

# Gouvernance de la réforme de la justice et du climat des affaires à l'aune du Statut avancé

Synthèses

Working papers



Les cahiers du CESEM

# Étudier. Analyser. Partager.

HEM met la recherche au service d'une meilleure pratique managériale



La revue Economia est éditée par le CESEM, centre de recherche de HEM



La performance réfléchi

CESEM : 2, rue Jaâfar Essadik

Quartier Agdal – 10080 Rabat

Tél. (+212) 537 67 37 46 – Fax : (+212) 537 67 04 22

cesem@hem.ac.ma – www.hem.ac.ma

## SOMMAIRE

**Préface : La chaire Maroc-Europe et la réforme de la justice?**

*Larabi Jaidi et Driss Ksikes*.....1

**Introduction : Ce qui avance dans le Statut avancé**

*Eneko Landaburu*.....4

### Synthèses

**Documents de synthèses du collectif stratégie :**

- Mieux gouverner les réformes au Maroc

Le statut avancé, une locomotive?.....9

- Mieux gouverner la réforme de la justice.....16

### Working papers

- Réformisme sans réformes : les limites d'un attelage techno-politique

*Mohamed Tozy*.....23

- Statut avancé : Un levier des réformes?

*Larbi Jaidi*.....29

- La gouvernance judiciaire

*Rachid Filali Meknassi*.....39

- Réformer l'autoritarisme au Maroc : Approche théorique et pratique

*Abdelhay Moudden*.....52

- La réforme de la justice en Turquie : Quels enseignements pour le Statut avancé?

*Erwan Lannon*.....60

- Gouvernance de l'environnement des affaires au Maroc

*Abdellatif Bernoussi*.....66

- Les litiges commerciaux et la réforme de l'environnement des affaires au Maroc

*Mohamed Mernissi*.....78

- Les limites du rapprochement réglementaire

*Mohammed Doubi Kadmiri*.....83

- Jumelage et convergence réglementaire : Le point de vue de l'Union européenne

*Jérôme Cassiers*.....88

### Annexes

Discours royal du 21 Août 2009.....91

Extrait du «document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut

Avancé» .....95

Mémoire sur la réforme de la justice au Maroc.....99

Note de Transparency Maroc sur la promotion du Système National d'Intégrité.....116

Modernisation des juridictions au Maroc.....122

Liste des juridictions concernées .....123

Statut et liste des membres du Collectif Stratégie.....126



CE DOCUMENT A ÉTÉ RÉALISÉ AVEC L'AIDE FINANCIÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE.  
LE CONTENU DE CE DOCUMENT RELÈVE DE LA SEULE RESPONSABILITÉ DU CESEM,  
CENTRE DE RECHERCHE DE HEM, ET NE PEUT EN AUCUN CAS ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME  
REFLÉTANT LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE.

## LA RÉFORME DE LA JUSTICE EN TURQUIE

### QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LE STATUT AVANCÉ ?

Erwan Lannon

*Professeur en droit européen à l'Université de Gand et directeur des études au Collège d'Europe (Natolin)*

La réforme de la justice en Turquie intéresse le Maroc au tout premier chef pour des raisons qui dépassent de loin la simple proximité culturelle. Ces deux pays, où ce secteur a clairement été identifié comme l'un des éléments clés de la mise en œuvre du train de réformes en général et de la mise en place de l'Etat de droit en particulier, se heurtent à des problématiques similaires, comme celles liées à la corruption et à un système judiciaire encore globalement défaillant.

Engagée depuis plusieurs années dans un processus de préadhésion à l'Union européenne (UE), la République turque possède de fait une avance certaine, ce qui lui confère une relative exemplarité, aux yeux d'un Royaume chérifien qui bénéficie désormais d'un Statut avancé. Dans ses réussites, comme dans ses blocages, l'expérience turque interpelle le Maroc à plusieurs égards.

La présentation du système judiciaire turc et du train des réformes, qui se fonde en partie sur des rapports présentés au Sénat et à l'Assemblée nationale française, sera suivie par une synthèse des conclusions des derniers rapports de suivi des progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion adoptés par la Commission européenne en 2009 et 2010, et enfin par un éclairage sur la leçon turque au regard du Statut avancé du Maroc.

#### LE SYSTÈME JUDICIAIRE TURC ET LA RÉFORME DE LA JUSTICE

Avant la mise en œuvre des réformes, l'appareil judiciaire turc se composait d'une Cour constitutionnelle, d'une Cour de cassation, d'un Conseil d'Etat, d'une Cour des litiges juridictionnels et de tribunaux de première instance. Premier problème, il n'y avait pas de cours d'appel. Autre problème révélateur du contexte turc, la présence d'une Cour de sûreté de l'Etat et de tribunaux militaires. Si le système judiciaire était capable de zèle pour des affaires liées à la liberté d'expression ou d'association, ce même système faisait à l'inverse montre de beaucoup de pesanteur dans d'autres cas. On y notait aussi un niveau de corruption très élevé ; des lois liberticides quant à la liberté d'expression ou de la presse ; des lois sur la

liberté d'association fortement inspirées par des préoccupations sécuritaires ; une forte discrimination vis-à-vis des minorités ethniques et religieuses (Kurdes, Roms ou alévis) ; des problèmes aussi relatifs au droit de la femme et ceux de l'enfant.

La réforme de la justice se situait par ailleurs dans un contexte politique difficile, avec au pouvoir un parti islamique, l'AKP, en butte à des tentatives de coups d'Etat militaires récurrentes et récentes, ce qui l'a d'ailleurs conduit à mener une réforme constitutionnelle pour affaiblir les pouvoirs de l'armée. Pourtant, alors que celle-ci avait semblé représenter au départ le problème majeur dans le cadre de la stratégie de préadhésion, c'est finalement la nécessité de mettre enfin en place la réforme d'une justice discréditée au sein de la population qui a été identifiée comme le premier des objectifs.

La transposition a donné lieu à des changements structurels d'envergure : adoption d'un nouveau code civil en 2001 et surtout, en 2005, d'un nouveau code pénal qui a suscité beaucoup de débats. L'éventail des réformes est particulièrement large : réforme de la Cour de sûreté de l'Etat et des tribunaux militaires, réforme des compétences et des procédures, avec d'importants programmes de formation des juges et des procureurs pour l'application du code civil ; transposition de l'acquis communautaire (droits de l'homme, médecine légale, compréhension de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de son impact en droit interne...) ; signature du protocole n°13 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit l'abolition de la peine de mort en toute circonstance. L'état d'urgence, qui était un gros problème dans les provinces du sud-est, a été levé fin 2002, même si des problèmes subsistent.

La législation concernant la torture et les mauvais traitements a été largement renforcée : le choix a été fait d'une politique de tolérance zéro, avec la volonté manifestée notamment par le ministre des Affaires étrangères, Ahmet Davutolu, de combattre les stéréotypes et de donner une autre image de la Turquie, la mise en œuvre effective de ces changements étant contrôlée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. La garde à vue sans comparution devant un juge a ainsi été ramenée de quinze à quatre jours.

Une stratégie de réforme judiciaire de très grande envergure a été lancée à partir de 2009. Il serait trop long de la développer ici dans le détail, mais les différents volets de cette macro-stratégie sont particulièrement intéressants à étudier. Elle arrive assez tard : on a enfin pris conscience que c'était là l'une des clés de la réforme et de la réussite de la stratégie de préadhésion.

Pour ce qui est de l'efficacité du système judiciaire, les procédures ont été accélérées par l'introduction des nouvelles technologies, avec notamment un programme d'informatisation, et par une augmentation importante du personnel judiciaire. Le nombre de juges et de procureurs est ainsi passé de 11 121 à 11 394 entre mai 2009 et septembre 2010.

Si des progrès ont été réalisés en matière de droits de l'homme et des minorités sur le papier, la simple transposition ne suffit pas : il faut en effet qu'une mise en œuvre effective soit poursuivie et amplifiée.

Concernant la liberté d'expression, beaucoup de modifications législatives ont été mises en place depuis 2001 avec, notamment, l'abrogation de l'article 8 de la loi anti-terreur relative à la propagande contre l'unité indivisible de l'Etat et la suppression de certaines peines appliquées jusque-là pour offense à l'égard de l'Etat et des institutions, ou pour menace contre l'unité indivisible de l'Etat. Il s'agit ici de l'article 301

du code pénal qui reste cependant un élément de cristallisation des problèmes.

Il faut noter, en 2010, le lancement d'une très importante stratégie de lutte contre la corruption, avec un programme quinquennal (2010-2014), doté d'un investissement important, dont il sera intéressant d'étudier le déroulement et les résultats. Mais la réforme de la constitution, proposée par le gouvernement, demeure le fait saillant de cette même année : elle a été acceptée par 58% des électeurs et ce vote a pris des allures de vote de confiance pour l'AKP, au grand dam des mouvements kémalistes qui ont accusé le parti islamique de vouloir islamiser le pays et ainsi contrôler la justice pour anticiper les élections législatives de l'été 2011.

La révision constitutionnelle limite les prérogatives de la justice militaire et modifie, au profit du pouvoir, la structure de la Cour constitutionnelle et du Conseil supérieur de la magistrature, lequel nomme juges et procureurs. La Cour constitutionnelle est désormais composée de 17 membres nommés par le président de la République et par le Parlement. Deux d'entre eux sont des militaires, ce qui pose le problème de leur indépendance dans une instance de ce type. Des consultations sont en cours avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les amendements au système judiciaire.

Il est paradoxalement facile de constituer un parti politique en Turquie et ce pays détient sans doute le record du monde de dissolution des partis politiques ! L'AKP, lui-même, est passé par un grand nombre d'avatars. Une réforme est donc intervenue pour rendre plus difficile la dissolution des partis politiques. Cette procédure est maintenant soumise au contrôle du parlement dominé par l'AKP ; une sorte de revanche vis-à-vis des tentatives de dissolution dont ce parti a été l'objet dans le passé.

Il est aussi plus facile de faire comparaître des membres de l'armée devant les tribunaux civils, notamment pour crimes organisés ou crimes contre l'État turc (là aussi une réponse aux tentatives de complots ou coups d'État militaire). Des dispositions constitutionnelles qui permettaient aux tribunaux militaires de poursuivre des civils ont été supprimées et des dispositions interdisent clairement de telles pratiques.

## L'IDENTIFICATION DE LA PERSISTANCE DE CERTAINS PROBLÈMES CLÉS DANS LE CADRE DES RAPPORTS DE SUIVI DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (2009-2010)

**D**ans la stratégie de préadhésion, la transposition de l'acquis communautaire ne suffit pas : la mise en œuvre effective des réformes doit être constatée. Or, pour la Commission européenne des inquiétudes subsistent au niveau de l'indépendance, de l'impartialité et de l'efficacité du système judiciaire turc, notamment au regard de la composition du Haut conseil de la magistrature et de la Cour constitutionnelle, ainsi que de la création des cours régionales d'appel qui ne sont toujours pas opérationnelles.

La corruption reste endémique, même si le cadre législatif de lutte contre la corruption a été amélioré, d'où le programme quinquennal qui a été lancé en 2010.

En ce qui concerne les minorités, des progrès ont été réalisés mais des préoccupations demeurent. Des problèmes subsistent notamment concernant les Kurdes : l'adoption d'une loi sur la réintégration dans

la société qui prévoit une amnistie partielle et des réductions de peines pour les personnes impliquées dans les actions terroristes n'ayant eu que très peu d'impact. La Commission européenne constate qu'il y a toujours des atteintes aux libertés fondamentales, même si elles sont d'une moindre ampleur. Des améliorations sont à noter concernant la presse, notamment en langue kurde.

La nouvelle loi sur les fondations se met en place peu à peu mais la condition des alévis reste problématique. Leurs droits ne sont pas tout à fait respectés et l'on assiste toujours à des attaques contre les religions minoritaires. Reste à établir un cadre juridique conforme à la Convention européenne des droits de l'homme, pour que les communautés religieuses non musulmanes puissent fonctionner sans entraves abusives.

Des problèmes subsistent dans les prisons, un autre aspect à ne pas négliger. Par ailleurs, l'article 301 du code pénal, qui permettait de restreindre la liberté d'expression en cas de dénigrement de l'identité turque, de ses fondements, des institutions de l'Etat..., a bien été réformé, mais certaines ONG craignent que ses termes généraux lui permettent d'être appliqué de façon arbitraire, pour ériger en infractions de nombreuses opinions critiques.

La Commission européenne insiste sur la nécessité de consolider le cadre institutionnel pour la promotion et le respect des droits de l'homme. Les institutions, les acteurs prédominent alors que, dans la stratégie de préadhésion, on raisonne toujours en termes d'harmonisation de la législation, de transposition de l'acquis. Cependant, sans les institutions, sans les acteurs, sans les mécanismes, sans la transparence, rien n'est possible.

Concernant les droits de la femme, le cadre juridique global a été mis en place mais un fossé important perdure entre hommes et femmes, en matière de participation, de perspectives économiques, d'émancipation politique et d'accès à l'éducation, avec des disparités très fortes, bien entendu, entre villes et campagnes, entre Istanbul et le reste du pays.

Des problèmes subsistent également pour ce qui est des droits de l'enfant, sur des sujets comme la santé, l'éducation, le travail et la justice des mineurs.

Le cadre juridique de la liberté d'association est largement conforme aux normes européennes, mais il reste des problèmes de mise en œuvre : la liberté d'association reste soumise à une surveillance étroite et disproportionnée.

Sur le plan syndical, la législation requise pour garantir le plein respect des droits syndicaux reste encore à mettre en place, pour garantir le plein respect des droits syndicaux, conformément aux normes de l'UE et de l'Organisation mondiale du travail (OIT), avec un double référentiel qui est d'ailleurs le même au sein de la PEV.

De manière générale, le dernier rapport de suivi de la Commission européenne considère favorablement la réforme constitutionnelle mais insiste sur l'absence de consultation de la société civile, le fait de lancer une réforme constitutionnelle d'importance sans lancer une consultation à la fois politique et sociétale étant considéré comme un point négatif.

## QUELQUES CONCLUSIONS AU REGARD DU STATUT AVANCÉ

La réforme de la justice est clairement un secteur clé, si ce n'est le secteur clé des réformes, car elle touche à tous les grands problèmes de la société. Dans le cadre de la stratégie de préadhésion, comme on l'a déjà souligné, la simple harmonisation législative ne suffit pas, la Commission européenne mettra toujours l'accent sur la mise en œuvre effective des réformes. Il ne s'agit donc pas seulement du transfert de l'acquis mais d'une mise à niveau des infrastructures et de l'ensemble du système judiciaire et pénitentiaire (surpopulation carcérale, conditions de détention, rôle de la police et de l'armée, formation des juges, question des minorités, avec un rôle déterminant des acteurs et des institutions). La Commission européenne insiste aussi toujours sur l'implication des partis politiques et de la société civile. De manière générale, le dialogue politique est considéré comme étant l'un des gages de la réussite des réformes

Dans le cas du Maroc, la PEV est l'instrument essentiel des relations avec l'UE, avec, en son cœur, l'idée de l'appui aux réformes politiques, socio-économiques mais aussi institutionnelles. Le Statut avancé peut être perçu comme un signe, un choix politique et stratégique de ce pays, qui pourrait éventuellement déboucher sur la conclusion d'un accord bilatéral de voisinage fondé sur l'article 8 du Traité sur l'Union européenne qui stipule que :

«1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique».

La vraie question qui se pose aujourd'hui au Maroc est de savoir jusqu'à quel degré de délégation de souveraineté, il est prêt à aller car, au fur et à mesure qu'il va avancer dans le processus, il va forcément perdre un certain degré de souveraineté. A ce niveau, le cas turc est particulièrement intéressant. Quand je demandais à mes collègues turcs si l'union douanière (laquelle implique une véritable délégation de souveraineté par rapport à une zone de libre-échange), était soutenable sans la perspective d'adhésion : ils m'ont longtemps répondu que ce n'était pas le cas. Finalement leur point de vue a, semble-t-il, récemment changé devant les gains économiques qui proviennent de l'union douanière et vu la nouvelle politique mise en place par le ministre des Affaires étrangères. Le Maroc s'est engagé dans un processus ambitieux, mais ses dirigeants doivent comprendre les conséquences et les répercussions de ce dernier, même si l'accord de libre-échange signé avec les Etats-Unis constitue une sorte de garde-fou en la matière et limite donc les possibilités d'intégration du Maroc à l'Union européenne, en tout cas sur les plans économiques et commerciaux.

Par ailleurs, il est intéressant d'observer les évaluations de la Commission européenne dans le cadre de la PEV. Les évaluations concernant l'Ukraine sont ainsi plus sévères, car ce pays a vocation à adhérer à l'UE. On fait en revanche preuve de plus d'indulgence pour l'est et le sud de la Méditerranée, et notamment pour le Maroc, car on reste dans le cadre de la logique de la PEV qui consiste à récompenser les bons élèves pour les progrès accomplis sur la voie des réformes. On prend des «locomotives» telles que le Maroc, l'Ukraine ou, dans une moindre mesure, la Géorgie et on met leurs progrès en avant dans l'espoir

de stimuler la concurrence. A ce titre, la Tunisie, en cas de changement effectif, durable et irréversible, pourrait, elle aussi, bénéficier de ce statut d'exemplarité. Le Statut avancé doit cependant être considéré comme une feuille de route devant conduire à la conclusion d'un nouvel accord contractuel de voisinage juridiquement contraignant, ce qui n'est pas le cas du Statut avancé lui-même.

Il faut donc tirer parti du contexte actuel - changements en Tunisie et en Egypte et ailleurs dans le monde arabe, réflexion amorcée sur la révision de la PEV par Catherine Ashton<sup>(1)</sup> et par Stefan Füle<sup>(2)</sup>, et perspectives financières -, pour faire avancer les réformes et interpeller l'UE : dans une Europe de 27 Etats-membres, les pays de l'Est ont longtemps critiqué le fait de financer les autocraties du sud, il y a maintenant beaucoup plus d'arguments pour financer et consolider les changements au Sud, dans l'espoir de voir émerger une Communauté euro-méditerranéenne d'Etats démocratiques<sup>(3)</sup> !

Principales sources utilisées pour la rédaction de cet article.

- Commission Staff working document - Turkey 2010 progress report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011", SEC(2010) 1327, Brussels, 9 November 2010.
- Commission staff working Document – Turkey 2009 progress report accompanying the communication from the European Commission to the European Parliament and the Council "Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010" à SEC(2009)1334, Brussels, 14 October 2009.
- Statut avancé d'association UE Maroc, 7<sup>ème</sup> session du Conseil d'association UE Maroc, Déclaration de l'Union européenne, Luxembourg, le 13 octobre 2008.
- Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la Turquie et l'Union européenne, Lengagne Guy. Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne. Rapport de l'Assemblée nationale, n° 1834, 5 octobre 2004. il ya la suite - Rapport d'information fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur la candidature de la Turquie à l'Union européenne Del Picchia Robert, Haenel Hubert, France. Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Les Rapports du Sénat, n° 279, 29 avril 2004.

---

(1) Vice-présidente de la Commission européenne et haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

(2) Commissaire à l'Elargissement et à la PEV au sein de la Commission européenne

(3) Vers une Communauté euro-méditerranéenne d'Etats démocratiques, Rapport EuroMeSCo, avril 2005, [http://www.euromesco.net/media/barcelonaplus\\_fr\\_fin.pdf](http://www.euromesco.net/media/barcelonaplus_fr_fin.pdf)