظرية والظروف الاجتماعية العامة التي تحيط بكل ذلك. (4)

وللحقيقة يجب ان نسجل كذلك ان فقهاء الدول المتقدمة والمنحكمة في الاعلام الدولي. لم يحاولوا لحد الان تقديم تعريف قانوني لحق الاعلام والاتصال، مقتصرين على وصف وتحليل مظاهر ممارسته ونتائجها في اطار حرية الرأي والتعبير. السبب الحقيقي في ذلك هو ما نشاهده يوميا من توسع مستمر في ميدان ممارسة الاعلام والاتصال وكذا في الوسائل التقنية المتعددة التي تستعمل فيه، والطرق او المناهج والسبل التي تتخذها تلك الممارسة وأخيرا الاهداف والغايات التي تكاد لا تحصر والتي ترمى اليها تلك الممارسة (5) .

أمام هذه المعطيات تقتصر صيغ التشريعات والاجتهادات القضائية والدراسات الفقهية الوطنية على النص على حرية التعبير والرأي وتشير في أحسن الظروف الى بعض الوسائل التقليدية والحديثة من كتابة وتصوير

1: يكفي هنا مثلا على ذلك المواصفات التي اعتبرت لاختيار اعضاء لجنة اليونسكو لدراسة قضايا الاعلام برئاسة السيد، سين ماك برايد. والنظر الى مؤهلات الناظرين باسم الدول في المؤتمرات والمفاوضات الدولية .

4 انظر في هذا الموضوع كتاب عالم واحد وأصوات متعددة اي تقرير اللجنة المذكورة في الهامش السابق. وكذا الدراسة القيمة للاستاذ حمدي قنديل : الجوانب الفلسفية والقانونية لحق الاتصال. كتاب حق الاتصال، اعداد دائرة الشؤون الثقافية بالعراق. منشورات وزارة الثقافة والاعلام العراقية سنة 1982 ص 25 .

5 انظر المراجع باللغة الفرنسية المشار اليها في الهامش رقم 2. وكذا كتاب الاستاذ فرنسيس بال : وسائل الاعلام الحديثة في مجموعة ماذا اعرف. سنة 1983 .

أخرى يجدر الانتباه الى ان عمل الفقهاء في هذا الموضوع يخضع بقوة الى ما يستقر عليه الرأي من لدن السياسيين والمخططين وأصحاب القرار، بحيث يتحتم على رجل القانون ان يتخلى عن ما ميزه من حياد او جفاف ولو كان ذلك يظهر تحت ستار الموضوعية العلمية. تبعا لهذه الحقيقة يمكن تفهم حيرة رجال القانون حول تعريف تصنيف حق الاعلام والاتصال وحرية ممارستهما ضمن القانون العام او القانون الخاص، او ضمن القانون الداخلي او القانون الدولي، فنراهم أحيانا يدرسون جوانب منه في نطاق المؤسسات والحريات العامة والدستورية اذا تعلق الامر بوضعية المواطن تجاه أجهزة الدولة او اذا تطلب ذلك ممارسة العقاب والتأديب وبالتالي اثاره حقوق وحريات الدفاع والحصانة القضائية والحصانة البرلمانية. ونلاحظ أحيانا أخرى أنهم يدرسون حق الاعلام والاتصال او بعض مظاهرها في ميادين القانون الخاص حين يتناولون قضايا الملكية الادبية والمادية والمساس بالحياة الخاصة للأفراد او حين يسلطون الضوء على الجوانب الاجتماعية للعمل المهني الذي يمارسه الصحفيون او حين يحللون المظاهر التجارية لعمليات الاعلان والاشهار والمحاسبة والتدبير الاقتصادي للمؤسسة الاعلامية (2).

في جميع الاحوال نسجل غياب الدراسات التركيبية الشاملة لهذه القضايا وذلك راجع الى انشغال الكليات والمعاهد الحقوقية بالتدريس والبحث في ميادين أخرى، واهتمام الكليات والمعاهد الاعلامية بالموضوعات النظرية والمهنية لمفهوم الاعلام وممارساته. اضافة الى ذلك، عندما نمعن النظر ندين ان الفكر القانوني يتميز اليوم بالتشتت لانه لا يلبث ان يسجل تداخل المعطيات الواقعية والحقوقية الوطنية والدولية في الموضوع. ويلاحظ القانونيون شىء من السلبية ظهور قانون دولي للاعلام والاتصال، وفي الاغلبية الساحقة من الاحيان يجدون أنفسهم على هامشه اذ نادرا ما يبلور حصيلة وطنية وما يشاركون في وضع تصوراته ومناقشة قضاياها وملابساته

(2) بالفرنسية: شارل دباش، المفصل في قانون الاذاعة والتلفزة، باريس 1967 فرناندو طيرو، اعتبارات قانونية ونظامية، أجهزة الاعلام والتنمية الوطنية ص 305 وما بعدها، جان ماري اوبي وروبير ديكو ادر، قانون الاعلام، مجموعة ضالوز، سنة 1982 ص. 6 و 15 وما بعدها؛ رولاند كايرول، الصحافة السمعية البصرية، مجموعة طيميس سنة 1973 ص. 125 وما بعدها وص 501 وما بعدها، بالعربية، ابراهيم الداوقى، قانون الاعلام.. نظرية جديدة في الدراسات الاعلامية الحديثة، مجلة التوثيق الاعلامي، العدد الرابع، سنة 1982 ص 26.

حق الاعلام والاتصال بين مبادئ الحرية وبنود القانون

محمد الادريسي العلمي

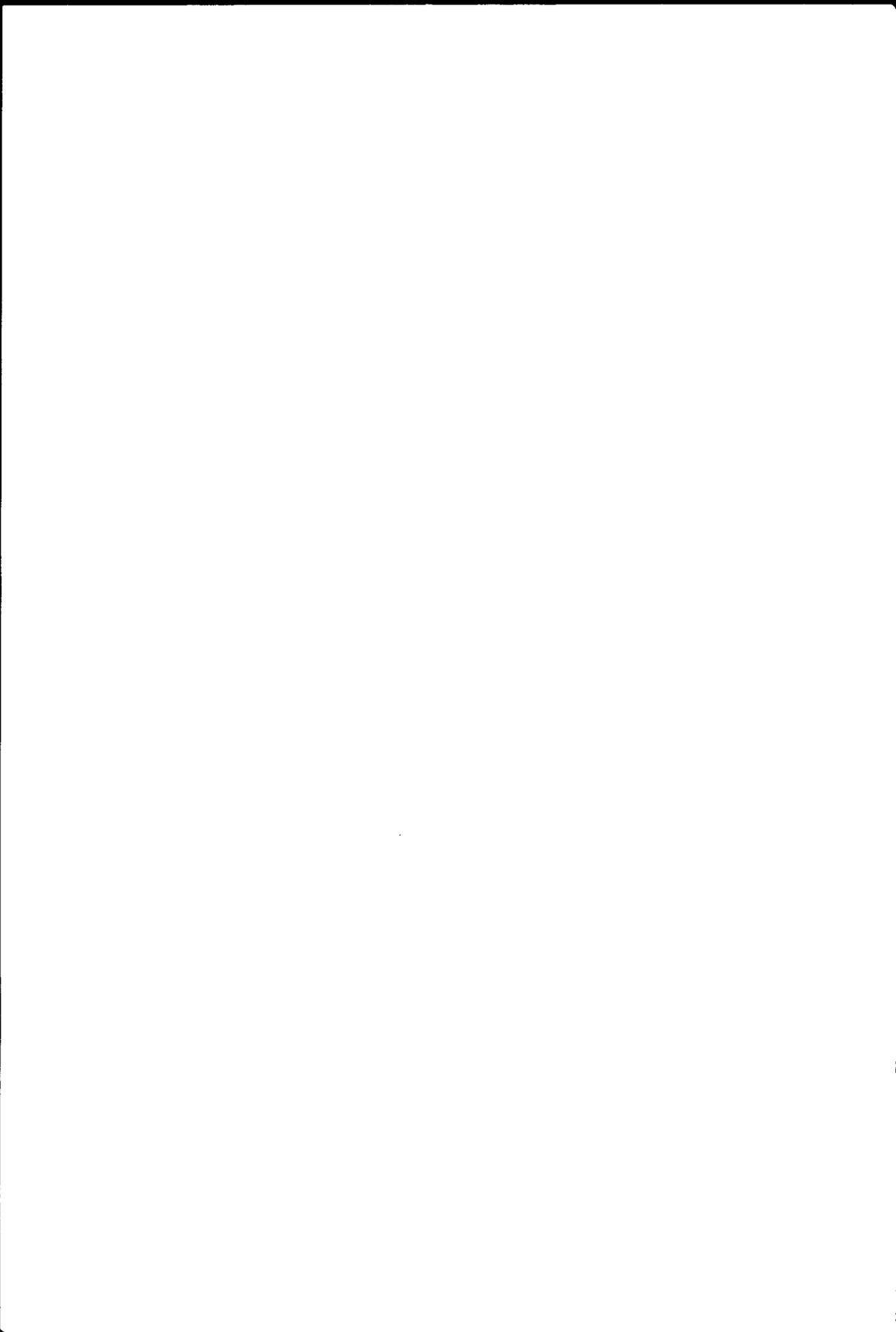
مقدمة :

أمام المفاهيم الجديدة لحرية الاعلام والاتصال، اتخذت الابحاث والدراسات المتعلقة بهما ميادين متشعبة لا تكاد تهمل فرعا للمعرفة النظرية والتطبيقية، لكن أهم نطاقاتها تبرز في الفكر السياسي والاجتماعي. وعلى هذين الصعيدين تتخذ مبادئ حرية الاعلام والمفاهيم القانونية أو الجوانب التنظيمية لها قسما وافرا من اهتمامات المشرعين، خاصة في البلدان النامية. في هذا الاتجاه يلاحظ انه لا تكاد وثائق دولة عربية تخلو من مواقف حول حرية الاعلام والتعبير والرأي سواء على مستوى اللوائح المعلنة بالدرساتير أو الأنظمة العليا للبلاد، أو سواء على مستوى اللوائح والقوانين التطبيقية. كما لا تكاد تخلو دولة عربية من الانتقاد الحاد سواء على مستوى مفهوم حرية الاعلام والاتصال والحق فيهما أو على مستوى ممارسة ذلك (1).

وبرجع السبب في هذه الوضعية الي كون الكثير من هذه الدول لا تزال تبحث عن نهج قويم يتفق وقضاياها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وبحقق بالتالي اخراجها من مخاطر التبعية وخاصة منها ما يهدد الهوية والذاتية الثقافية والحضارية التي تنتمي اليها.

ونظرا لخطورة موضوع حق الاعلام والاتصال وحادثة التفكيك والبحث العلمي الحاد الممارس فيه، لا يزال التردد في تعريفه وتحديد معانيه لأن الفقهاء يميزون بالتأثر الشديد بالنظريات والهيكل القانونية المتعارف عليها تقليديا، والتي يصعب عليهم التخلص منها بسرعة رغم تطور الاحداث والمذاهب الفكرية التي تطبع حياة المجتمعات التي يعيشون فيها. من جهة

(1) الحريات الصحفية في الوطن العربي، منشورات الاتحاد العام للصحافيين العرب، 1981 رقم 3، حمود الشريف، وسائل الاعلام العربي، مجلة الدراسات الاعلامية، العدد 20 سنة 1980 ص 135. حرية الاعلام بين المفهوم الضيق والتطبيق الواسع، نفس المجلة العدد 22 سنة 1980 ص 28، فتحي خليل، حرية الصحافة والتنظيمات الصحفية، نفس المجلة، عدد 29 سنة 1182 ص 36 محمد مصالحة : الصحافة وصناعة القرار السياسي، نفس المجلة عدد 29 سنة 1982 ص 61 .



دراسات وأبحاث

- 61 يتسبب فيها عربات ذات محرك
محمد ابراهيمي
- 81 القضاء المالي للغرفة الدستورية
محمد عبد المومن الديلامي
- 97 قانون المنظمة الدولية: جزء من القانون الدولي العام
عبد الغني القديري
- 125 بنية الرأسمال، هياكل المراقبة، أبعاد السلطة الاقتصادية والمالية
دراسة تحليلية وتفسيرية انطلاقاً من النموذج المغربي
فؤاد الشجعي
- 141 النظرة الخلدونية للدولة كمحرك للتنمية الحضرية انطلاقاً من
واقع المغرب قبل الرأسمالية
سعيد الدخيسي
- 151 توفر المواد المعدنية، سلوك الرأسمال، وشروط التراكم
العربي الجعيدي
- 163 تأملات حول قياس عدم تكافؤ الدخل بالمغرب
فريد الاخضر
- 175 الادخار و«التبعية» بالمغرب من 1951 الى 1954

II - اجتهادات قضائية

- 197 سكينه بوراوي
المسؤولية الجنائية لمديري الشركات

III - بيليوغرافيا

بيليوغرافيا نقدية .

- محمد العربي بن عثمان
نظرية التجار للبلديات وتطبيقاتها بالمغرب للاستاذ عبد
الوهاب المريني 207

فهرس

باللغة العربية

ا - دراسات وأبحاث

- محمد الادريسي العلمي
9 حق الاعلام والاتصال بين مبادئ الحرية وبنود القانون
عبد القادر باينة
23 الرقابة الادارية على أعمال الادارة
ابراهيم زياني
41 علاقة البرلمان المغربي بالجماعات المحلية على هامش تعديل
62 من الميثاق الجماعي بتاريخ 2 شتنبر 1980

باللغة الفرنسية

ا - دراسات وأبحاث

- محيي الدين امزازي
9 المسؤولية الجنائية للشركات في القانون المغربي
عز الدين بنيس
21 العنف وعلم الاجرام
فريد الباشا
41 المسؤولية المدنية التي يتحملها المتطوع لنقل الاشخاص مجانا
خالد اليزيدي
51 الوظائف الخفية للشبكات البنكية
زليخة نصري
الاحكام الجديدة المتعلقة بتعويض ضحايا حوادث السير التي



المجلة المغربية للقانون

والمسئمة والاقتصاد

تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط

المدير : عبد العزيز بن جلون

كتابة التحرير :

محمد الدخيمي، حبيب دفاف

اللجنة العلمية :

- مولاي ادريس العلوي - سعيد بلشير - محمد بناني - محمد بنونة - أحمد
شكري - محمد الادريسي - العلمي - جلال أمل - محمد جلل - عمر مكاوي
- فتح الله ولعلو .

لجنة التحرير :

محيي الدين أمزازي - عبد القادر ياينة - محمد العربي بن عثمان - عبد
القادر برادة - العربي حنان - أحمد الخمليشي - عبد المالك الديلامي
- مصطفى فلوش - عمر مداني - محمد رجاء العمراني .

الادارة والتحرير :

صندوق البريد /721، شارع الامم المتحدة - الرباط - اكدال

الاشتراك :

المغرب : 40 درهما

الخارج : 60 درهما

اشتراك خاص بالطلبة : 24 درهما

كيفية الاداء :

تدفع قيمة الاشتراك في الحساب البريدي رقم 45.634 - كلية العلوم
القانونية والاقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - اكدال .

ان الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتاتيبها

مطبعة الرسالة

الرباط

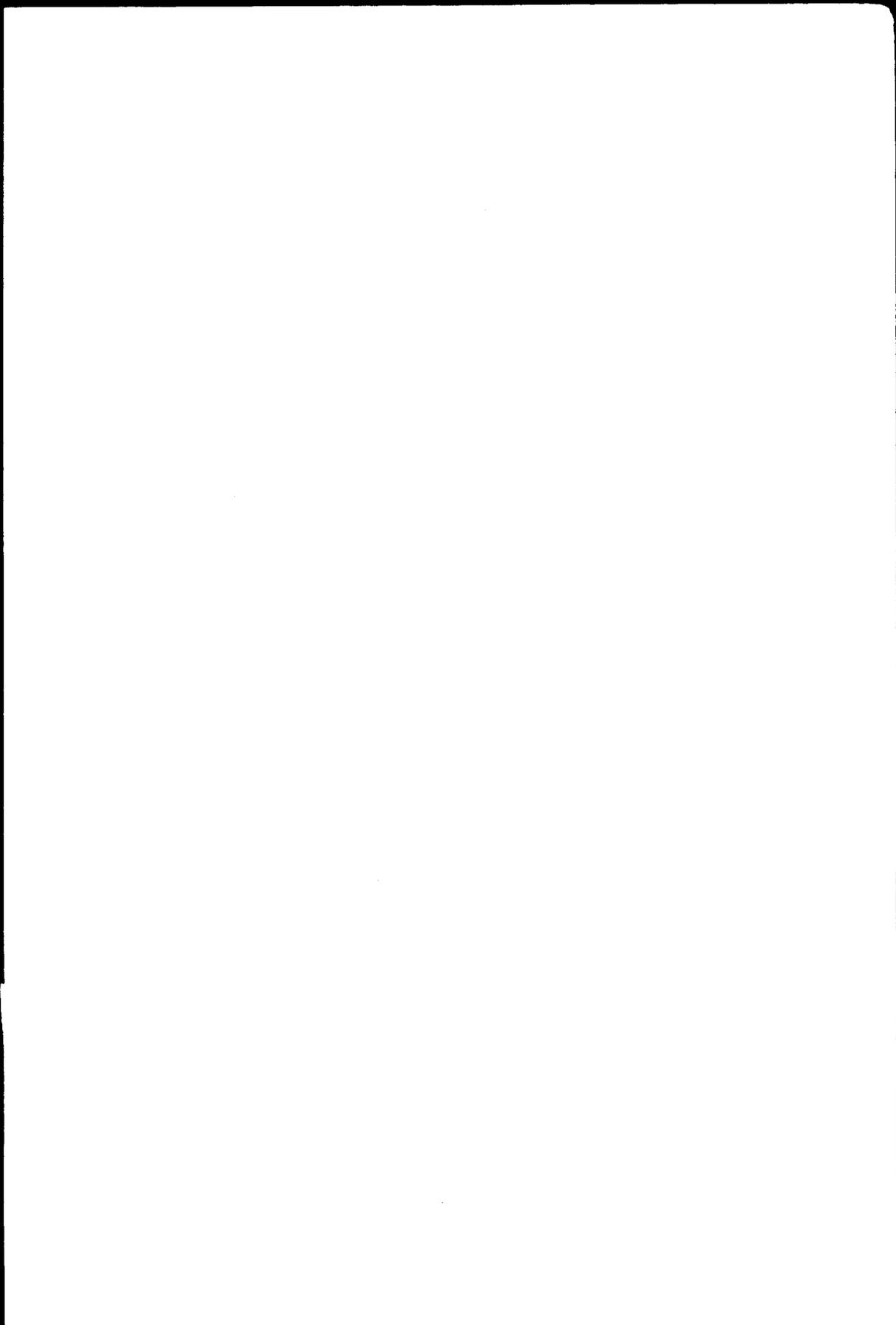
الايداع القانوني رقم 7/76

المجلة المغربية
للعلوم القانونية
والسياسية
والاقتصادية

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والاقتصاد

هذا العدد نشر بمساهمة
من رئاسة جامعة محمد الخامس

مجلة تصدرها مرتين في السنة كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يصادف صدور العدد 17 من المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد هذه السنة تخليد الشعب المغربي للذكرى الخامسة والعشرين لتربع صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني نصره الله على عرش أسلافه المنعمين .

ومن الطبيعي، أن أغتنم هذه المناسبة السعيدة لأقدم هذا العدد، أصالة عن نفسي، ونيابة عن السادة الاساتذة والطلبة والاداريين بالكلية، لمكنا المحبوب القانوني الاول للبلاد، تعبيراً عن امتناننا لما يسديه جلالته على الدوام من نصح وتوجيه للجامعات وللجامعيين .

وان كليتنا اذ تحتفل بهذه المناسبة الغالية، تفتخر بالعناية الفائقة التي يوليها جلالته لكليات العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وللعاملين بها، من أجل أن تساهم بدورها الفعال في التنمية الشاملة لبلادنا ومواجهة كافة التحديات والدفاع عن وحدتنا الترابية .

أطال الله عمر مولانا جلالة الملك الحسن الثاني الموحد الباني، وأقر عينه بولي عهده الامير المحبوب سيدي محمد القدوة المثالية للطلبة ومفخرة كليتنا، وبصنوه الجليل الامير مولاي رشيد وكافة الاسرة الملكية الكريمة، انه سميع مجيب .

العميد

عبد العزيز بن جلون