

**La nouvelle Constitution
marocaine
à l'épreuve de la pratique**

La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique

Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013

Coordonné par
**Omar Bendourou
Rkia El Mossadeq
Mohammed Madani**

2014

L'Equipe de recherche
Droit constitutionnel et science politique
Faculté de droit de Souissi-Rabat

© La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014
Immeuble Oued-Dahab - 1, rue Essanaâni,
Bourgogne - 20050 Casablanca - Maroc
ISBN : 978-9954-1-0478-1
Dépôt légal : 2014MO1964
Courriel : editionslacroiseedeschemins@gmail.com
www.lacroiseedeschemins.ma

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



La Fondation Friedrich Ebert (FES), présente au Maroc depuis 1984, s'engage en tant que « Think and Do Tank » pour la promotion des valeurs fondamentales de la social-démocratie : paix, liberté, égalité, justice sociale et démocratie. Acteur engagé, elle organise de nombreuses activités donnant lieu à des discussions et des rencontres entre acteurs de la sphère politique, académique et la société civile. Elle représente ainsi un forum d'échange d'expériences, de savoir et de consultation. Parmi ses nombreux partenaires traditionnels, la FES compte des partis politiques, des syndicats, des ONG, des institutions de consultation politique et scientifique ainsi que des institutions gouvernementales.

GENÈSE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION

Les dérives du pouvoir constituant

RKIA EL MOSSADEQ..... 9

Constitutionnalisme sans démocratie: la fabrication

et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011

MOHAMMED MADANI 33

CONSTITUTION ET DÉMOCRATIE

Révolutions arabes et renouveau constitutionnel:

une démocratisation inachevée

MALIK BOUMEDIENNE..... 101

Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 et la démocratie

OMAR BENDOUROU 123

Le Conseil constitutionnel marocain et le contrôle

du législateur organique

YOUSSEF FASSI FIHRI 153

Le mouvement du 20 février entre essoufflement et mort politique

ABDESLAM BEKKALI 175

CONSTITUTION ET GOUVERNANCE

France/Maroc: deux Constitutions formellement révisées et marketées...

mais matériellement inchangées

MATHIEU TOUZEIL-DIVINA 225

La dimension économique de la nouvelle Constitution,

à l'épreuve des faits

NAJIB AKESBI 255

Constitution de 2011, dépenses publiques et exigences du développement durable: cas du Maroc

ABDELKADER BERRADA 283

La Constitution et sa mise en œuvre: gouvernance, responsabilité et (non) redevabilité

AZZEDINE AKESBI 339

GENÈSE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION

Les dérives du pouvoir constituant

RKIA EL MOSSADEQ

Professeure à la Faculté de droit de Souissi-Rabat

Le processus de l'élaboration de la nouvelle Constitution adoptée par référendum populaire le 1^{er} juillet 2011 a été traversé par des profondes déviations du pouvoir constituant dérivé. Ces déviations s'intègrent dans le cadre de la lutte pour le pouvoir constituant qui se profilait derrière les contestations populaires et qui a opposé principalement le mouvement du 20 février à la monarchie. Celui-ci dont le seuil des revendications n'a pas atteint la chute du régime mais qui a fait sienne la réanimation de la revendication de la réforme constitutionnelle. Ces déviations ne sont pas à confondre avec celles qui relèvent de la seule interprétation politique, qui ont œuvré pour le maintien de la domination de la monarchie dans le nouveau texte constitutionnel tout en sauvegardant les apparences de la légalité constitutionnelle, et qui vont à l'encontre des exigences du contexte politique et des espoirs suscités par le discours royal du 9 mars 2011. Ces déviations sont celles qui, indépendamment de leurs ramifications politiques, relèvent d'un fait juridique, soulèvent la transgression des règles de la légalité constitutionnelle qui régissent le pouvoir constituant dérivé et la constitutionnalité du texte constitutionnel lui-même. Elles représentent l'étape ultime du processus de la reproduction de la domination de la monarchie sur l'édifice constitutionnel car elles sont décisives pour son achèvement.

Ces déviations illustrent la liberté d'action du pouvoir constituant dérivé – dont le roi est depuis 1970 pratiquement le

détenteur exclusif – allant jusqu’à la discrétion. Cette discrétion a donné lieu à la transgression des règles de la légalité constitutionnelle qui le régissent. Cette transgression a été concrétisée de trois manières. La première consiste en une transgression implicite qui se confond avec l’usage du pouvoir constituant dérivé, voire de la procédure de la révision constitutionnelle pour le renforcement des aspects autoritaires du régime à partir de la révision des règles de la légalité constitutionnelle qui régissent ce même pouvoir constituant dérivé. La seconde consiste en une transgression expresse, explicite, qui se confond avec celle des limites qui lui sont imparties en affectant des articles dotés d’une rigidité absolue; il s’agit en l’occurrence de l’article 19 de la Constitution. La troisième relève de la transgression du pouvoir constituant dérivé dans sa globalité. Elle se confond avec le fait que la fragilité de l’alignement du pouvoir constituant dérivé sur les règles de la légalité constitutionnelle qui le régissent est tellement aléatoire et tactique qu’il n’exclut pas que son exercice soit jalonné par leur négation. Cette transgression nécessite la redéfinition de la nature du pouvoir constituant qui a présidé à l’élaboration de la nouvelle Constitution, amène à se demander si cette dernière était le fruit d’un pouvoir constituant usurpé plutôt que dérivé.

Cette discrétion caractéristique des trois expressions de la dimension de la liberté d’action du pouvoir constituant dérivé n’a pas seulement affecté la procédure de l’élaboration des réformes constitutionnelles. Elle a eu des prolongements sur l’aboutissement de ces dernières, c’est-à-dire sur leur contenu. Ils se sont traduits par l’aménagement au sein de la nouvelle Constitution des zones de discrétion au profit de la monarchie, au cœur des domaines clefs qui illustrent sa résistance à l’insertion dans un processus de limitation de ses pouvoirs de façon à permettre l’instauration d’un régime parlementaire qu’il soit dualiste ou moniste. La transgression implicite des règles de la

légalité constitutionnelle qui régissent le pouvoir constituant dérivé a donné lieu à une zone de discrétion au cœur du pouvoir constituant dérivé concrétisée dans l’instauration de la prérogative royale d’agir sur l’espace réservé à l’intervention populaire par le biais du référendum. La transgression explicite a entraîné la constitutionnalisation de la dimension discrétionnaire des pouvoirs de la monarchie consécutive à la dérive de la pratique politique et constitutionnelle depuis les années quatre-vingt qui a eu pour conséquence la transformation de la charte constitutionnelle suprême à une charte constitutionnelle discrétionnaire. La négation du pouvoir constituant dérivé lui-même par sa transgression dans sa globalité a donné lieu à une zone de discrétion difficile à circonscrire, qui imprègne non seulement l’essence de la nouvelle Constitution mais son contenu. Elle soulève sa validité, indique qu’elle est discrétionnaire plutôt que suprême.

Ces transgressions des règles de la légalité constitutionnelle et cet aboutissement des réformes constitutionnelles traversés tous par un dominateur commun qu’est la discrétion s’inscrivent, d’une part, en marge de la réhabilitation de la Constitution en tant que norme suprême et sont, d’autre part, significatifs d’un processus caractéristique du glissement d’un pouvoir constituant dérivé vers un pouvoir constituant usurpé, et d’un contenu caractéristique du glissement d’une Constitution suprême vers une Constitution discrétionnaire. Ils nous amèneront à traiter des déviations du pouvoir constituant à partir, d’abord, d’une procédure altérée par la transgression des règles de la légalité constitutionnelle qui régissent le pouvoir constituant dérivé (I) et, ensuite, d’un aboutissement significatif de l’aménagement des zones de discrétion au profit de la monarchie dans le nouveau texte constitutionnel (II).

I- Une procédure altérée par la transgression des règles de la légalité constitutionnelle

Cette procédure au cœur de laquelle s'installe le glissement d'un pouvoir constituant dérivé vers un pouvoir constituant usurpé, représente le premier volet des déviations du pouvoir constituant dérivé et par là de la marginalisation de la Constitution en tant que norme suprême. Elle indique que l'asservissement de ce pouvoir par la monarchie au cours du processus de l'élaboration des réformes constitutionnelles déclenché le 9 mars 2011 a été affecté et par des transgressions explicites ou implicites des règles qui le régissent et par leur négation. Leur alternance et leur interaction indiquent que la monarchie n'était pas insensible à la lutte pour le pouvoir constituant qui régnait derrière les contestations populaires et qui l'opposait principalement au mouvement du 20 février. Elles expliquent comment sa manipulation du pouvoir constituant dérivé à l'encontre du « spectre » que représente pour elle la revendication d'une assemblée constituante élue n'est pas restée dans les limites de la préservation de ses acquis. De fait l'alignement de la monarchie sur les règles de la légalité constitutionnelle qui régissent le pouvoir constituant dérivé tout en répondant à des considérations politiques et tactiques et à l'évolution des rapports de force a fini par sombrer dans la priorité qui consistait à reproduire sa domination sur la nouvelle Constitution. L'oscillation entre les trois types de transgression tout en n'excluant pas l'usurpation du pouvoir constituant originaire l'explique amplement.

1- La transgression implicite

Elle se rattache à l'asservissement du pouvoir constituant dérivé en le révisant dans le sens de renforcer la position de la monarchie alors que la volonté populaire est davantage marginalisée puisque le recours au référendum populaire

deviendra une faculté royale¹. Désormais « Le Roi peut, après avoir consulté le Président de la cour constitutionnelle, soumettre par dahir au parlement un projet de révision de certaines dispositions de la constitution. Le Parlement, convoqué par le Roi en Chambres réunies, l'approuve à la majorité des deux tiers des membres du Parlement (...) ». La transgression ne concerne pas l'ensemble de la réforme qui a affecté le pouvoir constituant dérivé mais essentiellement cet aspect qui relève de l'usage du pouvoir constituant dérivé, tel que prévu par la Constitution de 1996, non pas pour réviser les autres articles de la Constitution mais ceux le concernant et dans le sens qui renforce les aspects autoritaires du régime. Elle n'est donc pas qualifiée – par nous – d'implicite parce qu'elle relève de l'impossibilité catégorique pour le pouvoir constituant dérivé de réviser les règles le concernant² ou qu'elle se trouve aux frontières de la déviance politique et de la déviance juridique³, vu qu'elle ne comporte pas des défaillances apparentes au niveau de la procédure de son aboutissement. Le critère déterminant de ce qualificatif puise son fondement dans l'idée que toute révision du pouvoir constituant dérivé recèle une nouvelle redistribution des rôles en renforçant soit les aspects autoritaires du régime soit ses aspects démocratiques. C'est pour cela que l'impossibilité de réviser le pouvoir constituant dérivé mérite être nuancée, sinon levée au cas où le sens de sa réforme favoriserait le peuple vu que celui-ci est le détenteur originaire du pouvoir constituant.

Bien plus, par cette réforme, le pouvoir constituant dérivé censé être le trait d'union qui devait incarner, par le biais des réformes constitutionnelles, la transition d'une Constitution

¹ Infra, p. 21-23.

² Klein Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Presses universitaires de France, Paris, 1996, p. 116 et s. Nous soulignons l'intérêt du chapitre VI de ce même ouvrage sur : l'impossible révision de la révision dans le paradoxe logique d'Alf Ross : les limites logiques du pouvoir de révision, p123 et s.

³ Supra, p. 7.

à l'autre se trouve défiguré, relâché. Il deviendra tellement étranger et à la Constitution de 1996 et à celle de 2011 que nous nous demandons si le constituant a exercé un pouvoir constituant dérivé qui lui appartient, voire un pouvoir de révision constitutionnelle ou plutôt un pouvoir constituant usurpé, voire originaire. C'est pour cela que le trait d'union entre les deux constitutions ne saurait subsister par le simple maintien des dispositions qui, depuis la Constitution de 1970, ont continué à régir le pouvoir constituant dérivé tout en introduisant de nouvelles dispositions dans le sens que nous avons souligné au sein de la Constitution de 2011⁴. Par contre les deux possibilités qui étaient envisageables pour conserver le trait d'union entre les deux constitutions impliquaient la manipulation du pouvoir constituant dérivé dans l'une des deux directions suivantes. Il s'agit, dans le pire des cas, de son maintien tel qu'il est en laissant intactes toutes les dispositions qui le régissent. Ceci revient à une solution conforme au libellé du discours royal du 9 mars 2011 qui, en déterminant les volets de la réforme constitutionnelle, n'a fait aucune allusion au pouvoir constituant dérivé⁵. Il s'agit, dans les meilleurs des cas, de fortifier le trait d'union en le révisant, sans faillir aux conditions de la rigidité, dans le sens qui favorise le peuple et ses institutions représentatives. Le premier étant le dépositaire du

4 Supra, p. 11.

5 Les sept volets de la réforme sont : la consécration constitutionnelle de la pluralité de l'identité marocaine ; la consolidation de l'État de droit et des institutions, l'élargissement du champ des libertés individuelles et collectives et la garantie de leur exercice, ainsi que le renforcement des droits de l'homme dans toutes leurs dimensions ; la volonté d'ériger la justice au rang de pouvoir indépendant et de renforcer les prérogatives du Conseil constitutionnel ; la consolidation du principe de la séparation et l'équilibre des pouvoirs et l'approfondissement de la démocratisation, de la rationalisation à travers un parlement issu d'élections libres avec une extension du domaine de la loi, un gouvernement élu émane de la volonté populaire, un premier ministre nommé dans le parti qui a remporté la majorité des urnes, un renforcement du statut du premier ministre en tant que chef du pouvoir exécutif ; le renforcement des organes et outils d'encadrement des citoyens ; la consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique ; la constitutionnalisation des instances en charge de bonne gouvernance, des droits de l'Homme et de la protection des libertés.

pouvoir constituant originaire. Par le renforcement de ce trait d'union, la transition entre les deux constitutions serait qualitative, œuvrerait pour une redistribution des pouvoirs dans un sens démocratique et pour l'insertion des réformes constitutionnelles dans la durée. En dehors de ces deux hypothèses la manipulation de la procédure de réforme constitutionnelle dans le sens du renforcement de l'emprise royale sur le pouvoir constituant dérivé traduit une régression qui est en deçà même du maintien du statut quo.

L'implantation de cet élément de déséquilibre entre les pouvoirs au profit de la monarchie à partir du pouvoir constituant dérivé et le relâchement du lien – qui en découle – entre la Constitution de 1996 et celle de 2011 indiquent que la transgression implicite est le fruit d'une déviance juridique, qui la différencie de la déviance politique qui s'effectue derrière le respect des apparences des règles de la légalité constitutionnelle qui régissent le pouvoir constituant dérivé. Certes, cette déviance juridique n'est pas aussi frontale que celle qui a donné lieu à la Constitution de 1970 puisque la remise en cause de l'équilibre entre les pouvoirs à partir du pouvoir constituant dérivé était le fruit d'une transgression expresse, explicite. À cet égard, la « fraude à la Constitution » a été avancée⁶ ou plutôt empruntée⁷, à tort ou à raison pour qualifier, dans leur

6 Dupont Jean « Constitutions et consultations populaires », *Annuaire de l'Afrique du Nord 1970*, Volume IX, 1971, p. 175.

7 L'expression qui s'est concrétisée en France dans la loi 10 juillet 1940 par laquelle l'Assemblée nationale a transféré son pouvoir constituant au maréchal Pétain se rattache à l'intitulé de l'étude de G. Liet-Vaux publiée à la R.D.P. dans le début des années quarante. Il s'agit de « la violation du principe de la limitation du pouvoir constituant institué » qui « aboutit à une pratique que l'on a fort heureusement qualifiée de fraude à la Constitution » et que « trois révolutions autoritaires (...) utilisèrent parmi leurs instruments de réalisation », elle consiste en ceci : « Un gouvernement arrivé au pouvoir par des procédés légaux fait pression sur l'organe de révision pour que celui-ci transforme la Constitution ou même en établisse une nouvelle. » Voir Burdeau Georges, *Traité de science politique. Le statut du pouvoir dans l'État, Tome IV*, L.G.D.G., Paris, 1969, p. 266-267. Voir également Klein Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, op.cit., p. 76-77, 153-158.

globalité, les réformes de la Constitution de 1962 effectuées par le roi pendant l'état d'exception. Car d'après l'article 35 de cette dernière les pouvoirs du roi quelle que soit leur ampleur sont limités par le retour des institutions constitutionnelles à leur fonctionnement normal. Mais le caractère juridique certain de la transgression implicite ne saurait relever de la pure interprétation politique. Cette dernière pourrait être fondée sur l'incohérence entre différentes parties du nouveau texte constitutionnel⁸. En exemple celle qui existe, d'une part, entre le point de départ qui n'omet pas de spécifier que le Maroc est une monarchie parlementaire et que le régime constitutionnel est fondé sur l'équilibre des pouvoirs (art 1^{er}) et le point d'arrivée qui implique le renforcement de l'emprise royale sur le pouvoir constituant dérivé (art 174) et, d'autre part, entre celui-ci et l'affirmation que la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce par ses institutions élues (art 2). En fait, le caractère juridique de la transgression implicite ne saurait se justifier par la non-conformité du nouveau texte constitutionnel aux volets du discours royal du 9 mars 2011, sous prétexte que ce dernier constitue une «initiative» de réforme constitutionnelle. Indépendamment de l'intérêt du débat que cette idée pourrait susciter, il reste que la transgression implicite a des ramifications politiques certaines mais qu'elle ne représente qu'une facette des déviations du pouvoir constituant dérivé qui se nourrit par une transgression explicite.

2- La transgression explicite

Nous qualifions cette transgression d'explicite parce qu'elle est circonscrite autour des limites imparties à l'action du pouvoir constituant dérivé et qu'elle a servi de moyen pour réformer

un article doté d'une rigidité absolue. Le but consiste à donner une consécration à la déviance de la pratique politique et constitutionnelle qui a sévi depuis les années quatre-vingt, car l'article 19, en devenant source des pouvoirs implicites du roi, s'est écarté de sa valeur symbolique. L'opération de sa réforme était passée comme si les limites imparties dans l'article 106 de la Constitution de 1996 qui disposait que «la forme monarchique de l'État ainsi que les dispositions relatives à la religion musulmane ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle» ne concernait pas l'article 19 en tant que tel mais certains de ses fragments, en l'occurrence la monarchie et l'Islam. Cet article prévoyait que «Le Roi Amir Al Mouminine, Représentant Suprême de la Nation, Symbole de son unité, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques»⁹. L'esprit de la fragmentation de l'article 19 qui a régné derrière le déploiement de la procédure de la révision constitutionnelle explique que la solution retenue a compromis non seulement la lettre et l'esprit de l'article 19 mais l'esprit de la Constitution elle-même. Certes l'intervention du constituant a été favorisée par, d'une part, les revendications de sa réforme, devenues de plus en plus pressantes mais dominées par ce même esprit de fragmentation qui règne derrière le souci de conférer la gestion du champ religieux à la seule autorité royale¹⁰ et, d'autre

8 El Mossadeq Rkia, « L'illusion du changement dans le nouveau projet constitutionnel », dans *La nouvelle Constitution et l'illusion de changement*, Bendourou Omar coord, Cahier de Wijhat Nadhar, 2011, p. 79 (en arabe).

9 Ceci avec la différence que dans la Constitution de 1962 l'article ne comprenait pas le qualificatif du « Représentant Suprême de la Nation ».

10 C'est cet esprit que nous retrouvons dans des mémorandums à l'exemple de ceux de l'USFP, du Rassemblement National de Indépendants ou du parti de l'Authenticité et de la Modernité. Pour le parti de l'Istiqlal l'absence d'une allusion à l'article 1, dans son mémorandum s'explique par son adhésion ferme à cet article et qu'il a toujours affirmée dans ses déclarations.

part, ceux qui aspirent à faire d'Imarat al Mouminine le pilier du régime politique¹¹. Cependant l'adhésion de la majorité des acteurs politiques sur la réforme de l'article 19 ne saurait en aucune manière justifier la compromission des dispositions constitutionnelles dotées d'une rigidité absolue. Autrement, par son intervention, le constituant aurait sacrifié la suprématie constitutionnelle en agissant sous l'emprise de la politisation du débat autour de l'article 19, et exercé par là un pouvoir qui ne lui appartient pas.

Cette perception de l'article 19 comme susceptible d'être fragmenté en plusieurs volets, les uns, la monarchie et l'islam, en constituent le noyau dur à même de lier le constituant, les autres, n'y ont qu'une place subsidiaire et en conséquence ils peuvent être maintenus, enrichis ou modifiés de fond en comble, s'oppose à sa perception en tant qu'entité indivisible et à l'impossibilité de sa révision. Cette révision ne peut être qu'indirecte, conditionnée par le recouvrement de sa valeur symbolique. Sans affecter le libellé de l'article 19 elle aboutirait soit par le réajustement de la pratique et de l'action de l'ensemble des acteurs politiques¹² en réhabilitant la Constitution en tant que norme suprême¹³ soit par la réforme de la Constitution en y insérant de nouveaux articles qui œuvreront à «la neutralisation de l'article 19»¹⁴. Ceux-ci, sans

fausser l'esprit de la Constitution¹⁵, clarifient son but initial. Autrement, toute altération ou refonte de son libellé ou même sa suppression telle que revendiquée par certaines organisations politiques et civiles¹⁶ ou par le mouvement du 20 février soulève la question de sa constitutionnalité. Sa dimension peut aller jusqu'à l'usurpation du pouvoir constituant original.

Il est vrai que dans l'histoire politique et constitutionnelle du Maroc la réforme de l'article 19 n'est pas une première. Cela veut dire que la compromission des règles de la légalité constitutionnelle qui régissent le pouvoir constituant dérivé ne l'est pas non plus. Encore faut-il préciser qu'en 1970 la transgression concernait le pouvoir constituant dérivé dans sa globalité, sinon la Constitution elle-même¹⁷ car c'est l'autorité monarchique, qui n'avait pas le droit d'initiative pour réviser la Constitution, qui a accompli cette tâche¹⁸. Mais ce qui est une première, en 2011, c'est la dimension de la réforme que nous rattachons à la destruction de la valeur symbolique de l'article 19. En 1970 l'insertion de la qualité du « Représentant suprême de la nation » s'expliquait par la concurrence entre deux légitimités héréditaire et élective, royale et parlementaire¹⁹ alors que la pratique politique et constitutionnelle postérieure à cette modification

11 Il s'agit surtout du mémorandum du Parti de la Justice et du Développement –avec la nuance qu'Imarat Al Mouminine est étroitement liée à la démocratie– dont le 3^{ème} volet est intitulé : « Monarchie démocratique fondée sur Imarat Al Mouminine. » Texte dans *Adala Just*, n°10, avril 2011, p. 86 (en arabe). Pourtant les déclarations de certains dirigeants du parti de l'Istiqlal (Moulay M'hamed El Khalifa) ou du premier secrétaire du PJD dépassent ces limites dans l'affirmation de la place et du rôle d'Imarat al Mouminine en tant que pilier du régime politique.

12 El Mossadeq Rkia, *Consensus ou jeu de consensus ? Pour le réajustement de la pratique politique au Maroc*, Imprimerie Najah Al Jadida, Casablanca, 1995, p. 7 et s.

13 El Mossadeq Rkia, 1999, « L'interaction entre l'explicite et l'implicite dans la réforme constitutionnelle au Maroc », in Philippe Ardant (Mélanges), *Droit et politique à la croisée des cultures*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 98-101.

14 El Mossadeq Rkia, « Pour la réhabilitation de la suprématie constitutionnelle », *Akhbar Al Yaoum*, N° 426, 23-24 avril 2011, p. 13. (en arabe).

15 Ceci non pas dans les limites du sens soutenues par Carl Schmitt où toute révision constitutionnelle doit seulement préserver l'identité et la continuité de la Constitution pour éviter sa dégradation. Mais aussi dans le sens de respecter les conditions de forme. Voir Schmitt Carl, 1993, *Théorie de la Constitution*, Presses universitaires de France, Paris, 241 et s. Voir aussi Klein Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, op.cit, p. 148,151.

16 En exemple du Parti d'Avant Démocratique Socialiste, Annahj Addimokrati et du manifeste intitulé « Le changement que nous voulons » signé le 23/3/2011 par 166 personnalités nationales et activistes venus de différents horizons. Textes dans la revue *Adala Just* n° 11, mai 2011, p. 39 ; et n°10, avril 2011, p. 79, 96.

17 El Mossadeq Rkia, « Le pouvoir constituant entre l'action et la discrétion », in El Messaoudi Amina & Becerra Manuel José Têrol directores, *El poder constituyente en el Mundo Árabe*, Sevilla, Centre Euro-Arabe des Etudes Juridiques Avancées, 2012, p. 183,184.

18 Supra, p. 14.

19 Palazzoli Claude, « Quelques réflexions sur la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 1972 », *Revue Juridique Politique et Economique du Maroc*, n°1, 1976, p. 143-158.

indique que sa valeur symbolique est restée intacte. Il ne s'agit pas par là de justifier ou de dénoncer le déploiement de la procédure de la révision constitutionnelle pour agir sur l'article 19 proportionnellement à la dimension de la réforme susceptible de l'affecter. Il ne s'agit pas de justifier la constitutionnalité de sa réforme dans l'hypothèse de la clarification de sa valeur symbolique ou dans celle de son éradication pure et simple. C'est la remise en cause de la rigidité absolue qui est décisive dans la mise en cause de la constitutionnalité de sa réforme. Ceci bien que les effets de cette inconstitutionnalité varient d'une hypothèse à l'autre. Dans le cas de la préservation de la valeur symbolique de l'article 19 l'inconstitutionnalité de la réforme porterait sur la forme et reste circonscrite autour de l'article lui-même. Par contre dans celui de sa refonte par la destruction de sa valeur symbolique l'inconstitutionnalité de la réforme porterait à la fois sur la forme et sur le fond et s'étendrait sur l'ensemble du texte constitutionnel. En fait nous serions devant l'envahissement du champ d'action du pouvoir constituant originaire par le pouvoir constituant dérivé lui-même. La réforme soulèverait alors la négation du pouvoir constituant dérivé et l'usurpation du pouvoir constituant originaire.

3- La négation du pouvoir constituant dérivé et l'usurpation du pouvoir constituant originaire

Elle représente la phase ultime dans l'asservissement du pouvoir constituant dérivé tel qu'inscrit dans la Constitution de 1996, se confond avec sa transgression en tant que telle, c'est-à-dire dans sa globalité. Elle soulève non seulement la fragilité de l'alignement sur les règles de la légalité constitutionnelle qui le régissent, car leur compromission a été telle qu'elle implique le changement de la nature du pouvoir qui a présidé à l'élaboration de la nouvelle Constitution. Cette question peut paraître complexe du moment où l'autorité qui a exercé le pouvoir constituant est restée la même, incarnée dans

la monarchie. Mais cette complexité se dissipe du moment où l'on définit l'élément décisif dans ce changement par rapport au passage de l'usage du pouvoir constituant dérivé, dans les limites qui lui sont constitutionnellement imparties, à l'usurpation du pouvoir constituant originaire – le dépositaire étant le peuple – qui est le seul habilité à traiter des questions qui ne relèvent pas de la compétence du premier. Par ce passage on n'est plus dans le terrain du juridique régi par les règles de la légalité constitutionnelles mais dans celui du politique et par là dans celui de l'usurpation. On n'est plus dans le contournement de la revendication de l'assemblée constituante, brandie par le mouvement du 20 février, au moyen de la préservation par la monarchie de ses acquis et de leur déploiement pendant la phase de l'élaboration des réformes constitutionnelles dans le sens qui lui permettra de neutraliser les contestataires tout en évitant les risques du déplacement de la réalité du pouvoir constituant dérivé à une autre instance.

Certes, le contournement de la revendication de l'assemblée constituante élue par l'usage du pouvoir constituant dérivé rappelle la création par le roi, d'une part, d'une commission consultative composée de 19 membres nommés en leur qualité d'experts qui sera chargée de rédiger le projet de Constitution à remettre au roi dans un délai de trois mois sur la base des volets qu'il a définis dans le discours du 9 mars 2011, et, d'autre part, d'un mécanisme politique de suivi composé des chefs des partis politiques et des organisations syndicales présidé par l'un des conseillers du roi²⁰. Cette solution présentée comme étant le moyen à même de concrétiser l'approche participative pour l'élaboration de la future Constitution ne remettra pas en cause la soumission de la Constitution au référendum populaire. Elle illustre les efforts de la monarchie d'adapter

²⁰ La première présidée par le professeur Abdeltif Menouni rappelle le discours du 9 mars 2011, la seconde par M. Moâtassim rappelle le discours prononcé le lendemain à l'occasion de l'installation de la première.

l'exercice de ses prérogatives constituantes à la revendication constitutionnelle réanimée par le mouvement du 20 février qui venait de faire irruption sur la scène politique nationale. Cette revendication étant focalisée sur l'assemblée constituante comme mode d'élaboration de la Constitution a été justifiée par le refus «des constitutions dites octroyées». Cependant l'évolution des rapports de force explique que la neutralisation et le contournement de cette revendication n'étaient qu'une première étape dans la lutte pour le pouvoir constituant qui opposera la monarchie au mouvement du 20 février. Elle n'exclura pas des dérapages allant jusqu'au détournement même du pouvoir constituant original. La perspective étant la reproduction de la domination de la monarchie même dans ses aspects discrétionnaires.

II- Un aboutissement significatif de l'aménagement des zones de discrétion au profit de la monarchie

Cet aboutissement au cœur duquel s'installe le glissement vers une Constitution discrétionnaire est à la fois étranger aux revendications du mouvement du 20 février focalisées sur l'instauration d'une monarchie parlementaire et aux volets de la réforme impartis dans le discours du 9 mars 2011, prononcé par le roi au moment où ce mouvement de contestation était à son apogée. Il constitue l'autre face de l'aboutissement de lutte de la monarchie pour le pouvoir constituant et représente le second volet des déviations du pouvoir constituant dérivé. La réhabilitation de la Constitution en tant que norme suprême censée être la toile de fond pour l'insertion de la monarchie dans un processus de limitation de ses pouvoirs est contre-carrée par l'aménagement au sein de la nouvelle Constitution des zones de discrétion. Celles-ci sont le fruit de la transformation de la Constitution en siège de prolifération des marges de discrétion. Celles qui sont rebelles à la suprématie constitutionnelle mais

dont les doses à la fois fortes et flottantes affectent l'ensemble de l'œuvre constitutionnel en le détruisant de l'intérieur. Si la zone de discrétion instaurée au sein du pouvoir constituant dérivé à partir de la réactualisation de l'emprise royale sur le pouvoir de la révision constitutionnelle pourrait plus ou moins être délimitée, sa coexistence avec celle inhérente à la réhabilitation de la dérive de la pratique politique et constitutionnelle explique l'acheminement vers une Constitution discrétionnaire.

1- Au sein du pouvoir constituant dérivé, la prérogative d'agir sur l'espace réservé à l'intervention populaire

Cette zone de discrétion implantée au sein du pouvoir constituant dérivé se confond avec la réactualisation de l'emprise royale sur le pouvoir de la révision constitutionnelle. Le but consiste à la mettre au diapason d'un contexte politique destiné à être de plus en plus envahi par les contestations populaires. Il importe donc de neutraliser autant que possible toute marge de manœuvre attribuée à une instance autre que la monarchie sur le pouvoir de la révision constitutionnelle. En fait ces instances identifiées en 1970 au premier ministre et au parlement, si bien qu'on a dépouillé le premier du droit d'initiative et soumis celui du second à des conditions draconiennes, se trouvaient en 2011 étendues à l'instance populaire. D'où l'instauration de la prérogative royale d'agir sur l'espace réservé à l'intervention populaire par le biais du référendum. Ce mécanisme d'approbation de la volonté royale longtemps considéré comme «une forme moderne de la *beïa*»²¹ et assimilé au refus des intermédiaires entre le roi et le peuple²². Pourtant il ne s'agit pas pour le roi de se débarrasser de ses acquis qui lui ont permis de choisir le moment opportun pour annoncer le 9 mars 2011 son intention de réviser la Constitution et de maîtriser le processus

²¹ Camau Michel, *La notion de la démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, Centre National de la Recherche Scientifique en France, Paris, 1971, p. 278 - 279.

²² Hassan II, *Le défi*, Albin Michel, 1976, Paris, p. 70 - 80, 85.

déclenché dans la foulée des contestations populaires. Il s'agit plutôt de les renforcer par une nouvelle compétence destinée à prévenir les risques associés à la montée de ces dernières, et qui pourraient soit vider l'initiative royale de son contenu au cours de la phase de l'élaboration des réformes constitutionnelles soit agir sur le sens des résultats escomptés du référendum. Le moyen en est la diversification de la procédure de la révision constitutionnelle de manière que le recours au référendum sera une faculté royale.

L'on comprend que l'instauration de la prérogative royale d'agir sur l'espace réservé à l'intervention populaire est le fruit de la conjonction entre la nouvelle procédure qui libère la monarchie du recours au référendum populaire et la préservation de ses acquis en matière de pouvoir de révision constitutionnelle. Certes, toutes les Constitutions allant de 1962 à 1996 et dans une certaine mesure celle 2011 – qui de nouveau attribue le droit d'initiative au chef du gouvernement – l'ont dotée d'une marge de discrétion à travers la prérogative de soumettre tout projet ou proposition de révision constitutionnelle au référendum populaire. Mais la nouvelle compétence royale permet de saisir comment les marges de discrétion se sont tellement élargies que nous sommes en face de leur transformation en zone de discrétion implantée au sein du pouvoir constituant.

Le maintien de l'emprise royale sur le pouvoir constituant dérivé ainsi assuré constitue le but qui ne doit pas s'éclipser derrière d'autres justifications. D'abord, il ne doit pas être tempéré par un retour à l'équilibre entre les pouvoirs instauré en 1962 à partir du pouvoir de la révision constitutionnelle. Car l'initiative de nouveau attribuée au chef du gouvernement est doublement prisonnière de la volonté du roi qui préside le conseil des ministres pour la délibération et qui la soumet au référendum populaire tandis que la délibération du parlement, à la différence de la première Constitution, n'a plus lieu. Ensuite

cet aboutissement ne saurait être justifié ni par le souci de rationaliser le recours au référendum populaire surtout s'agissant des projets de réforme constitutionnelle qui porteraient sur des questions techniques, à l'instar du précédent de 1995²³, ni par le libellé de cette nouvelle compétence restreinte au « projet de révision de certaines dispositions de la Constitution » alors que les anciennes qui continuent de figurer dans le nouveau texte impliquent la proposition ou le projet de « révision de la Constitution ». Finalement cet aboutissement ne saurait être justifié par le souci de la monarchie de se réconcilier avec les intermédiaires en les impliquant davantage dans la confection de l'initiative royale. Celle-ci ne peut être perçue comme le fruit d'une symbiose entre deux volontés, celle de la monarchie et celle du parlement. Même si la majorité requise pour son adoption est de deux tiers il est à reconnaître que le temps où le parlement risque de s'ériger à l'encontre de la monarchie ou du moins s'imposer en face de sa volonté est bel et bien révolu. Si la volonté d'ouverture vers le parlement et le gouvernement avait réellement prévalu le constituant aurait au moins fusionné les deux nouvelles procédures – en direction et de la monarchie et du chef de gouvernement – en les façonnant de la manière suivante : au chef du gouvernement l'initiative de la réforme, au conseil des ministres que le roi préside la délibération et au parlement l'adoption²⁴. Cependant par la réforme effectuée on est certes passé de deux à quatre procédures, mais leur sort dépend toutes de la volonté royale. Elles sont toutes composantes de cette zone de discrétion au sein du pouvoir constituant dérivé ; cette zone qui sera fortifiée par celle inhérente à la

²³ Il s'agissait par cette réforme de voter le projet de loi de finances lors de la session du printemps et non plus de l'automne. Sur les tenants et aboutissants de cette réforme voir Madani Mohammed, 2012, « La réforme constitutionnelle sous le règne de Mohamed VI : Le processus et l'aboutissement », in El Messaoudi Amina & Becerra Manuel José Térol directores, *El poder constituyente en el Mundo Árabe*, op.cit., p. 209.

²⁴ El Mossadeq Rkia, « L'illusion du changement dans le nouveau projet Constitutionnel », op.cit., p. 70.

constitutionnalisation de la déviance de la pratique politique et constitutionnelle.

2- Le piège de la nouvelle version de l'article 19

Le piège de la nouvelle version de l'article 19 consiste à reproduire au sein de la nouvelle Constitution une zone de discrétion assimilée jadis à la dimension discrétionnaire des pouvoirs de la monarchie inhérente à la dérive de la pratique et de l'action politique et constitutionnelle. La gravité de cette zone de discrétion qui s'est forgée à partir des années quatre-vingt autour de la nouvelle lecture de l'article 19²⁵ – fruit de la dimension grandissante de l'interprétation royale de la Constitution qui a acquis l'adhésion de la quasi majorité des acteurs politiques – ne réside pas seulement dans l'exercice de la monarchie des pouvoirs implicites allant au-delà de ceux qui lui sont attribués explicitement dans le texte constitutionnel. Elle réside essentiellement dans la remise en cause permanente du pouvoir constituant dérivé²⁶ à partir de l'œuvre dont il est l'émanation ; il s'agit de la Constitution telle qu'adoptée par référendum populaire. C'est la transformation de la charte constitutionnelle suprême à une charte constitutionnelle discrétionnaire qui découle de cet ébranlement que le constituant a transplanté au sein de la nouvelle Constitution. Ainsi les éléments destructeurs de la suprématie constitutionnelle sont-ils devenus l'une de ses composantes essentielles.

La reproduction de cette zone de discrétion consécutive à la destruction de la valeur symbolique de l'article 19 s'est érigée sur l'ensemble – et non pas sur une partie – de sa nouvelle version qui s'est construite autour de deux articles : 41 et 42. En réalité leur libellé peut nous induire en erreur laissant entendre

25 Menouni Abdeltif, « Le recours à l'article 19. Une nouvelle lecture de la Constitution ? », *Revue Juridique Politique et Economique du Maroc*, n° 15, septembre, 1984, p. 29.

26 El Mossadeq Rkia, « Le pouvoir constituant entre l'action et la discrétion », op.cit., p. 186.

que la première porte sur le roi en tant qu'Amir Al Mouminine, lui confère sans ambages des prérogatives, alors que la seconde porte sur le roi en tant que chef d'État et ne lui confère que des missions qu'il exerce par les pouvoirs qui lui sont attribués explicitement par la Constitution. Mais cette erreur d'appréciation provient d'une lecture partielle de l'article 42. Certes la zone de discrétion concernant l'article 41 se rattache à la difficulté de cerner les contours des pouvoirs religieux inhérents à l'institution d'Imarat Al Mouminine. En effet en commençant par « Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes », l'article 41 se termine par « le Roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui Lui sont conférées de manière exclusive par le présent article ». Mais la lecture de l'article 42 en tant qu'entité indivisible laisse percevoir l'implantation en son sein des pouvoirs inhérents à l'institution d'Imarat al Mouminine. D'abord son contenu ne rappelle pas seulement le reste des volets de l'article 19 en les rattachant à la qualité du « Chef d'État, Son Représentant Suprême (...) » car il est en outre « Arbitre Suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, et à la protection du choix démocratique, des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du royaume ». Ensuite, on ne termine pas l'article sans préciser que « Le Roi remplit ces missions au moyen de pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente Constitution et qu'il exerce par dahir », et que « les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2^{ème} alinéa), 47 (1^{er} et 6^{ème} alinéas), 51, 57, 59, 130 (1^{er} et 4^{ème} alinéas) et 174 sont contresignés par le Chef du Gouvernement ».

Dire que le roi, en tant que chef de l'État, peut remplir ses missions par le biais de l'article 41 revient à lui conférer des prérogatives munies d'une large dose de discrétion. Si au

moins ce dernier paragraphe a fait l'objet d'un article à part, la signification d'une certaine distinction entre le roi en tant qu'Amir al Mouminine et le roi en tant que chef de l'État et les conséquences qui en découlent aurait eu plus ou moins une crédibilité.

L'interaction et l'interférence ainsi établies entre l'article 41 et 42 dans une zone de discrétion à partir d'Imarat al Mouminine explique que la destruction de la valeur symbolique de l'article 19 n'était pas seulement accomplie dans le but de son remplacement par des prérogatives claires et précises mais encore par des prérogatives discrétionnaires. Il s'agit de la consécration constitutionnelle d'une source intarissable des pouvoirs implicites de nature à submerger, selon les aléas de la conjoncture politique, l'ensemble de la nouvelle Constitution et non seulement certains de ses articles, à l'instar de celui qui attribue le code de la famille à la compétence parlementaire. Ceci comme si tous les articles de la nouvelle Constitution ou plutôt toute la répartition des pouvoirs et les attributions qui en découlent ne sont valides que sous réserve de l'intervention du roi en tant qu'Amir al Mouminine, et comme si tous les actes passés entrepris en vertu de l'article 19 et même de son volet Amir al Mouminine sans avoir un rapport avec la sphère religieuse sont valides. Mais l'essentiel ne consiste pas à voir dans cette consécration une valorisation de la pratique constitutionnelle dans le cadre de l'article 19 qui repose, surtout dans les premières années du règne de Mohammed VI, sur le volet Amir Al Mouminine²⁷. L'essentiel ne consiste pas à soutenir que ce volet est le plus apte à préserver la dimension discrétionnaire des pouvoirs de la monarchie en lui donnant valeur constitutionnelle. L'essentiel c'est que la tentative de réconcilier les pouvoirs implicites et les pouvoirs explicites dans une Constitution écrite soulève des problèmes beaucoup

²⁷ El Mossadeq Rkia, « L'intégration de la relation du master and disciple dans l'espace constitutionnel », dans *Egypte Monde Arabe* 2003, n°6, 2006, p. 189.

plus complexes que par le passé. Il s'agit de l'acheminement vers une Constitution discrétionnaire.

3- L'acheminement vers une Constitution discrétionnaire

Cet acheminement représente la phase suprême et ultime dans la reproduction de la domination de la monarchie sur l'ensemble du texte constitutionnel. Il révèle que le contournement des revendications du mouvement du 20 février, focalisées sur l'instauration d'une monarchie parlementaire, n'est pas resté dans les limites du maintien de la prééminence royale sur les autres institutions tout en respectant les apparences de la légalité constitutionnelle de sorte que la monarchie même absolue reste en dernier ressort régie par la Constitution en tant que norme suprême. Certes, la nouvelle Constitution n'a pas fait l'économie de telles limites. Celles-ci rappellent, à titre d'exemple, le maintien de sa supériorité au sein du pouvoir exécutif d'abord en la camouflant derrière la substitution de la nomination de l'instance gouvernementale – que le chef du gouvernement préside – par le pouvoir exécutif ; ensuite en instaurant « un conseil supérieur de sécurité » qu'elle préside, non pas pour satisfaire des revendications formulées dans ce sens²⁸ – c'est-à-dire en contrepartie du transfert de l'essentiel des prérogatives du conseil des ministres au gouvernement²⁹ ou de sa suppression³⁰ en tant que tel – et finalement en définissant de façon ambiguë certaines compétences telles qu'afférentes aux établissements et entreprises publics stratégiques

²⁸ Il s'agit du P.JD qui, dans son mémorandum relatif aux réformes constitutionnelles, propose la création d'un conseil supérieur de l'Etat. Celui-ci, tout en étant doté d'attributions précises, est présidé par le roi et composé du chef du gouvernement et des présidents des instances constitutionnelles suivantes : Les deux chambres du parlement, le conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire.

²⁹ Il s'agit de la revendication du Parti Socialiste Unifié (Conseil national du 8 mai 2011).

³⁰ C'est la revendication du Parti d'avant-garde Socialiste Démocratique. Voir à ce propos El Mossadeq Rkia, « L'illusion du changement dans le nouveau projet constitutionnel », p. 72.

dont la nomination des responsables, « sur proposition du chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné » est soumise aux délibérations du conseil des ministres que le roi préside.

Cette phase ultime dans la reproduction de la domination de la monarchie dépasse les limites du maintien des marges de discrétion avec lesquels s'accommode tout régime constitutionnel à l'exemple de celle afférente à l'État d'exception, dans la mesure où elles sont régies par la suprématie constitutionnelle, ou encore de la confection de nouveaux espaces d'ambiguïté susceptibles d'être assimilés à des marges de discrétion telles qu'afférentes aux attributions du même conseil supérieur de sécurité ou à la réécriture de certains articles de la Constitution de 1996. En réalité le moment décisif de cet acheminement vers la Constitution discrétionnaire n'est pas postérieur à l'entrée en vigueur de la Constitution car il affecte le cours même du processus de son élaboration. Il intervient à l'instant où s'effectue le passage d'une charte constitutionnelle destinée à être suprême à une charte constitutionnelle discrétionnaire. Cette inversion est née de l'impossibilité d'incorporer dans la charte constitutionnelle supposée être suprême une réalité constitutionnelle et politique inhérente à l'action et à la pratique politique des acteurs politiques et rebelle à la suprématie constitutionnelle parce que fondée sur la discrétion. Du coup, ce qui changera de nature, c'est l'ensemble de la Constitution qui deviendra discrétionnaire. En conséquence ce ne sont pas seulement les avancées du texte, y compris celles qui portent sur le raffermissement de sa suprématie, qui sont hypothéquées mais c'est bien l'ensemble de l'œuvre constitutionnelle qui le sera. Celle-ci pourrait à tout moment être soumise à la prérogative royale d'agir sur le texte constitutionnel.

Cet aboutissement du processus déclenché par le discours royal du 9 mars 2011 montre les défaillances de la version marocaine du printemps arabe qui consiste à gérer les mouvements de contestation populaires par des réformes constitutionnelles ; défaillances dues au fait que la discrétion qui s'inscrit aux antipodes de la suprématie constitutionnelle domine à la fois l'essence et le contenu de la Constitution, soulève la constitutionnalité même du texte constitutionnel. Il ne s'agit par là de dire que l'alternative résidait dans la concrétisation des revendications du mouvement du 20 février qui, à leurs débuts, s'articulaient autour de l'annulation de la Constitution et de l'instauration d'une assemblée constituante élue, de la dissolution du parlement et du gouvernement et de la Constitution d'un gouvernement provisoire³¹. Il s'agit de dire que le préalable à toute réforme constitutionnelle, qui réside dans la réhabilitation de la Constitution en tant que norme suprême, n'a pas façonné de manière ferme les solutions qui se profilaient derrière la lutte pour le pouvoir constituant et n'a pas commandé non plus l'action des acteurs de la réforme constitutionnelle. Car au lieu de gérer les compromis en ramenant les revendications du mouvement du 20 février dans le terrain de la légalité et du droit, le constituant a glissé lui-même dans le terrain du non-droit, voire du politique. Ceci alors que pour faire face à la discrétion l'alternative résidait soit dans l'alignement du pouvoir constituant dérivé sur les règles de la légalité constitutionnelle qui définissent les contours de sa compétence soit dans le retour au pouvoir constituant originaire. La force de droit devant être le support à toute solution formulée et concrétisée.

31 Ce qui ressort des trois plates-formes des trois mouvements « libertés et démocratie maintenant », « le peuple veut le changement » et « pour la dignité, la révolte est la solution » dont la fusion a donné lieu au mouvement du 20 février, le 14 février 2011. Ceci sans oublier de nuancer à propos première plate-forme puisqu'il s'agissait d'une constituante désignée et non pas élue. Cette différence qui s'estompera très vite dans les documents ultérieurs.

C'est pour cela qu'il serait erroné de considérer la nouvelle Constitution comme une pure concrétisation du discours royal du 9 mars 2011, prononcé aux débuts d'un processus aux issues incertaines, où le mouvement du 20 février qui venait de faire irruption était à son apogée. Certes sa capacité mobilisatrice est indéniable, car il a non seulement été retenu comme s'il était lui-même la Constitution³² mais il a œuvré pour maintenir le suspense sur le contenu du futur projet constitutionnel. D'où l'idée que le seuil des réformes constitutionnelles qui seront accomplies dépasseront celui qu'il contient³³. Certes, de nombreux Marocains en votant en faveur de la nouvelle Constitution croyaient avoir donné consécration à ce même discours du 9 mars 2011. Mais avec le recul on s'aperçoit qu'il était un programme d'action élastique, manipulable selon les aléas de la conjoncture politique, destiné beaucoup plus à drainer les soutiens qui se sont forgés autour du mouvement du 20 février³⁴ qu'à être le prélude d'un texte fondateur d'une nouvelle ère constitutionnelle. En fait, l'acheminement vers une Constitution discrétionnaire montre que la refonte de cette charte constitutionnelle s'impose car même si la lutte pour le pouvoir constituant a de nouveau été tranchée en faveur de la monarchie la trêve ne sera que de courte durée.

32 El Mossadeq Rkia, interview in *Akhbar Al Yaoum*, n° 396, 19-20 mars 2011, p. 6.

33 Lors de sa rencontre avec les partis politiques le 30 mai 2011, M. Mohamed Moâtassim, conseiller du roi et président du mécanisme politique de suivi des réformes constitutionnelles, précise en outre que « de nombreuses choses déjà revendiquées ont été tranchées », Voir *Al Ittihad Al Ichtiraki*, n°9798, 01/06/2011, p. 1.

34 Ils rappellent en général des hommes d'affaires, des éléments des organisations de la jeunesse appartenant à plusieurs partis, des personnalités venant de différents partis dont l'USFP, le PJD –dont trois membres de son secrétariat national ont présenté leur démission pour rejoindre le mouvement de contestation– et en particulier la Constitution officielle du « conseil national pour le soutien du mouvement du 20 février » le 5 mars 2011. Voir, *Al Hayat al Jadida*, n° 131, 11-17/03/2011, p. 4.

Constitutionnalisme sans démocratie: la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011

MOHAMMED MADANI

Professeur à la Faculté de droit d'Agdal

« C'est pourquoi, dans la suite, on put, des deux côtés, se prévaloir à bon droit de la Constitution, aussi bien les amis de l'ordre, qui supprimaient toutes ces libertés, que les démocrates, qui les réclamaient intégralement. Chaque paragraphe de la Constitution contient, en effet, sa propre antithèse, sa chambre haute et sa chambre basse: dans le texte la liberté, dans la marge la suppression de cette liberté ».

Marx, le 18 brumaire de Louis Bonaparte (1852)

Le point de départ de notre analyse est le constat de la mise en veilleuse de la réforme constitutionnelle de 1999 à 2011. Depuis son accession au trône jusqu'au discours du 9 mars 2011, le monarque ne fait aucune référence à la réforme constitutionnelle. Les différents discours du roi pendant dix ans ont évité de parler directement de la réforme constitutionnelle.

L'irruption du mouvement du 20 février dans un paysage politique réputé peu propice au changement met sur le devant de la scène la question de la réforme de la Constitution. En réponse aux revendications du 20 février, le roi dans un message adressé à la nation le 9 mars 2011, annonce « une révision constitutionnelle profonde vouée à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ».

Le roi annonce également, dans le même discours, la mise en place d'une commission ad hoc pour la révision de la Constitution. Le 10 mars, le roi crée une autre commission appelée « le mécanisme de suivi ». Ce mécanisme de suivi, de concertation et de

dialogue, composé des chefs des partis et des centrales syndicales, est présidé par le conseiller du roi.

Le 10 juin 2011, le président de la commission de révision de la Constitution remet au roi le projet qu'elle a élaboré. Le président du mécanisme de suivi remet également au roi un rapport de synthèse récapitulant les délibérations dudit mécanisme.

Dans un discours daté du 17 juin 2011, le roi soumet au peuple le projet de la nouvelle Constitution.

Trois mois après le discours royal du 9 mars, le premier juillet, le peuple approuve par voie de référendum le projet de Constitution que lui a soumis le roi.

Les résultats du référendum du premier juillet, en donnant une majorité écrasante au « oui » (98,47 %), sanctionnent une conception de la monarchie surplombant les autres institutions prévues par la Constitution.

La Constitution de 2011, beaucoup plus longue que les textes antérieurs (180 articles), présente un certain nombre d'incohérences internes, en partie dues aux nombreuses concessions reflétant les intérêts personnels et collectifs d'acteurs politiques et sociaux spécifiques.

L'ambivalence de la Constitution de 2011 vient renforcer la suprématie du palais et ouvre la voie à la querelle de l'interprétation entre d'un côté les légistes de la monarchie qui veillent à perpétuer la conception sultanienne du pouvoir et de l'autre côté des partis ou des organisations de la société civile qui défendent une « interprétation démocratique » de la Constitution et de sa mise en œuvre.

La Constitution du 29 juillet 2011 pose en fait deux grands problèmes : celui de sa fabrication (I) et celui de sa mise en œuvre (II). Il est entendu que les frontières entre ces deux séquences ne sont pas intangibles, il y a des interférences. Le processus qui conduit à une nouvelle Constitution est aussi important que sa

mise en œuvre. Le processus d'élaboration d'une Constitution et son application sont intimement liés.

La séparation de la fabrication et la mise en œuvre forme l'une des principales dichotomies préconstituées qui structurent les représentations (spontanées et savantes) de la réforme constitutionnelle. Il y aurait ainsi deux registres distincts. Le temps de la mise sur agenda, de l'élaboration et de l'adoption du texte précéderait une phase d'exécution et d'application. Deux ordres sociaux de la réforme liés hiérarchiquement, celui de la conception et celui de l'administration où se déploieraient des logiques qui ne sont pas les mêmes. Afin de dépasser cette vision dichotomique qui véhicule une conception séquentielle de la réforme constitutionnelle, nous proposons de déplacer le regard et de saisir l'articulation entre une perspective génétique privilégiant la dimension diachronique du processus de fabrication et des formes de construction des catégories constitutionnelles d'un côté et d'un autre côté une analyse de la réforme à ras le sol – ou en action – qui la saisit dans le cours de son accomplissement.

La mise sur agenda de la réforme constitutionnelle et son implémentation figurent donc des moments d'un nombre considérable de controverses, de discours et d'argumentations portés par des acteurs aux intérêts divergents et qui proposent chacun sa vision du champ politique. Les acteurs labellisés étatiques (le roi, le gouvernement, les hauts fonctionnaires, les commissions de réforme ou de suivi, les experts officiels) et les acteurs labellisés non étatiques (les partis politiques, les syndicats, les mouvements sociaux, le 20 février, les associations de femmes, etc.) sont en compétition pour imposer leurs idées, leurs intérêts et leurs institutions.

L'objectif central des élites gouvernantes étant de réformer la Constitution pour garder la Constitution¹. Alors que pour

¹ Les thèses de « la Constitution invisible » ou de « la Constitution implicite » peuvent être ici très utiles.

d'autres acteurs politiques et sociaux il s'agit de faire pression pour garantir les droits, instaurer la reddition des comptes et élargir la zone d'intervention des instances élues.

L'analyse de la fabrication (I) et de la mise en œuvre (II) peut aider non seulement à établir des ponts entre genèse et analyse de la réforme en action mais plus encore à remettre en cause la césure entre les deux. L'étude de la mise sur agenda et du processus de fabrication puis de manière parallèle et indissociable celle des actes par lesquels la réforme constitutionnelle s'incarne et se traduit illustrent ainsi des combinaisons possibles de l'approche constructiviste et l'observation de la réforme en train de se faire.

I- Le processus de fabrication

La poussée de fièvre autour de la réforme constitutionnelle adoptée le 1^{er} juillet et promulguée le 29 a suscité chez de nombreux acteurs politiques et observateurs la prolifération de superlatifs insistant sur le caractère « novateur » et « historique » de la réforme de 2011 alors que la nature et l'ampleur de ses effets restent à observer.

La réforme constitutionnelle est présentée comme la geste héroïque d'un acteur politique pas comme les autres qui poursuit et amplifie une stratégie de désamorçage de la vie politique marocaine². La réforme de la loi fondamentale s'inscrit dans une stratégie réformiste de longue main qui a commencé en 1990 et qui s'est poursuivie, à partir de 1999, avec la mise en place de l'instance équité et réconciliation en 2004 et de la commission consultative sur la régionalisation en 2010.

Sur la première thèse voir Laurence Tribe : *The invisible Constitution*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2008, pp 18-19 et 25-51.

Sur la seconde voir Rkia El Mossadeq : *Consensus et jeu de consensus*, Imprimerie Najah El Jadida, Casablanca, 1995, p 81 et s.

² Jean-Noël Ferrie et Baudouin Dupret : « La nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine », *Confluences Méditerranée* n° 78, été 2011.

Cette façon de voir la réforme constitutionnelle reste prisonnière sur le plan théorique d'une représentation monarchique du pouvoir³ et appréhende la réforme comme étant un acte d'un individu indépendant et souverain : le roi. Cette conception de la réforme n'éclaire que les pressions *top down* et ne tient aucun compte des contraintes qui proviennent du bas. Elle nous fait oublier que le pouvoir du monarque repose sur des équilibres multipolaires instables qui sont essentiellement des rapports de force. Les analystes se focalisent essentiellement sur les contraintes auxquelles sont exposés les acteurs sociaux les moins puissants (les petits entrepreneurs, les classes moyennes et surtout les couches inférieures). La vision d'ensemble qui se dégage de cette façon de voir est unilatérale. Car lorsqu'on scrute de près le jeu social – et non pas simplement le jeu politique – on constate une sorte de « circulation des contraintes que les groupes exercent sur les groupes, les individus sur les individus »⁴. Et on ne peut vraiment comprendre les contraintes qui frappent les couches inférieures sans procéder en même temps à une analyse des couches supérieures même si, il faut le rappeler, les pressions ne sont pas aussi fortes dans toutes les directions.

L'approche monarcho-juridique de la réforme sous estime le rôle des faiseurs de revendications et l'importance de l'engagement constant des partisans de la réforme qui donnent à une modification conjoncturelle (« le printemps arabe »), sa dimension de fenêtre d'opportunité. L'approche épique de la réforme renvoie à ce foyer unique qu'est le roi et n'accorde qu'une place marginale au mouvement du 20 février dans la mise sur agenda.

– Sur le plan des faits cette interprétation héroïque de la réforme est partielle et partielle. Certes, durant la première décennie du règne de Mohammed VI, le Maroc offre l'image

³ Michel Foucault, *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, p 117.

⁴ Elias N., *La société de cour*, Paris, Flammarion, 2008, p. 304.

d'un « vaste chantier de réformes sur les plans politique, économique et social » : mise en place de l'instance équité et réconciliation, de Diwan al madalim et de l'IRCAM, la promulgation de la loi sur les partis politiques, l'adoption d'un nouveau code de la famille, le lancement de l'initiative nationale pour le développement humain (INDH). Mais le règne et le gouvernement de Mohammed VI c'est aussi la non-inscription de problèmes qui ont acquis le statut de problèmes publics faisant l'objet de controverses et de débats, sur l'agenda royal. Le cas de la réforme de la Constitution est représentatif des problèmes qui ont été occultés pendant la première décennie du nouveau règne. Le champ de la réforme n'est ouvert qu'aux problèmes ne mettant pas en jeu les intérêts des acteurs dominants. La « gouvernance » de Mohammed VI ne consiste pas seulement à réformer mais aussi à empêcher des réformes et à fixer d'autres priorités.

Il est difficile en effet de penser l'ajustement du champ politique sans penser en même temps le processus d'éviction de certains problèmes comme celui de la Constitution, pour un temps voués à l'inessentiel, alors que les réformes se développent sur le seul terrain des autres.

L'illusion épique véhicule et entretient la naturalité et l'évidence de la réforme constitutionnelle et oublie que cette dernière est le résultat de processus complexes de construction sociale. Dans cette dynamique de construction sociale les faiseurs de revendications et – surtout – le mouvement du 20 février ont joué un rôle important.

1- Le rôle des faiseurs de revendications et des partisans de la réforme constitutionnelle

La prise en compte du processus historique de construction de la Constitution en problème public nécessitant l'intervention royale montre l'importance du rôle des partisans de la réforme constitutionnelle. Deux types d'acteurs vont jouer un rôle important dans la mise sur agenda de la réforme : les

acteurs durablement mobilisés pour la réforme et le mouvement du 20 février.

- Les promoteurs constants de la réforme constitutionnelle

Les promoteurs constants renvoient à une configuration composée de collectifs et d'acteurs durablement mobilisés dans différents univers sociaux (partisan, associatif, académique) pour faire aboutir la réforme constitutionnelle. Ils défendent leurs vues, se concurrencent sur l'analyse du problème constitutionnel ou l'offre de solutions et essaient d'imposer leur façon de voir et de faire.

Qu'ils soient issus de l'univers politique, des organisations de la société civile, du monde de la presse ou de l'université, ces partisans de la réforme se distinguent par leur persévérance et l'importance des ressources – temps, énergie, réputation, – qu'ils acceptent d'investir pour tenter de forcer la main aux décideurs et amener ainsi le chef de l'État à mettre sur agenda le dossier constitutionnel.

Les faiseurs de revendications s'emparent du problème constitutionnel en vue d'en imposer une définition et un cadrage spécifique. Ces luttes définitionnelles et de cadrage sont partie intégrante de luttes entre groupes sociaux pour s'approprier la question constitutionnelle, et maîtriser sa définition. Dans ce processus de maîtrise de la définition du problème constitutionnel le choix de la terminologie n'est pas neutre. Le débat prendrait une autre tournure si le mot utilisé est celui de révision. Révision est un terme plus technique et plus neutre. Réviser une Constitution consiste à modifier son contenu, selon des dispositions prévues par la Constitution en vigueur (ce qu'on appelle le pouvoir constituant dérivé).

C'est dire que la réforme constitutionnelle est utilisée comme un concept à la fois pratique et scientifique. Il y a donc un double usage de la réforme constitutionnelle : à la fois une dénotation et une connotation. Le concept est utilisé comme énoncé

constatif et comme énoncé performatif. Les chercheurs l'utilisent fréquemment sans distance critique comme un « concept sténographique »⁵ pour désigner l'objet de leur recherche.

Autre point commun à ces partisans de la réforme c'est qu'ils sont attentifs et prêts à sauter sur la première occasion favorable pour que le problème constitutionnel soit introduit dans l'agenda des autorités publiques. Leur travail consiste à se tenir à l'affût de circonstances favorables afin d'accrocher problèmes et solutions aux priorités de l'heure⁶.

Cependant les partisans de la réforme constitutionnelle ne forment pas un bloc homogène. De fortes asymétries séparent les acteurs intervenant dans le processus de revendication d'une réforme constitutionnelle. Les ressources qu'ils peuvent mobiliser sont extrêmement inégales. Certains d'entre eux ont des moyens d'action plus étendus et des capacités de mobilisation larges.

Il y a d'abord les porteurs de cause que leurs adversaires qualifieraient – en paraphrasant Tocqueville – d'« amants excessifs » de la réforme constitutionnelle : militants des associations des droits de l'homme, militants de l'extrême gauche ou démocrates intransigeants qui jouent le tout pour le tout en s'attaquant directement au problème constitutionnel et au noyau dur de la Constitution de 1996, l'article 19. Les engagements de certains de ces militants que l'on retrouve dans des organisations de « la société civile » comme l'AMDH (l'association marocaine des droits humains)⁷, par exemple, se situent dans une continuité, ou parfois une relation critique, avec des engagements antérieurs, en particulier au sein de l'extrême gauche.

5 Jean Claude Passeron, *Le raisonnement sociologique*, Paris, Nathan, 1991, p 46.

6 John. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman. Deuxième édition, 1995.

7 L'AMDH défend le principe « d'une Constitution démocratique pour les droits humains ».

Le PSU (parti socialiste unifié) fait partie des formations de gauche pour lesquelles la réforme constitutionnelle est une composante cardinale de l'identité politique⁸. La remise en cause de l'article 19 (de la Constitution de 1996) et la revendication d'une monarchie parlementaire, procèdent d'une logique de démarcation et de production de signes de distanciation à l'égard des partis historiques et surtout de l'USFP (union socialiste des forces populaires)⁹.

Il y a ensuite certains islamistes comme ceux regroupés au sein de Justice et Bienfaisance qui sont, en fait, partisans d'une « nouvelle Constitution qui émane du peuple ». La mise en place de cette nouvelle Constitution est partie intégrante du pacte islamique devenu par la suite pacte national¹⁰. Sur le plan pratique l'association Justice et Bienfaisance propose l'élection d'une assemblée constituante chargée d'établir une nouvelle Constitution¹¹. Autrement dit la nouvelle loi fondamentale doit provenir de la base. « Au contraire d'une Constitution accordée d'en haut, il faudra élire une assemblée constituante par le vote populaire universel couronnant un long débat public. Nulle formation politique et aucune personnalité indépendante n'en doivent être exclues. »¹²

8 Voir le document référentiel sur la conception du parti en matière de réformes constitutionnelles (en arabe). Rabat, 21 mai 2006.

9 L'association « Fidélité à la Démocratie » issue de l'USFP se distinguait déjà par son insistance sur la réforme constitutionnelle. L'organisation de l'action démocratique et populaire (OADP) a voté contre la révision constitutionnelle de 1996. Ces deux formations ont fusionné et forment aujourd'hui – avec d'autres éléments de la gauche radicale – le nouveau parti socialiste unifié (PSU).

10 La notion de pacte islamique est esquissée dans le texte « Dialogue avec les vertueux démocrates ». Mais le pacte n'est théorisé que dans l'ouvrage d'Abdessalam Yassine, 2001, *Les islamistes et le pouvoir*, 3^{ème} édition, p. 577 et s. Le pacte « du groupe des musulmans » est devenu par la suite pacte national. Le document de l'association intitulé « Tous pour le salut » adopté par le cercle politique le 8 décembre 2007 va dans le même sens.

11 Voir « Al Adl wal-ihssane proclame son État et propose une nouvelle Constitution », *al Michaal* du 6 au 12 décembre 2005.

12 Yassine A., *Islamiser la modernité*, Al Ofok impressions, 1998, p. 303.

Dans son rapport annuel de 2009 l'association islamiste dirigée par Abdessalam Yassine critique le manque d'initiatives en matière de réforme constitutionnelle et «l'enterrement du débat» sur la question qui se limite aujourd'hui à des «murmures pudiques»¹³.

On peut estimer que la revendication constitutionnelle n'est pas sans intérêt pour les islamistes de Justice et Bienfaisance surtout si l'on sait qu'ils ne disposent que d'un répertoire limité de moyens pour contester le pouvoir du roi. Or, compte tenu du «verrouillage» du jeu institutionnel par la monarchie, la réforme constitutionnelle devient l'une des rares possibilités dont dispose les islamistes extra-parlementaires pour se faire entendre et tenter d'obtenir par ce moyen ce qu'ils ne peuvent avoir par les élections ou des négociations avec le palais.

D'autres islamistes, défendent – au sein du parti de la justice et du développement (PJD) – une autre conception de la réforme constitutionnelle. Intervenant sur les colonnes de l'hebdomadaire arabophone *Assahifa*¹⁴ et *Al Ayam*¹⁵, Mustapha Ramid appelle à une réforme constitutionnelle et rappelle que «le statut de commandeur des croyants ne confère pas à son détenteur des pouvoirs absolus et ne le met pas à l'abri du questionnement, selon la vision de l'islam». Cette initiative a été considérée comme inopportune par d'autres membres de la direction du parti (Khalidi, Benkirane, Daoudi, Othmani).

Parmi les partisans de la réforme constitutionnelle il y a aussi le mouvement culturel amazigh¹⁶. L'analyse des principaux documents de référence du mouvement¹⁷ montre que malgré les

divisions en son sein il y a «un objectif central qui fait l'unanimité à savoir la reconnaissance officielle de l'amazighité, son institutionnalisation et sa promotion» (Boukous).

Rappelons qu'à la veille de la révision constitutionnelle de 1996, plusieurs associations amazighes ont adressé une lettre au cabinet royal le 22 juin 1996. Parmi les revendications contenues dans la lettre trois points émergent¹⁸ :

- 1- la Constitution devrait spécifier dans son préambule que Tamazighte est une langue nationale au même titre que l'arabe et insister sur les trois dimensions qui composent l'identité marocaine (l'islam, l'amazighité et l'arabe);
- 2- l'appartenance du Maroc au nord de l'Afrique;
- 3- l'égalité des deux langues arabe et amazighe.

Après la publication du projet de la Constitution de 1996 les associations amazighes ont exprimé leur déception car le texte ne répondait pas à leurs aspirations culturelles. D'autres textes viendront préciser la position du mouvement culturel amazigh¹⁹.

Si les discours du trône du 30 juillet 2001 et celui d'Ajdir du 17 octobre 2001 ont été positivement accueillis²⁰ et l'adoption de Tifinagh considérée comme un pas positif, il n'en demeure pas moins que l'on assiste, ces dernières années (jusqu'en 2011), à une réactivation des revendications du mouvement culturel amazigh en faveur d'une Constitution démocratique²¹.

18 Voir AMREC, *op. cit.*, p. 116.

19 Parmi ces documents citons : L'option amazighe (2007), l'appel Timouzgha (2011), l'appel du mouvement amazigh du Maroc central (2011), l'appel de Tanger (2011), l'appel d'Agadir (2012), voir Ahmed Boukous, *Revitalisation de la langue amazighe*, publication de l'institut royal de la culture amazighe, Top Press Rabat 2010, p 265

20 Ces deux discours «désamorcent le mouvement de contestation. La teneur des deux discours est une reconnaissance de la place de l'amazighité dans l'identité et la culture Marocaines. Une institution chargée de la promotion de l'amazighe est créée auprès du roi, l'institut royal de la culture amazighe (IRCAM), dont est nommé recteur Mohammed Chafik, chargé de mission auprès du roi Hassan II puis directeur du collège royal ». Voir Ahmed Boukous, *op. cit.*, p. 280.

21 Manifeste du conseil des bureaux de l'AMREC, voir AMREC, *op. cit.*, p. 142.

13 Rapport annuel publié le 26 octobre 2009. De larges extraits sont publiés par l'hebdomadaire *Al Hayat* du 30 octobre-5 novembre 2009.

14 *Assahifa* du 01-04-2004.

15 *Al Ayam* du 14 au 18 avril 2004.

16 Voir *Quarante ans de lutte amazighe, publications de l'AMREC*, éditions El Boukili, 2007.

17 La charte d'Agadir (1992), le manifeste pour la reconnaissance de l'amazighité du Maroc (2000), le pacte des revendications amazighes pour une révision du texte constitutionnel (2004).

À côté de ces acteurs il faudrait signaler le rôle des intellectuels²² et des experts.

Les experts notamment les juristes, acteurs souvent ignorés dans les études sur les processus de réforme, jouent au titre « d'experts officiels » ou de conseillers des partis et groupes d'intérêt un rôle de poids variable, mais constamment présent dans le déroulement et l'orientation des processus de réforme. Une première ébauche d'une carte sociopolitique de l'expertise intervenant dans les processus de réforme constitutionnelle laisse apparaître deux enseignements. D'une part le rôle de plus en plus important de l'expertise locale par rapport à l'expertise étrangère²³, du moins sur le plan institutionnel²⁴ et l'ouverture des journaux à des experts issus du milieu académique universitaire auxquels on fait appel pour commenter l'actualité et notamment les problèmes constitutionnels.

22 Lors d'une émission télévisée sur la deuxième chaîne en date du 19 juillet 2000, Abdallah Laroui a exprimé sa préférence pour un régime parlementaire. Dans un entretien avec la revue *Economia* il est plus explicite: « J'ai toujours exprimé le souhait de voir le pays se diriger lentement mais sûrement, vers un régime de monarchie véritablement constitutionnelle et parlementaire, où le roi règne, guide, conseille, influe, mais ne s'implique pas dans la direction des affaires courantes, même pas par le biais de l'action caritative, car celle-ci laisse croire qu'il dispose d'un trésor inépuisable. » *Economia* n° 4, octobre 2008-janvier 2009, p. 130.

23 Les noms de Maurice Duverger, Jacques Robert, Georges Vedel, René-Jean Dupuy, Michel Rousset ont été associés aux différentes révisions constitutionnelles du royaume. Michel Rousset doute cependant de l'intervention de Duverger dans l'élaboration de la Constitution de 1962 pour plusieurs raisons: d'abord Duverger n'a jamais fait allusion à une telle participation ensuite le jugement qu'il avait porté sur la Constitution de 1958 qui fonde « un régime autoritaire et personnel du pouvoir politique ». Michel Rousset en conclut qu'« on peut donc légitimement s'étonner que Maurice Duverger ait pu participer à la rédaction de la Constitution marocaine de 1962 dont l'inspiration est de toute évidence puisée dans sa devancière de la V^e république qu'il avait ainsi stigmatisée dès son adoption en 1958 ». Voir Michel Rousset, « Les révisions constitutionnelles et le rôle des experts », *Bulletin économique et social*, nouvelle série, n° 167, juin 2010, note en bas de page 60.

24 L'économiste Abdelkader Berrada note que derrière le foisonnement d'institutions « maroco-marocaines », le rôle de l'expertise étrangère reste déterminant. Ainsi le rapport de la commission consultative sur la régionalisation porte la marque d'un bureau d'études étranger implanté au Maroc. Il note également la présence « dans la plus grande discrétion » de politologues, de sociologues et de juristes français.

L'analyse des formes concrètes de mobilisation de l'expertise constitutionnelle ne peut donc se limiter au constat du brouillage des frontières et du mélange de « genres » entre « savant » et « politique ».

Second enseignement auquel aboutit l'état provisoire de cette carte de l'expertise: la concentration de l'expertise constitutionnelle au sein d'un petit noyau de personnes que l'on retrouve actives dans différents lieux de la société civile et du champ partisan. En revanche les experts officiels se recrutent dans le triangle formé par le cabinet royal, le secrétariat général du gouvernement et le Conseil constitutionnel.

La carte de l'expertise pourrait aussi servir de support à une analyse qui aurait pour objectif de repérer, à partir des positions et représentations politiques propres aux experts mobilisés, et des moyens rhétoriques utilisés pour les propager, l'influence que ceux-ci exercent sur le questionnement de la réforme de la Constitution.

Enfin soulignons l'intérêt et le rôle des journalistes dans l'inscription de la problématique constitutionnelle sur le registre des questions explicitement politiques. Plusieurs tribunes d'opinion sont laissées à des journalistes, des intellectuels ou des hommes politiques pour des analyses sur des dysfonctionnements constitutionnels et des pathologies institutionnelles.

L'intérêt des journalistes de la presse écrite, étiquetée indépendante, pour la réforme constitutionnelle ne peut être analysé comme le simple prolongement de l'intérêt qu'ont pu trouver les acteurs politiques à instrumentaliser celle-ci dans les luttes qui les opposent²⁵. La presse écrite ne peut être appréhendée comme un simple reflet des intérêts politiques ou sociaux, elle

25 Les éditoriaux de Boubker Jamai dans *Le journal* sont souvent centrés sur les dysfonctionnements de la monarchie exécutive et revendiquent clairement la nécessité d'une réforme de la Constitution. De son côté l'hebdomadaire *Tel Quel* (du 23 au 29 avril 2005) propose aux Marocains une nouvelle Constitution et publie un dossier intitulé: « Réécrivons la Constitution. »

obéit à des logiques commerciales et à des normes et contraintes professionnelles propres qui pèsent sur ses cadrages, même si en matière politique, l'agenda médiatique reste largement dépendant des enjeux constitués de façon relativement autonome ailleurs : dans le champ social et politique. L'intérêt des journalistes pour la réforme constitutionnelle, lui-même variable, est le résultat indirect d'un changement profond des conditions d'exercice du métier journalistique et des modes de légitimation de l'écriture médiatique de la réalité marocaine au cours des dernières années.

Les titres de presse qui se multiplient ont besoin pour être crédibles aux yeux des lecteurs, mais aussi des différents intérêts, d'affirmer leur indépendance. L'expression « presse indépendante » (*sahafa moustakilla*) n'est d'ailleurs plus péjorative²⁶, elle évoque même aujourd'hui un ensemble d'images valorisantes du métier de journaliste qui doit beaucoup aux journalistes eux-mêmes. La montée de cette presse indépendante peut être interprétée comme étant largement le symptôme d'une série de changements externes aux champs journalistiques, notamment ceux qui ont affecté les paysages politique et social et de l'état des relations que ces différents espaces entretiennent entre eux.

Toutefois ces facteurs externes n'ont pu jouer que parce qu'ils ont trouvé des « prédispositions » dans le monde de la presse écrite. Les transformations du champ politique et les luttes entre acteurs ont rencontré l'intérêt d'un groupe de journalistes qui va constituer au Maroc un nouveau style journalistique que ces détracteurs qualifient de journalisme insolent (*dsara*). Cette nouvelle génération de journalistes dispose d'un capital scolaire assez important, parfois d'une expérience partisane et d'un rapport plus critique à la politique traditionnelle. La place accordée à la réforme constitutionnelle et aux dysfonctionnements

²⁶ Au début, dans les années 1980, la presse indépendante était encouragée par le ministère de l'Intérieur pour concurrencer la presse partisane. Aujourd'hui les choses ont changé et *sahafa moustakilla* est devenu un terme générique désignant une réalité composite.

du régime dans cette presse est le révélateur d'une concurrence qui est à la fois professionnelle et commerciale, ces deux dimensions sont inséparables.

Quels sont les répertoires de l'action collective²⁷ mobilisés par les promoteurs de la réforme ? Quels sont les moyens de pression utilisés pour influencer le déroulement et l'orientation du processus de réforme constitutionnelle : de quel type, de quelle intensité, avec quelle efficacité ?

Dans le processus de réforme constitutionnelle, le type de moyens utilisés par les acteurs et entrepreneurs de la réforme pour promouvoir leurs revendications relève de moyens de pression de basse intensité qui se limitent à des écrits dans la presse, à la mise en place de réseaux et de forums (tel le mouvement pour une Constitution démocratique)²⁸, l'organisation de journées d'études et de colloques, l'envoi de mémoires revendicatifs au cabinet royal²⁹. Les moyens de pression de haute intensité comme les manifestations ou les campagnes de pétitions ne sont pas utilisés³⁰.

Or l'on sait que l'un des moyens qui ont permis la mise sur agenda de la réforme de la famille, par exemple, c'est la campagne pour le changement de la *Moudawwana* (code du statut personnel) lancée par l'union de l'action féminine le 7 mars 1991. Des actions spectaculaires ont été menées dont la plus importante est le document d'une pétition visant à rassembler

²⁷ Charles Tilly, *La France contestée*, Fayard, 1986.

²⁸ Le mouvement de revendication d'une Constitution démocratique créé le 6 juillet 2002 est un « forum hybride » composé d'hommes politiques, d'acteurs sociaux et de juristes. Il favorise le croisement des savoirs expert et profane et a pour enjeu principal la construction d'une vision commune sur la réforme constitutionnelle permettant de délimiter le champ des alternatives acceptables et de poursuivre l'échange politique entre ses diverses composantes (islamistes, laïcs, amazighs, etc.). Voir Al Haraka Al Moutaliba Bi Doustour Dimocrati : Araa wa mawaif, Dar Al Kalam, Rabat 2005.

²⁹ Le parti socialiste unifié (PSU) a envoyé un mémoire au cabinet royal en 2007 et l'USFP a envoyé au roi un mémorandum en 2009.

³⁰ Nous considérons que l'usage de ces moyens de haute intensité est l'une des conditions de succès du mouvement du 20 février.

un million de signatures. Le roi se saisit du dossier dans un discours du 20 août 1992³¹ et annonce le 9 septembre la Constitution d'une commission des oulémas qui élaborera une réforme de la Moudawwana.

De même il faut rappeler que la réforme actuelle du code de la famille est liée aux deux marches de mars 2000 à Casablanca et à Rabat et à l'équilibre des forces qu'elles ont révélées³².

Enfin il faudrait souligner qu'en 2011 c'est l'utilisation par le mouvement du 20 février des pressions de haute intensité comme les grandes marches dans les villes qui va peser sur l'agenda royal.

Si les activités et les pressions des faiseurs de revendications et des porteurs de causes participent de la problématisation politique de la Constitution en mobilisant parfois les symboles du passé constitutionnel³³, elles n'ont pas abouti à la mise sur agenda du problème constitutionnel. On assiste au contraire à une hétérogénéité des activations politiques de la Constitution. Les mobilisations sont disparates, éclatées et ne vont pas dans le même sens. Les revendications de l'association

31 « J'ai entendu des plaintes au sujet de la *Moudawwana* ou de son application, c'est une affaire qui relève de mon ressort. Femme marocaine adresse-toi à moi, écris au cabinet royal, associations féminines, adressez vos observations, vos critiques, doléances, et ce qui vous paraît nuire à la femme et à son avenir, au roi du Maroc qui en tant qu'Amir al mouminine, a compétence pour appliquer et interpréter la religion. » Discours royal du 2 août 1992.

32 Belghazi T. et Madani M., *L'action collective au Maroc*, Rabat, Publications de la faculté des lettres, Rabat, 2001, p. 44 et s.

33 Le projet constitutionnel de 1908 est réapproprié par certains acteurs dans leur critique de la Constitution actuelle. Voir à titre d'exemple Mohammed Sassi qui considère que le projet de 1908 contient certes des aspects archaïques et sultaniens mais certaines de ses dispositions restent actuelles et peuvent être une source d'inspiration en vue d'une prochaine réforme constitutionnelle : voir « Cent ans d'attente », *Al Massa'* du 04/05 octobre 2008.

Cette position à l'égard de ce projet rappelle celle des nationalistes dans les années 50. Ainsi en 1958 deux dirigeants nationalistes se réfèrent au projet constitutionnel publié par la revue *Lissane al Maghrib* : Ben Barka dans sa préface de l'ouvrage de Lahbabi M., *Le gouvernement marocain à l'aube du XX^e siècle*, Rabat, Editions techniques nord-africaines, 1958, p. 3 et Allal El Fassi dans sa préface de l'ouvrage de Benabdallah A., *Les grands courants de la civilisation du Maghreb*, Casablanca, imprimerie du midi, 1958, p. 13.

marocaine des droits humains (AMDH) ne s'inscrivent pas dans la même logique que celles des membres de l'ancienne nomenclatura entrés en dissidence comme l'ex-ministre de l'Intérieur Driss Basri³⁴. Et la Constitution revendiquée par Justice et Bienfaisance n'a rien à voir avec celle réclamée par le mouvement culturel amazigh.

Ces différents partisans de la réforme ne vont pas produire le changement mais ils jouent un rôle capital au niveau de la construction d'un sens commun réformateur qui va s'imposer par la suite sur la scène politique. Ils jouent un rôle cognitif important dans l'orientation du mouvement du 20 février à partir de leur définition du problème constitutionnel – qui n'est qu'une modalité de définition spécifique de la situation – et de leur formulation de prescriptions d'action.

- Le mouvement du 20 février et la mise sur agenda de la réforme constitutionnelle

C'est pour des motifs ou des intérêts hétérogènes et sous l'effet de séries causales largement indépendantes les unes des autres que, en des sites divers, le 20 février des milliers de manifestants (37 000 selon les chiffres officiels et 220 000 selon les organisateurs) se sont saisis des mobilisations lancées par d'autres et ont répondu à l'appel du mouvement des jeunes réunis initialement sur Facebook. Les manifestations se sont concentrées sur des revendications explicitement politiques comme la monarchie parlementaire, la Constitution démocratique et populaire³⁵, la séparation des pouvoirs, l'abrogation

34 Dans une longue interview accordée à l'hebdomadaire *Al Ayam* du 31-5 novembre 2005, l'ancien ministre de l'Intérieur se déclare favorable à une réforme constitutionnelle.

35 La revendication d'une « monarchie parlementaire » et celle d'une « Constitution démocratique populaire » expriment deux visions opposées au sein du mouvement du 20 février. La première défendue par une partie des indépendants du mouvement (Al Moustakiloune) et par la jeunesse liée aux partis de gauche (jeunes du PSU et du PADS) cherche à instaurer la démocratie tout en gardant la forme monarchique. La seconde, défendue par une autre partie du mouvement et soutenue par la jeunesse d'An-Nahj, sans se proclamer ouvertement

de l'article 19 de la Constitution³⁶, la séparation du pouvoir et de la richesse, l'instauration de la reddition des comptes, la liberté, la dignité, la citoyenneté, la dissolution du parlement et la destitution du gouvernement, la reconnaissance de la langue amazigh comme langue officielle, la libération de tous les prisonniers politiques, etc³⁷.

Il s'agit du premier mouvement social d'envergure qui se fixe des objectifs explicitement politiques. Les actions collectives avant le 20 février ainsi que les marches de protestation étaient indirectement politiques puisque les objectifs déclarés étaient soit de soutenir la Palestine ou l'Irak soit les travailleurs lors des défilés du 1^{er} mai. Les associations de diplômés chômeurs revendiquaient quant à elles surtout le droit à l'emploi dans la fonction publique depuis 1991, date de la création de l'ANDC (association nationale des diplômés chômeurs)³⁸.

L'irruption du mouvement du 20 février dans un paysage politique et social réputé peu propice à toute forme de changement issu du peuple est venue rappeler que malgré le verrouillage autoritaire, la faiblesse des partis politiques et des structures de représentation, et l'« extraversion » de la société civile, les citoyens peuvent se mobiliser pour arracher des concessions politiques. Ce mouvement social inédit, improbable du point de vue des indices retenus dans l'analyse du changement dans le monde arabe : absence de démocrates, poids de la culture ou de l'islam, caractère violent de l'action collective,

républicaine, marque néanmoins une réticence vis-à-vis du mot d'ordre de la monarchie parlementaire.

36 Tssaâtaç Barra et Aachrine Tawra Hurra (l'article) 19 dégage et (mouvement du) 20 est une révolution libre.

37 Voir le manifeste constitutif du mouvement « Liberté et démocratie maintenant » (27 janvier 2011), la plate-forme constitutive du mouvement du 20 février, le manifeste des groupes des jeunes du 20 février (15 février), le manifeste du mouvement des jeunes du 20 février (16 février).

38 Belghazi T, Madani M., *L'action collective au Maroc*, op cit, pp 58 et s; Montserrat Emperador Badimon, diplômés chômeurs au Maroc, *Dynamique de pérennisation d'une action collective plurielle*, année du Maghreb, III, 2007, 297-311.

etc., nous force à revoir les postulats implicites sur lesquels repose l'analyse politique comme ceux liant Makhzen et servitude volontaire ou celui de l'insoutenable consolidation de l'autoritarisme. Il ne s'agit pas de nier les freins que constitue dans nos sociétés l'inexistence d'un espace public au sens de Habermas mais de souligner que ces freins ne condamnent pas fatalement à la résignation, qu'ils peuvent être dans certains contextes surmontés et qu'il existe toujours des possibilités de rupture et de révolution. Le postulat de la stabilité du régime monarchique empêchait des intellectuels et des observateurs de saisir des événements aussi imprévus que le mouvement du 20 février.

La mobilisation a été facilitée par un certain nombre de facteurs :

- Il ya d'abord l'absence d'un siège de la mobilisation clairement identifié : le mouvement du 20 février, ça reste assez abstrait. Les actions collectives, tracts et discours regroupés sous l'étiquette 20 février sont si divers que l'idée même d'un mouvement unique pose problème. Pourtant c'est précisément cette cacophonie de discours et de pratiques qui en fait un mouvement social de type nouveau, décentralisé, multiforme, porté à s'organiser en réseaux et à se répandre partout à travers les *tansikkuyates* locales et les rassemblements.

Il s'agit d'une forme inédite de mouvement social : un mouvement acéphale sans être spontané, d'où la difficulté pour l'État de le neutraliser de manière classique. Le pouvoir politique s'est préparé à des scénarios de coups d'État, de fronde organisée par des partis ou des mouvements politiques structurés (opposition de gauche ou islamiste), mais pas à des formes souples et pacifiques de la contestation. Le pouvoir en place s'est habitué à des bataillons de militants relativement disciplinés dont il coopte ou intimide les chefs. Aujourd'hui, l'effet de surprise passé, le pouvoir s'est préparé au scénario de mouvements sociaux forts.

– Ensuite les jeunes du mouvement offrent une réponse au problème du leadership au sein du champ politique: il n’y a pas de chef historique ou charismatique derrière le mouvement du 20 février et qui parle en son nom. Nous avons plutôt affaire à une forme d’organisation et d’intervention décentralisée, en réseaux, caractéristique des nouvelles actions collectives.

Ce nouvel acteur a les mains libres alors que les autres acteurs (partis politiques, syndicats) ont contracté des engagements avec le pouvoir (sur la question constitutionnelle) ou sont engagés dans des négociations ou des dialogues sociaux ou autres. De plus un ensemble de caractéristiques confèrent au mouvement une légitimité supérieure aux autres acteurs politiques. Il y a surtout la légitimité des problèmes soulevés par les jeunes du Facebook, dont certains sont sans attache partisane et en prise directe avec les grandes valeurs humaines chères à un grand nombre de citoyens (la lutte pour la dignité et la liberté).

– Le mouvement se caractérise en outre par une gestion assez souple des slogans et des revendications en évitant le piège idéologique.

– Enfin plus que tout autre acteur social le mouvement du 20 février a su s’adapter au mieux au contexte de la communication technologique: c’est l’une des raisons de son succès. Il s’appuie sur des organisations de base certes mais il agit à partir d’événements médiatiques. En créant des situations qui attirent l’attention des médias, les militants du mouvement du 20 février parviennent à atteindre un public plus large que leurs sympathisants directs. Les jeunes militants se sont servis d’internet pour coordonner des actions et échanger des informations et ont mis en place un réseau permanent qui trace les fronts de l’action protestataire. Certains sites – comme celui du *20 février* ou *Mamfakinch* – et journaux électroniques comme *Lakome* (en arabe et en français) ou *Demain online*, sont devenus des points de ralliement pour les activistes du Maroc entier.

Ces points permettent à des groupes disséminés dans le pays d’agir au niveau national celui où se posent les principaux problèmes. Ce phénomène n’est pas sans rappeler le rôle joué, à la naissance du mouvement national, par les lettrés et les journalistes: usant de l’information à laquelle ils avaient accès, ils orientaient les masses rurales illettrées qui composaient la grande majorité de la population.

Le mouvement ne se limite pas à une prise de conscience. Dès le début, il s’est donné pour but d’avoir un impact sur la législation et les décisions gouvernementales et locales.

Le mouvement a pu faire émerger notamment le problème constitutionnel comme problème politique urgent alors qu’on ne s’y attendait pas. Cette émergence s’inscrit dans un discours plus général relatif à la dénonciation de l’autoritarisme, du pouvoir sultanal et de l’entourage du roi.

En réponse aux revendications du mouvement du 20 février le roi Mohammed VI, dans un message adressé à la nation le 9 mars 2011, se rallie aux promoteurs de la réforme et annonce « une révision constitutionnelle profonde vouée à la consolidation de la démocratie et de l’État de droit »³⁹.

2- Le ralliement de la monarchie à la réforme constitutionnelle

Le ralliement de la monarchie à la réforme constitutionnelle intervient après une assez longue période d’ajournement qui s’étale de 1999 à 2011.

- L’ajournement de la réforme constitutionnelle

Une approche fonctionnelle de la carrière du problème constitutionnel, dans le Maroc indépendant, montre que les révisions de la loi fondamentale ont été utilisées pour renforcer et consolider le pouvoir de la monarchie et des élites gouvernantes. La monarchie et les élites gouvernantes ont utilisé les

³⁹ Discours royal du 9 mars 2011.

révisions constitutionnelles pour dominer le champ politique justifiant cela comme une phase importante pour reconstruire le pays, après l'épisode colonial, et renforcer le modèle économique d'État efficace en matière de développement. Cependant divers indicateurs économiques montrent que ce modèle constitutionnel n'a pas abouti aux résultats économiques escomptés et au lieu d'encourager le progrès social il a généré des résultats sociaux négatifs⁴⁰ et a donné lieu à un constitutionnalisme sans démocratie⁴¹.

Les différentes vagues de réforme constitutionnelle depuis 1962 ont déposé les sédimentations successives qui constituent le phénomène constitutionnalisme sans démocratie qui « n'assure pas un système de freins efficaces »⁴² à l'action des gouvernants et ne garantit pas la reddition des comptes.

Parmi les huit révisions constitutionnelles que le Maroc indépendant a connues⁴³, sept ont été effectuées sous le règne d'Hassan II.

40 Abdelkader Berrada, « Dépenses publiques et exigences du développement durable », mélanges Driss Benali, Publications de la *Revue marocaine des sciences politiques et sociales*, Rabat, 2014.

41 La thèse « Constitution Without Constitutionalism » nous paraît restrictive car elle néglige la variété des formes du constitutionnalisme actuel. Sur « Constitution sans constitutionnalisme » voir Okoth Ogenko H.W.O. « Constitution Without Constitutionalism : Reflections on an African Paradox » in Zoethout Carla.M. and al (eds), *Constitutionalism in Africa. A Quest for Autochthonous Principles*, Gouda, Quint Deventer, 1996, pp 3-25. Le point de vue de Jean Leca sur le constitutionnalisme comme seconde composante fondamentale de la démocratie – à côté du populisme – ne prévoit pas non plus la possibilité d'un constitutionnalisme autre (ou autoritaire). Voir Jean Leca, *la démocratisation dans le monde arabe : incertitude, vulnérabilité et légitimité* in Ghassan Salamé (sous la direction de) : *démocraties sans démocrates : politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, 1994, pp 45 et s. Selon Sartori le constitutionnalisme a prouvé sa supériorité logique sur le populisme puisque sans le premier, ceux qui sont en désaccord avec la majorité sont exclus du peuple pour toujours, voir G. Sartori : *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam. NJ. Chatam House Pub, 1987, p 387.

42 Carl J. Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, 1958, p 25.

43 Depuis la Constitution du 14 décembre 1962 le Maroc a connu huit révisions constitutionnelles. La première est celle du 31 juillet 1970. La deuxième est

Le 14 décembre 1962 est promulgué le premier texte constitutionnel du Maroc indépendant. Le texte de 1962 consacre la suprématie politique du trône et instaure un régime de sultanat constitutionnel dans lequel le roi règne et gouverne.

Cette Constitution n'est entrée véritablement en vigueur que le 18 novembre 1963 avec l'ouverture de la première session du parlement, élu la même année. Ce parlement est vite paralysé par l'action des deux grands partis de l'époque, l'Istiqlal et l'Union nationale des forces populaires (UNFP) conjuguée à l'absence d'une majorité homogène. « Devant la double impossibilité de constituer un gouvernement d'union nationale et de dégager une majorité parlementaire » et pour sortir de l'impasse le roi recourt à l'article 35 de la Constitution et proclame l'état d'exception. Pendant cinq années le roi gouverne sans les partis, assisté de ses conseillers civils et militaires et appuyé sur un vaste réseau d'élites locales. Le 31 juillet 1970 l'état d'exception prend officiellement fin avec la promulgation de la nouvelle Constitution. Le régime « des pouvoirs de crise » s'est néanmoins prolongé au-delà de cette date sur de nouvelles bases.

La Constitution de 1970 consacre l'élimination des partis politiques et donne une façade parlementaire à l'absolutisme du pouvoir. En 1970 la puissance de la monarchie est à son apogée et les partis de l'opposition ne représentent plus une force susceptible de contrarier sa suprématie. Ainsi le palais semble avoir réussi à neutraliser de manière définitive les partis issus du mouvement national désormais coupés des masses et privés de nombre de leurs militants par des mesures répressives.

datée du 10 mars 1972. La Constitution de 1972 a connu deux amendements portant l'un sur l'abaissement de la majorité du roi à 16 ans au lieu de 18 (référendum du 23 mai 1980) et l'autre sur la prorogation de la durée du mandat de la chambre des représentants (référendum du 30 mai 1980). La cinquième révision date du 9 octobre 1992. La Constitution révisée de 1992 elle aussi fait l'objet d'un amendement portant sur l'année budgétaire en 1995. La révision du 7 octobre 1996 a introduit entre autres le bicaméralisme. Enfin la dernière révision est celle issue du référendum du 1^{er} juillet 2011.

Cependant bientôt vont se faire ressentir les effets d'usure de l'exercice direct du pouvoir. La mise à l'écart des partis politiques va avoir pour conséquence une extension du rôle de l'armée qui va se traduire par une tentative de coup d'État en juillet 1971 ce qui force le roi à tenter une ouverture en direction de l'UNFP et de l'Istiqlal.

La Constitution promulguée le 10 mars 1972 dévoile la portée réelle de l'ouverture en direction de la Koutlah. Cette nouvelle Constitution renoue avec les dispositions du texte de 1962 mais elle ne va entrer effectivement en vigueur qu'en octobre 1977. Les partis de la Koutlah, bien qu'ils aient appelé à la non-participation au référendum, ont gardé le contact avec le roi, le coup d'État d'août 1972 renforçant leur espoir de parvenir à un accord sur un programme de réformes et la mise en place d'un gouvernement de coalition.

L'unité de la Koutlah va être remise en cause par la scission en 1972 de l'UNFP. Le palais quant à lui va redresser la situation en appelant à l'unité nationale autour du trône en vue de la récupération des provinces du Sud. Mais le champ politique ne connaît une décompression relative qu'avec les élections de juin 1977. Entre-temps (de 1972 à 1977), malgré la réintégration des partis dans le jeu politique, Hassan II a continué de concentrer les pouvoirs exécutif et législatif entre ses mains en vertu de l'article 102 de la Constitution de 1972 relatif aux dispositions transitoires.

Dans les années 90 sous la pression de la Koutlah démocratique intervenue dans un environnement international inédit consécutif à la chute du mur de Berlin, le roi présente un projet de révision de la Constitution le 20 août 1992. La Constitution de 1992 répond en partie aux mémorandums de la Koutlah.

On constate donc que depuis 1970 Hassan II a fait de la réforme constitutionnelle une ressource précieuse de gestion des crises politiques.

L'amendement du texte constitutionnel permettait au roi de renouer avec l'opposition et de décongestionner l'espace politique en 1970, 1972, 1980, 1995 et 1996. Le référendum avec ses résultats était présenté comme une sorte de *beia* renouvelée, ressourçant le régime et lui donnant de nouvelles couleurs. Le référendum porte souvent sur des questions opaques ou obscures. Ainsi le référendum du 23 mai 1980 reste jusqu'à nos jours un mystère pour les juristes et les historiens. Les questions principales portaient sur la présidence du conseil de régence (attribuée au premier président de la cour suprême et non plus au parent mâle le plus proche du roi) et sur la majorité du roi abaissée à 16 ans. Le roi a-t-il voulu régler un problème dynastique en écartant le parent mâle du conseil de régence ou envoyer un signal à son fils aîné en changeant les règles de la succession au trône ?

Derrière les questions apparentes se cachent souvent différents enjeux que les électeurs marocains ne soupçonnent même pas. En 1995 après l'échec des tentatives d'intégrer les partis de la Koutlah au gouvernement suite aux désaccords sur les postes ministériels et sur le départ du ministre de l'Intérieur (Basri), Hassan II recourt à une révision constitutionnelle dont l'un des objectifs non proclamés est d'effacer le refus de l'opposition. Dans un discours radiodiffusé le 20 août 1995, le roi propose « un amendement constitutionnel prévoyant que le vote de la loi des finances ait lieu non plus au terme de la session parlementaire d'octobre, mais désormais à la fin de la session d'avril »⁴⁴. Cet amendement présenté comme justifié par des raisons liées principalement à une courbe pluviométrique irrégulière rendant toute prévision du budget aventureuse est l'objet d'un vote massif. Le oui exprimé était une réponse à une question opaque et compliquée : « Approuvez vous le projet

⁴⁴ Discours royal du 20 août 1995.

annexé au présent dahir et tendant à ce que le projet de loi de finances de l'année soit voté lors de la session d'avril ? »⁴⁵

Un an plus tard – lorsque la route vers l'alternance est balisée – cette révision va être annulée par le texte de 1996 qui est le produit d'un « consensus » entre le roi et les partis historiques. Le référendum de 1996 combine à la fois une question explicite et une proposition non formulée. La question posée était ainsi rédigée : « Approuvez-vous le projet de révision de la Constitution dont le texte est annexé au présent dahir et tendant notamment à la création de la chambre des conseillers ? »⁴⁶ Mais derrière cette question explicite il y avait une autre question non formulée : êtes-vous pour ou contre « l'alternance consensuelle » ? C'est à cette seconde question que répond le « oui politique » de l'Union socialiste des forces populaires (USFP).

Ce texte de 1996 voté par les partis qui dominent la scène politique a rendu possible le gouvernement dit d'alternance.

Qu'est-ce qui fait que le roi Mohammed VI n'a pas eu recours à ce constitutionnalisme sans démocratie ? Pourquoi le roi a-t-il ajourné la réforme constitutionnelle jusqu'au discours du 9 mars 2011 ?

Cette manière de poser le problème peut être réductrice. Les raisonnements fonctionnalistes sur le rôle de la réforme constitutionnelle dans un régime autoritaire « ratent » une partie de la réalité à savoir la production sociale de celle-ci et le rôle des différents acteurs. La non-inscription de la réforme constitutionnelle sur l'agenda n'est pas l'œuvre du seul maître central.

En fait la question qui se pose est la suivante : quelles sont les parts respectives des acteurs stratégiques, pris isolément ou

en coalition dans le déroulement et l'orientation du processus de (non) réforme constitutionnelle dans un contexte donné ?

Une autre ligne d'interrogation consiste à rechercher quels sont les moyens rhétoriques utilisés par ces acteurs pour influencer le déroulement et l'orientation du processus ? Il s'agit ici d'approfondir l'observation du champ de la lutte discursive qui est indiscernable de l'activité politique et de mettre en lumière les processus cognitifs de transfiguration d'intérêts sociaux particuliers en figures de l'intérêt général exprimées sous forme de principes et de valeurs.

Ces processus sont entendus comme structurant l'activité politique en ce qu'ils servent (que les acteurs en aient conscience ou non) deux finalités : d'une part, dissimuler les « véritables » points de vue et intérêts sociaux particuliers, d'autre part rétablir l'équilibre du système politique mis sous tension par des demandes, intérêts et représentations contradictoires.

Après son accession au trône le roi Mohammed VI affirme vouloir régner et gouverner et refuse toute similitude entre la monarchie marocaine et la monarchie espagnole. Il définit le régime marocain comme étant un régime de monarchie exécutive et multiplie les recours à l'article 19 de la Constitution⁴⁷. Face à la revendication de la réforme constitutionnelle le roi insiste plutôt sur la nécessité de réformer les partis politiques et de les mettre à niveau. À l'occasion le roi se fait transitologue et affirme qu'« il n'y a pas de démocratie sans démocrates »⁴⁸.

Depuis son accession au trône en 1999 jusqu'au discours du 9 mars 2011, Mohammed VI n'a fait aucune référence explicite

45 BORM n° 4322 du 4 septembre 1995, p. 2433.

46 Voir dahir soumettant à référendum le projet de révision de la Constitution, BO 4407 bis du 26-08-1996.

47 Sur l'importance de l'article 19 de la Constitution de 1996 voir Abdeltif Menouni, « Le recours à l'article 19 : une nouvelle lecture de la Constitution », *RJPEM*, 1984, n° 15, p. 25-42.

48 « Ainsi que nous l'avons maintes fois rappelé, il n'y a pas de démocratie sans démocrates. La démocratie est un processus long et ardu et non un champ virtuel de guerre de positions. » Discours royal du 10 octobre 2003.

à la réforme constitutionnelle⁴⁹. Les différents discours du roi pendant dix ans ont évité de parler directement de la réforme constitutionnelle. Même le discours présentant le projet d'autonomie comme « solution politique négociée »⁵⁰ a évité de parler de la réforme constitutionnelle alors que l'on sait que celle-ci fait partie du *package deal*.

En revanche de nouveaux mots ou expressions sont utilisés comme « gouvernance institutionnelle » ou « réforme institutionnelle »⁵¹ pour répondre aux questions de l'heure.

Dans le discours d'ouverture du parlement en octobre 2009 le roi met en relief les trois piliers d'une « réforme institutionnelle profonde » à savoir « une réforme substantielle de la justice, une régionalisation avancée et une large déconcentration »⁵².

La monarchie opte en quelque sorte pour une « tactique incrémentale » : une succession de décisions « marginales » dans certains secteurs (justice, déconcentration, régionalisation), chacune limitée dans sa portée, permet de réduire sérieusement les incertitudes liées à une réforme constitutionnelle globale. Des décisions concernant la justice ou la régionalisation semblent moins susceptibles de produire des échecs lourds d'une action publique qu'une réforme constitutionnelle. Derrière cette tactique gradualiste il y a la crainte que la mise sur agenda de la réforme constitutionnelle, loin de provoquer la fin des mobilisations, ne se traduise par le renforcement de celles-ci et

n'encourage la connexion de l'hétérogène (islamistes, mouvement culturel amazigh, gauche et extrême gauche)⁵³.

La création d'une commission d'experts chargés notamment de proposer une conception générale de la régionalisation⁵⁴ constitue une initiative propre à maintenir le statu quo. Elle procède d'une logique de problématisation technocratique à un moment où le débat public devient possible et s'avère virulent.

La problématisation technocratique ne signifie pas simplement une simple sélection des aspects techniques du problème constitutionnel au détriment de ses autres aspects (normatifs, politiques). Elle est beaucoup plus une opération de « traduction » qui permet de constituer les différents aspects du problème constitutionnel en autant de défis techniques que les experts de la commission consultative pour la régionalisation (CCR)⁵⁵ vont s'employer à relever. La problématisation technocratique du problème constitutionnel ne signifie pas que celui-ci est

49 On trouve une allusion à la nécessité de la révision de la Constitution en général dans l'entretien avec le journal *El Pais* du 16 juin 2005 : « Notre Constitution n'est pas figée. Ces quarante dernières années, nous avons eu quatre Constitutions et plusieurs amendements. »

50 Discours royal du 6 novembre 2005 à l'occasion du 30^{ème} anniversaire de la marche verte.

51 Discours royal à l'ouverture de la première session de la quatrième année législative 14-10-2005.

52 Discours royal, *Le matin du Sahara et du Maghreb* 10-11 octobre 2009.

53 Ce qui s'est vérifié après le discours du 9 mars annonçant la réforme de la Constitution. Le 20 mars une nouvelle mobilisation plus importante est organisée par le mouvement du 20 février : elle scelle « l'alliance objective » entre Al Adl Wal-Ihsane, Annahj Addimcrati et les militants Amazighs.

54 « Nous entendons, avec l'aide de Dieu, mettre sur pied une commission consultative pluridisciplinaire, composée de personnalités reconnues pour leur compétence, leur vaste expérience et leur hauteur de vue. Nous lui confierons le soin de proposer – après l'avoir soumis à notre judicieuse appréciation – une conception générale de la régionalisation, en gardant à l'esprit toutes les dimensions y afférentes, ainsi que le rôle qui revient aux institutions constitutionnelles dans sa mise en œuvre. » Discours royal à l'occasion du 33^{ème} anniversaire de la marche verte 06-11-2008.

55 La commission consultative pour la régionalisation présidée par Omar Azziman a travaillé pendant un an – depuis le 3 janvier – sur l'élaboration de son rapport ; mais le contenu de ce dernier a été éclipsé par le débat constitutionnel porté au devant de la scène par le mouvement du 20 février. Dans le discours du 9 mars le roi dévoile le contenu du rapport de la commission pour la régionalisation et propose la consécration constitutionnelle de la « régionalisation avancée » alors que le rapport s'est contenté de proposer l'instauration de cette dernière par une loi. Certains points saillants du rapport (comme l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives, la démocratie participative, la prééminence de la région en matière de développement intégré, le principe de subsidiarité ou la régionalisation avancée) ont été intégrés dans le nouveau texte constitutionnel.

un problème technique mais plutôt qu'il peut être solutionné techniquement⁵⁶.

Parmi les partisans de cette problématisation technocratique signalons le rôle du Parti Authenticité et Modernité (PAM) créé par l'ex-secrétaire d'État à l'Intérieur et «ami du roi», Fouad Ali El Himma, en août 2008. Les dirigeants du PAM ne se contentent pas de formuler le problème constitutionnel mais identifient également les voies à suivre pour le traiter et désignent les acteurs les plus légitimes pour le prendre en charge. En neutralisant la dimension politique de la réforme constitutionnelle, la rhétorique du PAM peut être décrite comme un «discours politique dépolitisé»⁵⁷. Autrement dit les prises de position sur la Constitution sont éminemment politiques mais elles apparaissent comme relevant du bon sens ou d'une nécessité qui transcende les clivages politiques. «La réforme constitutionnelle est quelque chose de sacré. Il ne faut pas qu'elle soit le sujet d'une quelconque surenchère. C'est un sujet qu'il ne faut pas évoquer quand on est dans un agenda tout à fait particulier, surtout en période préélectorale. Il faut qu'elle se passe dans la sérénité et dans le consensus et surtout avec l'institution monarchique.»⁵⁸ Au niveau du contenu la réforme doit prendre en considération «les changements survenus ces dix dernières années : le statut de la femme, l'ouverture des espaces de liberté, le respect des droits de l'homme, la notion de la région élargie... mais aussi l'enfant, l'environnement : toute une nouvelle génération de réformes»⁵⁹. Les arguments de la rhétorique réactionnaire⁶⁰ décrits par Hirschman sont utilisés

56 La commission consultative de révision de la Constitution présidée par Abdeltif Menouni, et mise en place le 10 mars 2011, fait partie de la même démarche.

57 Bourdieu P., *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, p. 155.

58 *Aujourd'hui le Maroc* du 4 mai 2009, entretien avec Mohamed Cheikh Biadillah, secrétaire général du PAM.

59 *Aujourd'hui le Maroc*, je souligne.

60 Réactionnaire est, ici, utilisé au sens de Hirschman et non pas au sens péjoratif. C'est celui qui voyant se réaliser une réforme qu'il ne souhaitait pas, cherche à en annuler les effets. Voir Hirschman A. O., *Deux siècles de rhétorique révolutionnaire*, Paris, Fayard, 1991, p. 13 et s.

pour défendre la suprématie royale. La thèse du danger⁶¹ de la réforme constitutionnelle et de ses effets négatifs pour le pays est avancée. «... J'ai eu le privilège d'exercer pendant cinq ans au sein du gouvernement et je sais que le Premier ministre exerce tous les pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi. Lui permettre de nommer de hauts fonctionnaires dans la haute administration et les grands commis de l'État, serait un danger pour le Maroc. Sinon chaque nouveau Premier ministre mettrait ces hauts postes à la disposition de son parti : ce qui porterait un préjudice au reste des Marocains et à l'administration elle-même.»⁶²

Cependant la définition de la réforme constitutionnelle, avant 2011, comme une non-priorité politique n'est pas seulement l'œuvre du palais et de ses hommes, mais aussi et surtout l'expression de «transactions collusives» entre élites stratégiques se référant à l'intérêt national (la sauvegarde de la transition ou le parachèvement des grands chantiers) que représente le maintien des coalitions gouvernementales. Les participants au «gouvernement d'alternance» ont veillé à ne pas affronter trop de problèmes à la fois, à sérier et hiérarchiser les «chantiers de la réforme». Pour le gouvernement de Youssef El Youssef très vulnérable – surtout à ses débuts – il importe de n'annoncer que des mesures susceptibles de produire du consensus et point trop génératrices de conflits. Les partis historiques privilégient une stratégie aussi peu heurtée que possible, en fermant pour cela les yeux sur des connivences blessantes au niveau des principes démocratiques⁶³.

On assiste donc au remplacement par les partis du *mainstream* de la réforme constitutionnelle par la participation au

61 La rhétorique de la réaction se caractérise par l'utilisation, parfois combinée, de trois thèses principales : celle de l'effet pervers (Perversity), celle de l'inanité (Futility) et celle de la mise en péril (Jeopardy).

62 Biadillah M. C., cf. *supra*, entretien cité.

63 Voir conférence de Bruxelles de Youssef A. qui contient une analyse lucide et désenchantée de l'expérience de l'alternance. *Al Ittihad al Ichtraki* du 2 mars 2003.

gouvernement. Les deux termes réforme constitutionnelle et réforme politique sont présentés comme irréductibles. Ce qui permet d'évacuer la réforme constitutionnelle tout au long de cette période puisque la déclaration du «gouvernement d'alternance» ne mentionne pas la révision de la Constitution.

À ce niveau le principe de la «solidarité gouvernementale» a joué un rôle non négligeable dans le processus d'ajournement de la réforme constitutionnelle. L'accent est mis alors sur l'application du texte de 1996 en attendant l'initiative royale. Le langage politique indigène est enrichi par un nouveau couple : la réforme constitutionnelle et la réforme politique. La réforme constitutionnelle et la réforme politique sont présentées comme deux entités irréductibles. Ce qui permet d'accorder la priorité à la réforme politique.

La fin du gouvernement dit d'alternance et la nomination d'un technocrate à la tête du nouveau gouvernement (Driss Jettou) déclenche un processus de questionnement des institutions constitutionnelles. Dans son discours devant la commission administrative du parti –l'USFP– du 29 mars 2003 A. Youssoufi exprime le «refus de la méthodologie suivie en matière de nomination du Premier ministre» ce qui implique que la «la tâche de réforme politique et institutionnelle est revenue à nouveau avec d'autres formes pour s'imposer dans l'agenda politique de notre pays»⁶⁴. Mais le problème de la réforme constitutionnelle et de la «monarchie parlementaire» ne sera posé par le parti que plus tard.

Cependant le primat de la réforme politique par rapport à la réforme constitutionnelle n'est pas défendu uniquement par les partis de la majorité gouvernementale mais par des partis de l'opposition comme le Parti de la justice et du développement (PJD)⁶⁵. Pour ce dernier la question de la réforme

64 *Al Ittihad al Ichtiraki*, 30 mars 2003.

65 « La réforme politique prime sur la réforme constitutionnelle », *Attajdid* du 14 novembre 2006.

constitutionnelle se pose dans le cadre plus vaste des agendas de réforme où la priorité est accordée à la réforme du paysage partisan, à la crédibilisation des institutions démocratiques et la promulgation d'une loi relative aux partis⁶⁶.

En 2009 le PJD recourt à de nouveaux arguments dans sa justification de l'ajournement de la réforme constitutionnelle comme la question du timing: «On ne doit pas revendiquer la réforme constitutionnelle à la veille des élections municipales de 2009 parce que l'on sait pertinemment qu'elle ne peut avoir lieu avant ces élections.»⁶⁷ Cet argument est également utilisé par l'Istiqlal et le PAM. Ainsi pour Abbas El Fassi il est «inadéquat de demander la réforme constitutionnelle à la veille des élections communales. Cela risque de peser sur le taux de participation»⁶⁸. Pour M. Biadillah la réforme de la Constitution est «un sujet qu'il ne faut pas évoquer quand on est dans un agenda tout à fait particulier, surtout en période préélectorale»⁶⁹.

Ces prises de position isolent l'USFP, déjà affaibli, et le fragilisent encore plus.

Il faudrait rappeler que lors de l'installation du gouvernement dit d'alternance le parti des forces populaires apparaissait relativement fort en termes d'accès à l'administration, aux médias publics et d'augmentation des ressources. Et d'une certaine manière la participation au gouvernement peut être analysée comme une forme compensatoire de rééquilibrage des conséquences de l'altération des rapports entre le parti et les groupes sociaux⁷⁰. Mais elle a eu toutefois deux effets non voulus :

66 S. El Othmani, *Al Asr* n° 316 du 16 avril 2004.

67 Lahcen Daoudi, *Aujourd'hui le Maroc*, 20 au 22 février 2009.

68 Abbas El Fassi, *L'économiste* du 2 mars 2009.

69 *Aujourd'hui le Maroc*, art. cité.

70 Nous ne souscrivons pas à la thèse qui consiste à dire que c'est la participation au «gouvernement d'alternance» qui est la cause première de l'affaiblissement du parti. La participation à des gouvernements de coalitions fragiles est certes un révélateur mais la mutation de l'USFP est un processus de longue durée. L'altération des liens qui unissent traditionnellement l'USFP et certains groupes sociaux (étudiants, couches moyennes et populaires urbaines) a commencé bien avant les années 90.

d'une part un relatif cloisonnement des cercles dirigeants et une tendance des élites du parti à se refermer sur elles-mêmes et à s'éloigner encore plus des mouvements sociaux ; et d'autre part cette proximité avec certains segments spécifiques de l'État nourrit le sentiment que le parti bénéficie de privilèges et qu'il y aurait accroissement du clientélisme et interférence entre intérêts privés et intérêts publics. Une conception trop pragmatique de la transhumance renforce encore plus le sentiment de défiance à l'égard de l'USFP.

Ce que l'on appelle la « notabilisation parlementaire » du parti est en fait la rupture d'un équilibre établi historiquement entre dimension idéologique et dimension clientéliste au profit de cette dernière dans l'objectif d'assurer un élargissement de l'électorat⁷¹. Lors des élections législatives de 2007 le parti est passé de la deuxième à la cinquième place. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le rapport du parti à la question constitutionnelle.

L'histoire de ce problème public est, depuis 1998, jalonnée d'éclipses et de rebondissements de silences et de réinscriptions sur l'agenda de l'USFP, de définitions et de redéfinitions. Depuis son dernier congrès et surtout depuis les résultats catastrophiques des communales de 2009 la réforme constitutionnelle apparaît à certains dirigeants socialistes comme le moyen de conquérir une nouvelle légitimité dans un contexte où ils se sentent dépossédés de l'essentiel de leurs ressources dans la participation à la définition et à la conduite des affaires publiques.

Mais d'un autre côté la revendication de la monarchie parlementaire comme « horizon » l'éloigne de son allié traditionnel, l'Istiqlal, et effraie une partie de ses notables.

Ce flottement du parti est accentué par le contexte fluide issu du mouvement du 20 février.

71 Mounia Bennani-Chraïbi : « hommes d'affaires » versus « profs de fac ». La notabilisation parlementaire d'un parti de militants au Maroc, *Revue Internationale de Politique Comparée* 2008/2, vol.15.

Après le discours du 9 mars on voit apparaître et se cristalliser un consensus autour de la réforme de la Constitution.

- *Le consensus constitutionnel et le discours du 9 mars*

Le ralliement de la monarchie à la réforme constitutionnelle, loin d'exprimer une conversion soudaine à la démocratie constitutionnelle, obéit à une règle « pragmatique » selon laquelle il est trop coûteux politiquement de s'écarter ostensiblement de la révision de la loi fondamentale. Dans une conjoncture critique⁷² et face aux revendications du mouvement du 20 février le coût du refus de la réforme constitutionnelle est perçu comme prohibitif le 9 mars 2011 alors qu'il ne l'était pas une année ou même deux semaines auparavant⁷³. L'évaluation par la monarchie de ce coût est intimement liée au « souci de soi » et à la façon dont elle perçoit la situation politique et le traitement de celle-ci. La convergence des cadrages mis en œuvre par les différents promoteurs de la réforme constitutionnelle et par le mouvement du 20 février qui présentent la révision de la Constitution comme étant le moyen par excellence de réaliser la nécessaire démocratisation fait peser sur la monarchie la menace d'une stigmatisation en termes de blocage. Le coût d'une pareille stigmatisation est encore accru par un contexte régional qui n'est pas favorable aux chefs d'État inamovibles et par le renforcement de l'intensité des mobilisations et leur extension. L'importance croissante du problème constitutionnel ne permet pas qu'on le laisse entre les mains du mouvement du 20 février et des adversaires politiques comme Al Adl wal-Ihssane et l'offre de réforme

72 Sur les *critical junctures* voir Berins Collier, Ruth, Collier David, *Shaping the Political Arena, Critical Junctures, The labor Movement and Regimes Dynamics in Latin America*, Princeton University press, Princeton, New Jersey, 1991, pp 29-33.

73 Le 21 février 2011 le roi, dans un discours prononcé lors de l'installation du conseil économique et social, insiste sur la « dynamique réformatrice » enclenchée dès son arrivée au trône et déclare refuser de « céder à la démagogie et à l'improvisation » et que « chaque chose doit intervenir en son temps ». Autrement dit il ne répond pas favorablement à la demande de réforme constitutionnelle.

visé à orienter le débat public et à contrôler la trajectoire de la contestation. Ce ralliement brouille les clivages existants et il soustrait dans les arènes politiques légitimes⁷⁴ la réforme de la Constitution du domaine du contestable.

L'apparition d'un consensus constitutionnel ne signifie pas accord comme le rappelle Michel Dobry⁷⁵, chaque acteur va lui donner un sens différent. La monarchie dès le 9 mars va poser la question de « l'ami et de l'ennemi de la Constitution » (Carl Schmitt) et donner son propre sens à la réforme.

Dans un message adressé à la nation le 9 mars 2011 le roi annonce « une révision constitutionnelle profonde vouée à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ».

Cette révision sera basée sur sept piliers majeurs qui concernent la consécration de la pluralité de l'identité marocaine et la reconnaissance constitutionnelle de la composante Amazigh, la consolidation de l'État de droit, la volonté d'ériger la justice en pouvoir indépendant et de la renforcer, la consolidation du principe de la séparation des pouvoirs; la consécration du principe de la nomination du Premier ministre au sein du parti arrivé en tête des élections de la chambre des représentants et sur la base des résultats du scrutin; le renforcement du pouvoir du Premier ministre en tant que chef d'un exécutif effectif et pleinement responsable; la constitutionnalisation du conseil de gouvernement; le renforcement des organes et outils d'encadrement des citoyens; la consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique et la nécessité de lier l'exercice de l'autorité aux impératifs de contrôle et de reddition des comptes; la constitutionnalisation des instances en charge de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de la protection des libertés.

Le roi annonce également, dans le même discours, la mise en place d'une commission ad hoc pour la révision de la Constitution

⁷⁴ Michel Dobry, « Le jeu du consensus », *Pouvoirs* n° 38, septembre 1986, p. 48.

⁷⁵ idem.

composée de dix-sept membres et nomme Abdeltif Menouni à sa tête. La méthode adoptée est déjà éprouvée: il s'agit de reproduire l'expérience de la commission consultative pour la régionalisation⁷⁶ et fournir un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action de l'État dans un contexte mouvant. La création de la commission consultative de révision de la Constitution, comme sa devancière la commission présidée par Omar Azziman, relève d'une tactique de transcodage technique dans une conjoncture où le débat constitutionnel est devenu virulent et la séparation des pouvoirs s'est transformée en un problème de la rue. La commission consultative de révision de la Constitution qui a pour but de fonder un nouvel ordre constitutionnel et réaliser la promesse d'un nouvel ordre politique se révèle être un lieu politique « dépolitisé » qui accentue la spirale de délégitimation de l'espace politique institutionnel (partis et parlement).

La commission consultative de révision de la Constitution a pour mission d'être à l'écoute des partis, des syndicats, des organisations de jeunes et des acteurs associatifs culturels et scientifiques afin de recueillir leurs conceptions et mémorandums à ce sujet. À partir de là elle doit veiller à opérer une conversion qui permet de constituer les divers aspects du problème constitutionnel en autant de défis techniques que les experts de la commission de révision auront à relever.

La commission se doit de soumettre les résultats de ses travaux au roi au mois de juin.

Se rendant compte de la fragilité de la commission consultative et de son déficit de légitimité politique le roi annonce le lendemain (le 10 mars) la création d'une autre commission

⁷⁶ Le discours du 9 mars commence par aborder la question de « la régionalisation avancée » : « Attaché à ce que la régionalisation dispose des atouts nécessaires pour atteindre sa pleine efficacité, nous avons décidé d'inscrire ce processus dans le cadre d'une réforme constitutionnelle globale vouée à la modernisation et la mise à niveau des structures de l'État. » Discours royal du 9 mars 2011.

appelée le mécanisme politique de suivi⁷⁷. Ce mécanisme de suivi, de concertation et de dialogue, composé des chefs des partis politiques et des centrales syndicales, est présidé par le conseiller du roi Mohammed Moatassime.

La mise en place de la commission consultative – présentée par les médias comme étant une constituante – va raviver le débat constitutionnel dont va s'emparer « la rue » et un grand nombre de groupes professionnels. Partout des forums sont créés les uns sur l'initiative du pouvoir, les autres par les opposants, les uns et les autres cherchant à contrôler l'orientation du débat et à le maîtriser.

Comment les différents partis politiques se sont-ils positionnés à l'égard du processus constitutionnel ?

La balkanisation apparemment élevée du système des partis dénoncée par les observateurs et les médias comme étant le talon d'Achille de ce système peut conduire à des interprétations erronées. Exception faite de Al Adl Wal-Ihssane et des formations de l'extrême gauche, il existe en fait deux grandes catégories de partis au Maroc : les partis du *mainstream* peu nombreux (entre six et sept) dominent le paysage institutionnel national et ont obtenu au cours des dernières années environ 70 % des sièges au parlement. Leur indépendance vis-à-vis de « l'État profond » est variable, qu'ils soient dans l'opposition institutionnelle ou dans la coalition gouvernementale.

Le deuxième groupe est formé de partis qui ne s'assignent pas pour objectif de gagner les élections ni même de remporter la vingtaine de sièges nécessaires pour constituer un groupe à la chambre élue au suffrage universel direct (la chambre des représentants). Souvent la création de ces partis et leur participation aux consultations électorales sont simplement des moyens permettant à des notables de se positionner sur l'échiquier politique afin de se voir attribuer un poste après les

⁷⁷ Discours royal du 10 mars 2011 à l'occasion de la cérémonie d'installation de la commission consultative de révision de la Constitution.

élections. De sorte que parmi la trentaine de partis que compte le Maroc en 2011, la moitié est composée d'organisations qui doivent au mieux être considérées comme des structures politiques en hibernation. Ces structures se sont réveillées le 9 mars 2011 pour applaudir le discours royal et s'aligner sur la position officielle du moment.

La position de ces partis lors du processus constitutionnel n'a pas été différente de celle de « l'État profond » : ils ont participé aux réunions du mécanisme de suivi dirigé par le conseiller du roi⁷⁸ et appelé à voter « oui » au référendum du 1^{er} juillet.

Quant aux partis du *mainstream* leur agenda constitutionnel est en partie déterminé par un mélange d'intérêts privés des élites stratégiques et d'intérêts partisans. Après avoir évacué le problème constitutionnel, pendant une certaine période pour ne pas froisser la monarchie, ces partis acceptent les invitations de la commission consultative pour la révision de la Constitution et participent aux consultations du mécanisme de suivi. Ils se saisissent de ce moment pour négocier leur appel au vote « oui » au référendum du 1^{er} juillet⁷⁹.

Les controverses relatives au renforcement du statut du chef du gouvernement, à la revalorisation du rôle du parlement et

⁷⁸ Le parti démocrate national (Abdallah Kadiri), le parti de la réforme et du développement (Abderrahmane Cohen), le parti libéral marocain (Mohamed Ziane), le parti de la renaissance et de la vertu (Mohamed Khalidi), le parti Al Ahd Dimocrati (Najib Ouazzani), le parti Renouveau et équité (Chakir Achahbar), le parti de l'environnement et du développement durable (Mohamed Alami), le parti de l'action (Mohamed Drissi), le parti de la société démocratique (Zhor Chekkafi), le parti Annahda (Said Ghennoui), le parti du centre social (Lahcen Madih), le parti de l'union marocaine pour la démocratie (Abdallah Azmani), le parti Al Amal (Mohammed Bani Ould Barka), le parti de la coura et de l'Istiqlal (Abdelouahed Maâch), le parti de la liberté et de la justice sociale (Miloud Moussaoui).

⁷⁹ Deux partis d'extrême gauche (le PADS et le CNI) et un syndicat (la CDT) membres de « la coalition pour la monarchie parlementaire maintenant » participent au mécanisme de suivi dirigé par le conseiller du roi mais le 7 juin ils se retirent dudit mécanisme. Le retrait de ces deux partis est justifié par le fait qu'ils n'ont pu avoir accès au document écrit et refusent de discuter des grandes lignes du projet constitutionnel sur la base d'une présentation orale faite par le président de la commission consultative.

l'institution d'une justice indépendante sont évidemment inspirées par des intérêts partisans et répondent essentiellement à des problèmes pratiques et n'ont souvent pas grand-chose à voir avec le souci de se conformer aux normes du constitutionnalisme.

Cela s'applique également au type de régime politique choisi (monarchie parlementaire ou exécutive) ou la place de la langue amazighe (langue nationale ou officielle) ou de l'islam (État civil (*madanî*), religion de l'État, liberté de conscience). Les vues divergentes sur ces questions renvoient aux intérêts spécifiques des partis et à leur positionnement dans le champ politique.

Les intérêts personnels des dirigeants et des élites partisans stratégiques sont également en jeu dans le processus de réforme constitutionnelle. Le type de parlement choisi (bicaméral ou monocaméral) par exemple a un impact sur les futures opportunités de carrières des parlementaires en exercice. La suppression de la deuxième chambre va à l'encontre des intérêts personnels des parlementaires des partis qui ont rejoint les syndicats (principalement l'UMT) dans la revendication de maintien de la chambre des conseillers.

Le mouvement du 20 février, quant à lui, après des discussions houleuses, décide de boycotter la commission consultative de révision de la Constitution. Les marches organisées par le mouvement le 30 mars et le 24 avril qui ont mobilisé beaucoup de participants, se sont focalisées sur la critique de la commission consultative de révision de la Constitution (CCRC) et le rejet de la « Constitution octroyée » (*addoustour al mamnough*) ou Constitution du despotisme (*doustour al istibdad*). Le mouvement est soutenu dans cette démarche par des partis comme le PSU, le PADS, le congrès national Ittihadi et Annahj, des formations islamistes comme Al Adl wa Lihssane⁸⁰ et des associations comme l'AMDH.

80 À la suite de la réunion du conseil national du cercle politique de l'association le 23 juin 2011, l'association Justice et Bienfaisance décide de boycotter le référendum du 1^{er} juillet. Voir le cercle politique : le projet de Constitution marocaine, fidélité et modernisation de l'esprit du despotisme, 23 juin 2011.

« La coalition pour la monarchie parlementaire maintenant », créée le 29 mai 2011 par le symposium national regroupant des partis de la nouvelle gauche et des islamistes démocrates appelle à l'établissement d'une monarchie authentiquement démocratique⁸¹.

Le 10 juin 2011 le président de la commission de révision de la Constitution remet au roi le projet qu'elle a élaboré et qui a subi plusieurs amendements.

Le président du mécanisme de suivi a également soumis au roi un rapport de synthèse récapitulant les délibérations dudit mécanisme⁸². Dans un discours au peuple daté du 17 juin le roi soumet au peuple le projet de la nouvelle Constitution du royaume qui diffère sensiblement selon les membres de la commission du projet préparé par cette dernière⁸³. Ce projet a été « retouché » officiellement la veille du référendum le 30 juin. Un rectificatif d'erreur matérielle est publié au Bulletin officiel (le 30 juin); il concerne les articles 42 (4^o alinéa), l'article 55 (dernier alinéa), et l'article 132 (3^o alinéa)⁸⁴. Notons au passage qu'écarter le Premier ministre du contreseing du dahir nommant le président de la cour constitutionnelle (article 42,

81 Le symposium national du 29 mai 2011 « adopte une déclaration constitutionnelle pour une monarchie parlementaire maintenant au Maroc » qui comporte un certain nombre de revendications du « mouvement du 20 février » telle la souveraineté populaire, la séparation du pouvoir et de la sacralité du pouvoir et de la richesse, etc. Le symposium annonce également la création de la « coalition pour la monarchie parlementaire maintenant » qui regroupe trois partis de gauche : le PSU, le PADS et le CNI et deux partis islamistes : Al Badil Al Hadari et le parti de l'Oumma ainsi que plusieurs personnalités. Voir symposium national du 29 mai 2011, Rabat, école nationale d'industrie minière.

82 Voir *le Matin* du 11-12 juin 2011.

83 Lors d'une conférence organisée par Transparency Maroc le 29 août 2012 Mohammed Tozy soutient que le texte remis par la commission consultative de révision de la Constitution n'est pas le même que le texte soumis au référendum le 1^{er} juillet. Selon Tozy il y a eu trois textes différents : celui soumis au roi, celui soumis au référendum et le texte publié au B. O.

84 BO n° 5956 bis du 30 juin 2011, p. 1792.

4^o alinéa ajouté par le rectificatif) n'est pas une simple erreur matérielle⁸⁵.

Le texte de la version française, quant à lui, a connu une trentaine de modifications⁸⁶.

Trois mois après le discours royal du 9 mars, le 1^{er} juillet 2011 le peuple marocain approuve par voie de référendum le projet de Constitution que lui a soumis le roi.

L'intervention royale en faveur du oui lors du discours du 17 juin ne constitue pas en soi une innovation, puisque le projet émane du chef de l'État⁸⁷. Par contre la manière dont s'est déroulée la campagne référendaire, les irrégularités juridiques⁸⁸, le recours aux vieilles méthodes (intimidations, appel

aux courtiers du vote, mobilisation de Baltajias⁸⁹ et de zaouïas comme la Boutchichiyya⁹⁰, utilisation des mosquées⁹¹ et des fonds publics), le comportement des autorités locales (surtout les Mokademines qui ont encadré des contre-manifestations anti-mouvement du 20 février) et des médias publics, la criminalisation de l'appel au boycott (à partir d'une interprétation de l'article 90 du code électoral⁹²), ont montré qu'il n'y avait pas de différence, sur ce plan, entre la monarchie de Mohammed VI et celle d'Hassan II.

Le caractère plébiscitaire de la procédure d'adoption de la Constitution se trouve accentué laissant ainsi entrevoir la nature réelle de la « monarchie parlementaire »⁹³. Le 1^{er} juillet le peuple n'a pas été, en fait, appelé, en se prononçant sur le projet de Constitution, à exercer son droit de vote mais à légitimer une monarchie fortement secouée par le mouvement du 20 février.

85 Dans une note explicative (sans date) le secrétariat général du gouvernement présente la modification de l'article 42 de la Constitution comme étant la rectification d'une erreur matérielle visant d'une part à mettre en place la même procédure pour nommer le président et les autres membres de la cour constitutionnelle et d'autre part à garantir la séparation des pouvoirs en assurant l'indépendance de la cour constitutionnelle vis-à-vis de l'exécutif.

86 Ces modifications concernent le préambule et d'autres articles du texte publié dans le Bulletin officiel du 17 juin. Les unes concernent le style et la ponctuation d'autres sont plus substantielles. Voici une liste non exhaustive des articles qui ont été modifiés : les articles : 7, 22, 23, 30, 49, 54, 55, 62, 63, 67, 69, 84, 85, 92, 104, 111, 115, 118, 130, 136, 143, 146, 147, 149, 150, 154, 158, 163, 167, etc.

87 « Je dirai donc OUI à ce projet, car Je suis convaincu que, de par son essence démocratique, il donnera une forte impulsion à la recherche d'une solution définitive pour la juste cause de la marocanité de notre Sahara, sur la base de notre initiative d'autonomie. Ce projet confortera, de surcroît, la position d'avant-garde qu'occupe le Maroc dans son environnement régional, en tant qu'État qui se distingue par son parcours démocratique, unificateur et original. Que les partis politiques, les centrales syndicales, et les organisations de la société civile qui ont participé en toute liberté et avec un total dévouement à la confection de ce pacte constitutionnel avancé, du début du processus jusqu'à son terme, s'attellent ensemble à la mobilisation du peuple marocain, non seulement pour qu'il vote en faveur du projet, mais pour qu'il le mette également en pratique. Car il constitue le meilleur moyen de réaliser les ambitions légitimes qui habitent nos jeunes, conscients et responsables, voire tous les Marocains qui ont à cœur de consolider la construction du Maroc de la quiétude, de l'unité, de la stabilité, de la démocratie, du développement, de la prospérité, de la justice, de la dignité, de la primauté de la loi et de l'état des institutions. »

88 Nous citerons deux exemples :

1-Il y a d'abord la non publication au Bulletin officiel du décret fixant la date d'ouverture et de clôture de la campagne référendaire contrairement aux

dispositions du code électoral et notamment les articles 44 et 109. D'ailleurs le projet du décret ne figure pas parmi les textes approuvés par le conseil des ministres réuni le 17 juin 2011. Voir Secrétariat général du Gouvernement, compte-rendu du conseil des ministres du 17 juin 2011.

2- Ensuite le projet constitutionnel n'a été rendu public que tardivement, il n'a été publié au BO que le 18 juin en plein week-end et le référendum a été fixé par dahir le 1^{er} juillet.

89 Concept indigène égyptien, il renvoie aux bandes de voyous qui s'attaquent aux manifestants.

90 Selon le petit-fils du Cheikh Hamza, la zaouïa Boutchichiyya a présenté des revendications constitutionnelles spécifiques comme l'intégration de la doctrine ahaarite, du rite malikite, du fiqh sunnite et du soufisme janidite dans la Constitution. Voir entretien avec Mounir el Kadiri el Boutchichi, petit-fils du cheikh Hamza dans *al Massa'* du 6 février 2012.

91 Le prêche du vendredi 26 juin est consacré aux vertus de la nouvelle Constitution.

92 Article 90 du code électoral : « Est puni d'un emprisonnement d'un mois à trois mois et d'une amende de 1 200 à 5 000 dirhams ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, détourne des suffrages ou incite un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter. » L'interprétation donnée à cet article confond « manœuvres frauduleuses » et droit des citoyens d'exprimer des choix politiques à travers le vote.

93 L'article premier de la Constitution énonce que « le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale ».

Le référendum apparaît, dès lors, comme un moment décisif de renouvellement de la beia entre le sultan et ses sujets. De ce point de vue le vote « oui » est présenté comme traduisant le serment d'allégeance qui lie de manière indéfectible le peuple à son roi et place celui-ci au-delà des clivages et de la Constitution. Voter oui c'est accomplir un « témoignage légal » et « un devoir national »⁹⁴. Dans ce sens s'attaquer au projet du roi serait commettre un crime et sortir de la communauté. Ce serait enfreindre un devoir divin et commettre un sacrilège.

Les résultats du référendum, en donnant une majorité écrasante au « oui » (98,47 %) ⁹⁵, sanctionnent une conception de la monarchie surplombant les autres institutions prévues par la Constitution.

II- Le problème de la mise en œuvre de la Constitution

Même si cela n'est pas souvent souligné, la phase de mise en œuvre est une partie intégrante du processus de réforme constitutionnelle. La réforme constitutionnelle ne s'arrête pas à la promulgation de la nouvelle Constitution le 29 juillet 2011.

Etant donné que la Constitution n'est pas un document opérationnel en soi la traduction des changements en lois organiques, en lois ordinaires et en institutions est une phase sensible et complexe du processus de réforme constitutionnelle.

Une réforme constitutionnelle est loin d'être pertinente si les dispositions adoptées ne sont pas adéquatement traduites en lois organiques (ou Constitution complémentaire) et des institutions mises en place pour la mise en œuvre pratique.

Cette phase est plus importante dans les contextes autoritaires où les gouvernants obligés de faire des concessions attendent

94 Voir texte standard du prône du vendredi préparé par le ministère des Habous et des affaires islamiques.

95 Voir décision du Conseil constitutionnel n° 5964 du 30 juillet 2011, p. 3637.

souvent que l'orage passe pour revenir sur leurs engagements. On sait, au Maroc, qu'une fois qu'un référendum constitutionnel a eu lieu, l'attention de l'opinion publique nationale et internationale se réduit généralement de façon considérable.

L'omniprésence de la référence explicite ou implicite à la réforme constitutionnelle dans le discours politique a pour corollaire de conduire à focaliser l'attention sur le discours royal du 9 mars et sur les résultats du référendum du premier juillet et donc à privilégier l'affichage politique de la réforme au détriment de sa mise en œuvre effective. La construction médiatique et politique de la réforme constitutionnelle peut ainsi constituer un obstacle à l'étude de la réforme constitutionnelle réelle et vise a priori à décréter l'existence effective du changement dans la réforme concernée. La vive agitation autour de la réforme constitutionnelle adoptée le 1^{er} juillet et promulguée le 29 juillet a suscité chez de nombreux acteurs politiques et observateurs la multiplication de superlatifs insistant sur le caractère « exceptionnel » et « historique » de la réforme de 2011 alors que la nature et l'ampleur de ses effets restent à observer.

La mise en œuvre ouvre un vaste espace d'interactions étant donné que les objectifs énoncés dans le texte sont en général hétérogènes et prennent souvent la forme d'empilement d'intérêts à protéger qui sont le produit de compromis ambigus.

Les compromis ambigus

Le projet constitutionnel a fait l'objet d'attentes contradictoires pour les acteurs en présence (palais, partis politiques, syndicats, parlementaires, groupes d'intérêt) sous-tendant des négociations aboutissant à une Constitution longue (180 articles) dont nombre de dispositions permettent d'apporter une satisfaction aux différents protagonistes. Les innovations adoptées sont alors le produit de compromis multiples et d'influences diverses, l'acceptabilité des dispositions dépendant partiellement de leur caractère polysémique. Les compromis

ambigus qui sont à la base du texte de 2011 sont générateurs d'un certain nombre d'incertitudes. La version française diffère sensiblement du texte arabe et le texte original est susceptible de plusieurs lectures selon que l'on se place du point de vue de la démocratie libérale ou de «l'identité nationale immuable».

C'est particulièrement le cas en ce qui concerne le droit à la vie.

Le droit à la vie fait partie de ces nouveaux droits énoncés par la Constitution de 2011. Il ne figurait pas dans les textes constitutionnels antérieurs. L'article 20 de la Constitution dispose «le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. La loi protège ce droit». La Constitution n'a par contre pas lié la proclamation du droit à la vie à l'abolition de la peine de mort. Mais elle n'a pas non plus prévu de dérogation au droit à la vie⁹⁶. La rédaction de cet article satisfait à la fois la composante islamiste de l'échiquier politique et sa composante moderniste. On ne s'étonnera guère alors que les dispositions en question comportent de nombreuses ambiguïtés puisqu'elles n'arbitrent pas entre différentes options (droit à la vie et abolition de la peine de mort, droit à la vie et avortement).

De même les dispositions concernant l'article 19 de la Constitution énoncent l'égalité des droits entre l'homme et la femme mais leur exercice se fait dans le respect des «constantes du royaume et de ses lois». Des commentaires similaires peuvent être effectués à propos du préambule. La Constitution de 2011 énonce que le préambule fait partie intégrante de la Constitution. Cette disposition tranche de manière claire la question de la valeur de ce texte, par rapport aux autres articles de la Constitution. Les dispositions du préambule dont la structure est beaucoup plus détaillée que celle contenue dans les constitutions précédentes ont donc une valeur juridique et par conséquent une

force obligatoire et ne constituent pas seulement l'énoncé d'une philosophie ou d'un programme politique. On ne peut donc plus établir de hiérarchie entre le préambule et les autres dispositions de la Constitution. Point important puisqu'il touche à la définition même de la Constitution et au rôle du juge et particulièrement du juge constitutionnel. Cependant si cette intégration du préambule dans la Constitution est importante son contenu ne tranche pas radicalement par rapport à l'ancien. Le nouveau préambule ne définit pas de manière claire le rapport entre bloc de constitutionnalité et bloc de conventionalité. Les innovations introduites comme la protection et la promotion des dispositifs des droits de l'homme et du droit international humanitaire «dans leur indivisibilité et leur universalité» ou la suprématie des conventions internationales sur la législation interne sont noyées dans un jargon obscur qui leur enlève toute efficacité juridique. Ainsi le royaume s'engage à «accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale». Autrement dit la nouvelle Constitution n'établit pas de manière claire la suprématie des conventions internationales sur la loi interne. Cette confusion ne va pas faciliter le travail de la justice puisqu'il n'y a pas une obligation claire des juges de faire prévaloir le droit international.

Plus généralement ces dispositions apparaissent comme des aménagements entre des intérêts et des visions contradictoires. Dans ce genre de situation il est évident que la phase de mise en œuvre joue un rôle capital.

Une mise en œuvre renforçant les pouvoirs du roi

La concentration du pouvoir entre les mains du monarque résulte en fait de la combinaison d'un ensemble de facteurs :

96 Mohammed Madani, «le fondement constitutionnel du droit à la vie et ses implications», in *Droit à la vie et peine de mort*, publications Konrad Adenauer, 2012, pp. 21 et s.

le monopole de la contrainte physique sur tout le territoire qui traque l'expression de la moindre dissidence, la mise en place de vastes réseaux de patronage, l'équilibre des tensions au sein de la configuration sociale marocaine, c'est-à-dire d'un ensemble de relations d'interdépendance entre une multitude d'individus et de groupes qui constituent des conditions de possibilité de la concentration de la puissance entre les mains d'un seul homme. La Constitution participe de ce processus de concentration du pouvoir.

Malgré les nombreuses innovations institutionnelles introduites par la nouvelle loi fondamentale le monarque continue d'occuper une place centrale dans l'organisation constitutionnelle⁹⁷.

En fait ce qui a été concédé de la main gauche a été récupéré de la main droite.

Ainsi la Constitution ne mentionne plus la sacralité du roi mais sa personne reste toujours «inviolable et respect lui est dû» (article 46) en tant que commandeur des croyants et en tant que chef de l'État.

Le roi n'est plus «représentant suprême de la nation» mais il est devenu «l'arbitre suprême» entre les institutions de l'État.

Il ne nomme plus les magistrats comme c'était le cas dans la Constitution de 1996, mais il approuve leur nomination par le conseil supérieur du pouvoir judiciaire (article 57). L'approbation royale n'est pas ici une simple formalité.

Le parlement exerce le pouvoir législatif mais la nécessité de préserver les équilibres macro-économiques est devenue une règle constitutionnelle. L'amnistie fait partie du domaine de la loi mais le projet de loi d'amnistie est examiné en conseil des ministres.

97 Omar Bendourou, «la nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : le changement entre mythe et réalité», *Revue du droit public*, n°3, 2012, pp. 646 et s.

Le chef du gouvernement peut demander au roi de mettre fin aux fonctions d'un ou plusieurs membres du gouvernement mais ce dernier peut mettre fin à un ou plusieurs membres du gouvernement, (après consultation du premier : article 47).

Le chef du gouvernement a l'initiative en matière de révision de la Constitution mais le roi en plus de ses pouvoirs constituants traditionnels, peut soumettre par dahir au parlement un projet de révision de certaines dispositions de la Constitution (article 174).

Le pouvoir judiciaire est indépendant mais le roi (qui est le véritable chef de l'exécutif) est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le chef du gouvernement peut dissoudre la chambre des représentants mais le décret de dissolution doit être pris en conseil des ministres (article 104). Le roi peut également dissoudre la chambre plus d'une fois par an dans l'hypothèse de l'absence d'une majorité.

Le conseil de gouvernement est constitutionnalisé et dispose d'un certain nombre de compétences mais le conseil des ministres que le roi préside est une instance qui dispose de compétences «stratégiques, d'arbitrage et d'orientation»⁹⁸.

En plus de ses compétences constitutionnelles traditionnelles dans ses rapports avec les différents pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) le roi est investi de nouvelles prérogatives qui lui sont propres. Ainsi il préside le conseil supérieur des oulémas qui est l'instance habilitée à prononcer des fatwas (article 41). Il préside également le conseil supérieur de sécurité qui est une instance de concertation sur les stratégies extérieures et intérieures du pays et la gestion des situations de crise (article 54).

La mise en œuvre de la Constitution renforce encore plus les pouvoirs du roi. Elle lui ajoute les nominations qui ne sont

98 Discours royal du 17 juin 2011.

pas prévues par la Constitution mais simplement par des lois et qui concernent les conseils consultatifs et «les instances de bonne gouvernance et de régulation». Pratique connue avant la nouvelle Constitution mais qui persiste même aujourd'hui.

L'exercice aléatoire du constitutionalisme

La mise en œuvre dévoile un «conflit» entre les deux notions couramment retenues pour définir le constitutionnalisme à savoir la notion formelle et la notion substantielle. Selon la notion formelle le constitutionnalisme est un ensemble de normes juridiques hiérarchisées et un ensemble de procédures. «Les normes d'un ordre juridique, écrit Kelsen, ne forment pas un complexe de normes en vigueur les unes à côté des autres, mais une pyramide ou hiérarchie des normes qui sont superposées ou subordonnées les unes aux autres.»⁹⁹ En général la hiérarchie des normes suit un ordre croissant : décisions administratives, règlements, lois, engagements internationaux, Constitution. Une norme tire sa validité du fait qu'elle a été créée en conformité avec une norme supérieure et en dernière instance, en conformité avec la norme fondamentale. La norme fondamentale, habilitant l'autorité suprême à créer le droit garanti à la fois l'appartenance d'une norme à un système juridique et sa validité au sein de ce système. L'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des lois a pour fonction justement de veiller à ce que les normes soient conformes à la Constitution.

Selon la conception substantielle, le constitutionalisme impose le respect non seulement des règles formelles de la Constitution, mais aussi de valeurs telles que les droits fondamentaux et la séparation des pouvoirs¹⁰⁰. Le constitutionnalisme c'est le respect d'un ensemble de principes comme la garantie des droits

individuels, le principe représentatif, l'État de droit, l'indépendance de la justice ou la liberté de la presse, etc.

En se plaçant du côté «substantiel» du constitutionalisme on peut appréhender celui-ci comme un «ordre juridique libéral»¹⁰¹, c'est-à-dire un droit constitutionnel qui se limite à rendre possible la vie en société et à reconnaître, sans chercher, à l'inverse de «l'ordre juridique autoritaire», à réduire les espaces d'expression et à limiter les droits. Le constitutionnalisme fait de la Constitution une norme juridique émanant non du gouvernement mais du peuple constituant un gouvernement¹⁰². Il ne saurait être réduit à un simple agencement hiérarchisé des normes juridiques sans prise en compte du contenu même de ces normes. Ce n'est pas l'état de n'importe quelle Constitution mais d'une Constitution sous-tendue par un ensemble de valeurs et de principes¹⁰³. Le *signifiant* «constitutionnalisme» n'a de sens qu'en rapport avec un certain *signifié*; la hiérarchie des normes n'est que l'enveloppe formelle d'une conception au fond du pouvoir et des libertés que tout à la fois elle transcrit et elle préserve.

Cependant cette distinction –formel/substantiel–, malgré son importance, peut aboutir si elle n'est pas maniée avec prudence à une définition substantialiste qui ne s'en tient pas aux formes du constitutionnalisme (par exemple suprématie de la Constitution, égalité devant la loi, généralité de la loi, supériorité de la loi sur le règlement, etc.). Cette interprétation du constitutionalisme qui met l'accent sur sa matérialité ou son contenu peut poser cependant plus de problèmes qu'elle n'en résout. Elle peut d'abord laisser suggérer que les droits transcrits dans les textes constitutionnels sont purement formels ou anodins. Certes les droits formels nécessitent un certain

99 Hans Kelsen, *théorie pure du droit*, 2^e édition, trad. par Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p. 266.

100 Charles H. McIlwain, «Constitutionalism : Ancient and Modern», Ithaca, 1947, p. 21.

101 Carl J. Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, PUF, 1958.

102 Muriel Rouyer, «les promesses du constitutionnalisme», *Raisons politiques*, n° 10, mai 2003, p. 12.

103 Ibid. p. 105.

nombre de pré-requis sociaux pour pouvoir être exercés mais il n'empêche qu'ils figurent – sur le plan empirique – une avancée limitée mais bien réelle dans l'histoire marocaine. Des générations de Marocains et de Marocaines ont lutté pour que certains droits ou principes soient reconnus et transcrits dans des textes constitutionnels. Ces avancées « formelles » sont souvent obscurcies par des analyses marxisantes ou foucauldien-nes focalisées sur l'infrastructure ou la colonisation de la loi par la normalisation et l'instauration bio-politique du pouvoir disciplinaire¹⁰⁴.

Sur le plan théorique la forme n'est-elle pas le fond amené à la surface¹⁰⁵? La véritable réalité n'en reste pas aux profondeurs, « la dialectique de la violence, des affrontements et des orientations » se concrétise dans des formes¹⁰⁶. La nature du constitutionnalisme se déploie en multipliant des signaux à sa superficie, disponibles pour des analyses concrètes. L'analyse de la surface du constitutionnalisme (ou constitutionnalisme formel) n'est pas forcément superficielle. Les déficiences au niveau du constitutionnalisme formel sont révélatrices de problèmes au niveau du fond et de la substance.

Ainsi si le pouvoir politique semble respecter – au niveau de la mise en œuvre – le critère de la hiérarchie des normes juridiques et qu'il dispose d'une juridiction (le Conseil constitutionnel ou demain la cour constitutionnelle) travaillant à invalider les lois non conformes à la Constitution, il n'en demeure pas moins que cette hiérarchie est bouleversée par un genre inédit de textes : les dahirs royaux.

104 Voir la critique que fait Habermas de la thèse de Foucault qui néglige le développement des structures normatives. « De là naît cette impression infondée que l'état constitutionnel bourgeois serait un reliquat, désormais dépourvu de fonction, issu des temps de l'absolutisme », *le discours philosophique de la modernité*, Gallimard, Paris 1988, p. 344.

105 F. Dagognet, *Pour une théorie générale des formes*, Vrin, 1975, p. 110.

106 Ibid. 14.

Les dahirs et le constitutionnalisme malléable

Dans la Constitution actuelle le roi exerce ses pouvoirs par dahir. Mais le statut du dahir n'a pas été tranché¹⁰⁷.

Il y a deux types de dahirs : les dahirs qui permettent au roi d'exercer ses prérogatives religieuses selon l'article 41¹⁰⁸ et les dahirs liés à son statut de chef de l'État (article 42). La décision de scinder l'article 19 de la Constitution de 1996 en deux articles distincts, l'un portant sur les attributions exclusives du commandeur des croyants et l'autre définissant le statut du roi comme chef de l'État, a été présentée comme l'un « des indices saillants » de la « séparation des pouvoirs et de la clarification des compétences »¹⁰⁹.

La Constitution distingue également les dahirs contresignés par le chef du gouvernement de ceux qui sont signés uniquement par le roi.

La question du contreseing est un élément clef qui permet de voir si effectivement il y a au niveau de la mise en œuvre une évolution fondamentale des rapports au sein de l'exécutif. Rappelons que la Constitution actuelle dès l'étape du projet a buté contre cette question du contreseing. Le projet initial du 17 juin a été amendé le 30 juin 2011 : un rectificatif « d'erreur matérielle », publié au Bulletin officiel du 30 juin¹¹⁰, est venu écarter le chef du gouvernement du contreseing du dahir nommant le président de la cour constitutionnelle.

L'article 42 qui est un des piliers de la nouvelle architecture constitutionnelle indique que « les dahirs, à l'exception de

107 L'alinéa 3 de l'article 6 de la Constitution de 2011 reste très vague sur cette question. Il affirme « les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publication des normes juridiques » mais reste silencieux sur le statut du dahir.

108 Le premier dahir à intervenir dans le domaine religieux après la promulgation de la Constitution est le dahir du 2 mai 2013 créant l'Institut Mohammed VI des lectures et des études coraniques. L'institut est placé sous l'autorité du ministre des habous et des affaires islamiques. BO n°6153 du 30 mai 2013, p. 4196.

109 Discours royal du 17 juin 2011.

110 Voir BO n° 5956 du 30 juin 2011 déjà cité.

ceux prévus aux articles 41,44 (2^oalinéa), 47 (1^o et 6^o alinéas), 51, 57, 59, 130 (1^o et 4^oalinéas) et 174, sont contresignés par le chef du gouvernement. On en déduit deux conséquences : premièrement, la nécessaire collaboration du chef du gouvernement pour les actes ordinaires ; deuxièmement, l'autonomie totale du roi pour une série de dahirs essentiels, et normalement relativement exceptionnels qui ressortissent du pouvoir « d'arbitrage suprême ».

En tant qu'il définit une sphère d'autonomie considérable pour le roi, l'article 42 a des conséquences sur l'ensemble de la Constitution. La plus importante tient à la définition de la responsabilité pour les dahirs dont la responsabilité n'est endossée par personne du fait de l'absence de contresigning.

Les premiers dahirs promulgués dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution de 2011 ne sont pas publiés au Bulletin officiel et ne sont pas contresignés par le chef du gouvernement¹¹¹.

Autrement dit les dahirs – forme que prennent les actes du roi – continuent à être perçus comme n'étant pas l'œuvre d'une autorité politique seulement mais aussi d'un pouvoir métapolitique (celui de la commanderie des croyants). Ils participent de ce gouvernement transcendantal et bénéficient donc de l'immunité.

Le rôle des théologiens légistes du roi dans ce processus de construction de l'immunité des actes royaux est fondamental. Leur activité, grâce à la jurisprudence et à la lignée ininterrompue des commentaires juridiques, dote la monarchie marocaine des instruments juridiques de domination dont elle a besoin et disqualifient toute interprétation du pouvoir qui ne s'appuie pas

111 Dahirs du 3 janvier 2012 portant nomination de Yassir Znagui et de Fassi Fihri conseillers du roi. Le Bulletin officiel du 5 janvier 2012 fait juste l'annonce mais les deux dahirs ne sont pas publiés et donc on ne peut vérifier s'ils sont contresignés par le chef du gouvernement. Or ils ne font pas partie de la liste des dahirs exempts de contresigning établie par l'article 42 de la Constitution. Voir Bulletin officiel, n° 6010, du 5 janvier 2012, p. 164.

sur leur interprétation éprouvée¹¹². Les juristes et les hommes politiques qui revendiquent « le droit de dire le droit » proposent un vocabulaire makhzénien qui va avoir une grande postérité : la notion d'imamat, d'Imarat Al Mouminine et de délégation en sont des exemples frappants que la jurisprudence va doter de la puissance de la chose jugée.

Les dahirs semblent découler d'un pouvoir tout puissant qui n'a pas besoin de justification. Le « régime des dahirs » loin d'être un régime « sans lois » remonte aux sources de l'autorité, d'où les lois positives ont reçu leur plus haute légitimité. Son défi aux lois positives est présenté comme « une forme plus élevée de légitimité qui, s'inspirant des sources elles-mêmes, peut se défaire d'une légalité mesquine »¹¹³.

En outre le dispositif des lois positives est court-circuité par un dispositif concurrent de « droit oral » : les hautes instructions royales.

Les hautes instructions royales ou la persistance de la Constitution orale

Le désordre constitutionnel et l'usage étendu de l'oral au détriment de l'écrit favorisent un exercice aléatoire du constitutionnalisme. Il est courant que des décisions soient prises sans base constitutionnelle : c'est le règne de la Constitution orale.

112 Une définition matérielle de l'acte administratif avait été défendue par des auteurs comme Michel Rousset (*Réflexions sur la compétence administrative du roi dans la Constitution de 1962*, RJPIC, 1967, p. 525 et s) et Paul Decroux « le souverain du Maroc législateur », *Revue de l'occident musulman et de la méditerranée*, 1967, p. 31 et s permettant de soumettre au même régime tous les actes ayant une nature identique, spécialement au même régime juridictionnel. Cette thèse a été infirmée par la cour suprême qui considère dans sa décision « société propriété agricole Abdelaziz » du 20 mars 1970 que tous les actes du roi pris en matière administrative échappent au recours en annulation pour excès de pouvoir.

113 Hannah Arendt, *Le système totalitaire*, nouvelle édition, Essais Fayard, Paris, 2005 p. 284.

Cette Constitution orale est composée de consignes ou ordres royaux non écrits, c'est-à-dire un complexe de *taalimat royales* ayant dans les faits un statut parfois supérieur à la loi, voire à la Constitution écrite. À côté du système légal formel hiérarchisé où les règles sont « superposées ou subordonnées les unes aux autres » agit un autre système de normes orales qui prend lui-même la forme d'une pyramide. Ces *taalimat*¹¹⁴ ne sont pas des textes publiés au Bulletin officiel du royaume et sont soustraites au regard du Secrétariat général du gouvernement et des diverses juridictions. Souvent le téléphone véhicule ces *taalimat* sans laisser de traces. Il y a des secrets de palais et de bureaux. Sans doute l'analyste de la Constitution peut-il donner quelque consistance à sa recherche en l'étendant vers ces éléments extérieurs à la législation du Bulletin officiel.

Certaines hautes instructions sont connues et relayées par les médias publics ; les autres ne laissent pas de trace. Les unes sont adressées au chef du gouvernement, les autres sont adressées aux ministres ou hauts fonctionnaires, etc.

Les unes concernent le domaine interne, les autres touchent aux relations internationales, etc.

Ce droit oral fait partie d'une stratégie réfléchie qui vise à travers des consignes non écrites ayant « force de loi » données par des proches du roi ou par de simples agents ou auxiliaires d'autorité à transgresser les lois existantes mais en le faisant le plus discrètement possible. Dans cette stratégie discrète le pouvoir politique cherche à dissimuler ses propres pratiques et à se distancier des ordres qu'il a donnés. Le but est de ne pas motiver la décision et ne pas permettre la localisation de la source dont elle émane ou de la laisser deviner tout en sauvant les apparences d'un État soumis au droit surtout vis-à-vis de ses alliés occidentaux et des bailleurs de fonds.

114 Sur le rôle des *Taalimates* en Tunisie voir : Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance ; économie politique de la répression en Tunisie*, éd. La Découverte, Paris, 2006, pp. 345 et s.

Nous donnerons quelques exemples de cette Constitution orale :

– Le premier date d'avant 2011, il s'agit de hautes instructions royales abolissant un décret du Premier ministre publié au Bulletin officiel. Après sa nomination en tant que Premier ministre, Abbas El Fassi prend un décret qui délègue au ministre de l'Habitat la présidence des agences de développement. Un communiqué du cabinet royal met fin à ce décret et maintient les choses en l'état¹¹⁵.

– Le deuxième exemple date du moment de la confection de la Constitution de 2011. Ainsi nous lisons dans ce communiqué du cabinet royal : « SM le Roi a donné ses *Hautes Instructions* à son conseiller Mohamed Moatassime, en vue de tenir, dans les meilleurs délais, une réunion du mécanisme politique afin de remettre aux membres de cette instance le texte du projet de révision de la Constitution et de procéder à des concertations et à des échanges de vues à son sujet. Le souverain a également ordonné que le mécanisme politique reprenne ses réunions consultatives, dans le cadre des missions qui lui ont été confiées. »¹¹⁶

– Le troisième exemple est plus récent, il date de 2012, c'est-à-dire bien après la promulgation de la Constitution. Il s'agit de l'ouverture d'une enquête sur ordre du roi sur les

115 Communiqué du cabinet royal parvenu dimanche à la MAP En voici le texte : « Suite à la publication au Bulletin officiel du décret relatif aux attributions du ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace, Sa Majesté le Roi, que Dieu l'assiste, a donné ses hautes instructions au gouvernement pour préserver l'autonomie de gestion des agences de développement et de promotion des provinces du Nord, du Sud et de l'Oriental, tout en veillant, à travers un comité de direction composé de départements transversaux, à assurer une cohérence et une coordination de leurs actions au niveau territorial. Ces mesures, qui s'inscrivent dans le cadre de la politique de décentralisation et de renforcement des pôles territoriaux, devraient permettre de consolider l'efficacité de ces agences dans leur rôle d'impulsion, d'accompagnement des grands chantiers de l'État et de convergence avec les programmes et projets de l'INDH. » Voir MAP citée par *Le Matin* du Sahara du 31 décembre 2007.

116 Communiqué du cabinet royal, *Le Matin* du 11-12 juin 2011.

comportements frauduleux de corruption et de harcèlement exercés par des membres des services de sécurité à des postes frontières¹¹⁷.

– Le quatrième et dernier exemple concerne les hautes instructions royales données au ministre de la Justice et des Libertés pour présenter des réquisitions aux juridictions concernées afin d'élargir les mineurs impliqués dans les événements enregistrés dans la ville de Casablanca à la suite du match Raja-FAR le 11 avril et les remettre à leurs familles jusqu'à ce que le tribunal statue sur les faits qui leur sont imputés¹¹⁸.

L'incertitude sur la Constitution est également alimentée par l'organisation administrative faite d'absence de responsabilisation et d'impossibilité à localiser la source de l'autorité même lorsque la Constitution est claire : un membre du gouvernement ou un haut fonctionnaire doit demander le feu vert au niveau supérieur pour une nomination ou la mise en œuvre d'une politique.

117 « Dans le cadre de l'écoute constante et de la bienveillance dont entoure Sa Majesté le Roi l'ensemble des citoyens marocains où qu'ils se trouvent, diverses plaintes ont été exprimées par des ressortissants marocains résidant à l'étranger suite aux désagréments subis lors de leurs passages par plusieurs postes frontières du royaume.

Sa Majesté le Roi a ordonné l'ouverture d'une enquête conformément à la loi, portant sur ces comportements frauduleux de corruption et de harcèlement, exercés par des membres de services de sécurité affectés auxdits postes frontières.

L'enquête ainsi diligentée a conduit à l'interpellation de plusieurs membres des services de police, de la douane et de la gendarmerie Royale qui seront déférés devant la juridiction compétente.

Sa Majesté le Roi va suivre personnellement ce dossier, qui ternit l'image du Maroc et des Marocains, afin d'empêcher que de tels agissements nuisibles se reproduisent.

Une séance de travail s'est tenue au palais royal de Casablanca sous la présidence du roi en présence du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Économie et des Finances, du général du corps d'armée commandant de la gendarmerie royale et du directeur de la sûreté nationale et du directeur général de la douane et impôts indirects. Voir communiqué du cabinet royal du 8 août 2012.

118 Communiqué du ministère de la Justice et des Libertés, MAP, 30 mai 2013.

Le *Tanzil* incertain de la Constitution complémentaire (les lois organiques)

Le *Tanzil* de la Constitution réfère à ce qui se développe entre l'intention d'agir du pouvoir constituant et les impacts observables dans le monde de l'action politique. Il réfère à la manière dont se transposent les dispositions constitutionnelles en termes de structure organisationnelle, de processus et d'institutions afin de concrétiser ces dispositions.

Beaucoup de « détails » constitutionnels relèvent de la mise en œuvre et notamment de l'application de lois organiques. Des dimensions telles que l'organisation ou le fonctionnement du parlement, le rôle des partis, le statut du gouvernement ou de la cour constitutionnelle, la répartition du pouvoir de nomination entre le roi et le chef du gouvernement et la fixation de la liste des entreprises et établissements « stratégiques » par exemple sont tributaires des rapports de force entre le pouvoir et les mouvements sociaux et entre le roi et le chef du gouvernement. Le contenu des lois organiques et leur degré d'ouverture ou de fermeture varient en fonction du contexte de mise en œuvre.

La Constitution de 2011 prévoit dix-neuf lois organiques appelées à suppléer, interpréter et compléter la loi fondamentale. Ces dix-neuf lois organiques interviennent dans des domaines variés¹¹⁹.

119 Liste des dix-neuf lois organiques prévues par la Constitution de 2011 :

- 1- Loi organique sur la langue amazighe (article 5);
- 2- Loi organique sur le Conseil national des langues et de la culture marocaine (article 5);
- 3- Loi organique sur les partis politiques (article 7);
- 4- Loi organique réglementant le droit des citoyens de présenter des propositions en matière législative (article 14);
- 5- Loi organique réglementant le droit des citoyens de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (article 15);
- 6- Loi organique sur le droit de grève (article 29);
- 7- Loi organique relative au Conseil de Régence (article 44);
- 8- Loi organique précisant la liste des établissements et entreprises stratégiques concernés par les nominations aux emplois civils (article 49);

La Constitution prévoit en outre une procédure spéciale d'adoption des lois organiques :

- la chambre des représentants adopte le texte à la majorité absolue des membres présents alors que la majorité relative est suffisante pour les lois ordinaires (exception faite des textes concernant les collectivités territoriales et les domaines afférents au développement régional et aux affaires sociales);
- les lois organiques relatives à la chambre des conseillers doivent être votées dans les mêmes termes par les deux chambres du parlement;
- le contrôle de la conformité de la loi organique à la Constitution par la cour constitutionnelle (le conseil constitutionnel) est obligatoire;

Cependant la formulation de l'article 86 de la Constitution pose problème¹²⁰.

- l'article en question se réfère uniquement aux projets de lois organiques et ne mentionne pas les propositions ce qui contredit l'article 78 de la Constitution qui accorde le droit d'initiative concurrentement au chef du gouvernement et aux membres du parlement;

9- Loi organique sur la Chambre des représentants (article 62);

10- Loi organique sur la Chambre des conseillers (article 63);

11- Loi organique sur le fonctionnement des commissions d'enquête (article 67)

12- Loi organique des Finances (article 75);

13- Loi organique définissant les règles relatives à la conduite des travaux du gouvernement (article 87);

14- Loi organique réglant le statut des magistrats (article 112);

15- Loi organique sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (article 116);

16- Loi organique sur la Cour constitutionnelle (article 131);

17- Loi organique sur le recours pour non-constitutionnalité des lois (article 133);

18- Loi organique sur la régionalisation (article 146);

19- Loi organique sur le Conseil économique, social et environnemental (article 153).

120 Article 86 : «Les projets de lois organiques prévues par la présente Constitution doivent être soumis pour approbation au parlement dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature suivant la promulgation de ladite Constitution.»

- le conseil des ministres d'ailleurs ne délibère que sur les projets de lois organiques (article 49);
- l'article 86 n'exige que la simple «soumission pour approbation» du projet au parlement;
- il n'exige pas clairement l'approbation des lois organiques dans un délai précis (par exemple cinq ans);
- la notion de première législature du parlement est assez floue puisque l'on sait que la chambre des conseillers ancienne est encore en exercice et qu'elle n'a pas encore commencé son premier mandat. Que se passera-t-il en cas d'élections anticipées ou en cas de dissolution du parlement ou de l'une des deux chambres par le roi (article 51) ou par le chef du gouvernement s'agissant de la seule chambre des représentants (article 104)?

Sur le plan pratique il n'y a pas eu comme au Kenya création d'un organe chargé de contrôler la mise en œuvre de la Constitution nouvellement adoptée afin de contrôler si le processus de réforme n'a pas dévié de ces objectifs en phase finale.

De même il n'y a pas eu un engagement clair que les lois organiques seront présentées au parlement sans changements fondamentaux du texte initial. Ni des engagements permettant un contrôle du processus de mise en œuvre par les organisations de la société civile ou des médias. Ni mise en place de mécanismes d'implication des citoyens ordinaires dans ce processus en leur permettant de tenir leurs représentants responsables des accords conclus. Ni une précision claire du temps que prendra la mise en œuvre des lois organiques.

La conjugaison de ces deux types de problèmes (ambiguïté des dispositions constitutionnelles et absence d'instances de suivi de la mise en œuvre des lois organiques) a fait que leur Tanzil (implémentation) a connu deux temps :

– Le temps de l’urgence (particulièrement la loi organique relative à la chambre des représentants¹²¹ et la loi organique sur les partis politiques¹²²) et le temps de la réflexion (pour les autres lois organiques).

Dès la promulgation de la Constitution, deux projets de lois organiques (l’une relative à la chambre des représentants et l’autre aux partis politiques) élaborés par le ministère de l’Intérieur sont adoptés après avoir fait l’objet de discussion avec les partis politiques du *mainstream*. Ces deux lois organiques sont publiées au Bulletin officiel en octobre (le 17 et le 24) 2011. Elles vont être suivies par deux autres lois organiques publiées en novembre, l’une relative à la chambre des conseillers¹²³ et l’autre relative à l’élection des membres des conseils des collectivités territoriales¹²⁴.

L’urgence en matière d’adoption de ces lois organiques prévues par la Constitution s’explique par la nécessité de mettre en place rapidement le dispositif régissant les élections législatives dans le but d’utiliser le suffrage universel pour briser la contestation. Les élections législatives anticipées organisées à la suite d’une séquence de négociations ont eu lieu le 25 novembre 2011. Le parti de la justice et du développement (PJD) les a remportées avec 107 sièges sur les 395 et le roi nomme le secrétaire général du parti islamiste chef du gouvernement le 29 novembre 2011. Ce qui permet à la monarchie de réduire le degré d’incertitude dans le champ politique et d’isoler le mouvement du 20 février.

121 Dahir n° 1-1-165 du 14 octobre 2011 portant promulgation de la loi organique n°27-11 relative à la chambre des représentants, BO n°5987 du 17 octobre 2011, pp. 5053-5069.

122 Dahir n° 1-11-166 du 22 octobre 2011 portant promulgation de la loi organique n°29-11 relative aux partis politiques, BO n°5989 du 24 octobre 2011, pp. 5172-5180.

123 Dahir portant promulgation de la loi organique relative à la chambre des conseillers, BO n°5997, pp. 5520-5536.

124 Dahir portant promulgation de la loi organique relative à l’élection des membres des conseils des collectivités territoriales, BO n°5997, pp. 5537-5561.

La mise en œuvre des lois organiques ne peut donc s’analyser comme une simple application des énoncés de la constitution : elle figure une réécriture de la loi fondamentale et une reformulation de celle-ci.

– Ainsi la Constitution reconnaît aux Marocains résidant à l’étranger les droits de pleine citoyenneté et le droit d’être électeurs et éligibles mais la loi organique relative à la chambre des représentants ne leur permet d’exercer le vote que par voie de procuration¹²⁵.

– La loi organique relative aux partis politiques de 2011 rédigée de manière contraignante et complexe est devenue dans la pratique un précieux moyen de lutte contre les adversaires du pouvoir à l’instar de sa devancière la loi de 2006¹²⁶. Rappelons que l’article 53 de la loi de 2006 a permis au ministère de l’Intérieur de présenter au tribunal administratif de Rabat une requête¹²⁷ en déclaration de nullité et en dissolution contre le parti démocratique amazigh marocain qui avait déposé ses statuts le 13 février 2007. Cette requête s’est basée sur le fait que l’appellation de ce parti ainsi que son statut et son programme ont été considérés comme contraires à la loi et à son article 4¹²⁸. De même l’article 57 de cette loi a été utilisé pour dissoudre par décret motivé une formation islamiste : le parti Alternative Civilisationnelle (Al Badil Al Hadari) le 20 février 2008.

La loi organique de 2011 continue ce travail d’épuration de la sphère partisane entamée par la loi de 2006 et la cour

125 Article 17 de la loi organique relative à la chambre des représentants.

126 Dahir portant loi n° 1-06-18 du 14 février 2006 portant promulgation de la loi n° 36-04 relative aux partis politiques, BO n° 5400 du 2 mars 2006.

127 La requête du ministère de l’Intérieur est contenue dans le dossier sur l’affaire préparé par le parti démocratique amazigh marocain. Le tribunal administratif de Rabat a déclaré le 17 avril 2008 la nullité de l’enregistrement du parti amazigh démocratique (et du parti de la Oumma).

128 Article 4 de la loi relative aux partis politiques de 2006 : « Est déclarée nulle et de nul effet toute Constitution de parti fondée sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale ou de manière générale sur toute base discriminatoire ou contraire aux droits de l’homme. »

administrative d'appel annule la création du parti de l'Oumma¹²⁹. Le motif invoqué par le juge pour justifier cette décision est que l'article 6 de la loi organique de 2011 exige que le dépôt du dossier de création du parti soit accompagné d'une copie de la carte nationale et d'une attestation d'inscription sur les listes électorales alors que ce dernier document (les attestations d'inscription sur les listes électorales) porte une date antérieure à la dernière date de clôture des inscriptions¹³⁰.

– La loi organique relative à la nomination aux fonctions supérieures¹³¹ qui vient interpréter et compléter les dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution est également intéressante à ce niveau. Elle établit, sur la base de la notion vague « d'établissements et d'entreprises publics stratégiques », un tracé des frontières entre le domaine de nomination du roi et celui du chef du gouvernement qui réduit considérablement la sphère de ce dernier.

129 Il y a deux phases dans l'interdiction du parti Hizb Al Oumma.

La première commence le 3 novembre 2006 avec dépôt du dossier de création du parti. Le 17 avril 2008 le tribunal administratif de Rabat décide l'annulation de la Constitution du parti Hizb al Oumma au motif que la procédure de création de ce dernier n'a pas été légale. Le parti a fait appel immédiatement mais le dossier est resté en suspens jusqu'en 2011.

L'appel confirme la décision prise par le tribunal administratif.

La seconde phase de création du parti commence le 3 novembre 2011.

Le 14 mai 2012 le ministère de l'Intérieur demande au tribunal administratif d'annuler la création du parti.

Le 28 juin de la même année le tribunal administratif rejette la demande du ministère de l'Intérieur d'annuler la Constitution du parti.

Le 15 août le ministère de l'Intérieur fait appel la cour d'appel annule le 29 novembre le jugement du tribunal administratif en faveur de Hizb Al Oumma au motif que les attestations d'inscription sur les listes électorales portent une date antérieure à la dernière date de clôture des inscriptions.

Pour rappel l'article 6 de la loi organique relative aux partis exige que le dépôt du dossier de création du parti soit accompagné d'une copie de la carte nationale et d'une attestation d'inscription sur les listes électorales. Voir dossier de 78 pages préparé par Hizb al Oumma (en arabe), 2013.

130 Décision de la cour administrative d'appel du 29 novembre 2012, dossier 5-12-370.

131 Dahir portant promulgation de la loi organique relative à la nomination aux fonctions supérieures du 17 juillet 2012, BO n°6066 du 19 juillet 2012, p. 4235.

La loi organique 02-12 distingue entre les établissements et entreprises stratégiques dont la nomination est délibérée en conseil des ministres et ceux dont la nomination est délibérée en conseil de gouvernement. Cependant la loi organique ne donne aucune précision sur les critères qui permettent de faire cette distinction. La répartition des pouvoirs qui ressort de cette loi organique est à l'avantage du monarque¹³².

L'hégémonie exercée par le chef de l'État sur les nominations aux postes et fonctions stratégiques évoque le pouvoir « mystérieux » de nomination du monarque absolu, dont Pierre Bourdieu montre le rôle capital dans le processus de concentration du capital symbolique: « La concentration du capital juridique est un aspect, tout à fait central, d'un processus plus large de concentration du capital symbolique, sous ses différentes formes, qui est le fondement spécifique du détenteur du pouvoir étatique et en particulier de son pouvoir très mystérieux de nommer. Ainsi, par exemple, le roi s'efforce de contrôler l'ensemble de la circulation des honneurs auxquels pouvaient prétendre les gentilshommes: il travaille à se rendre maître des grands bénéficiaires ecclésiastiques, des ordres de la chevalerie, de la distribution des charges militaires, des charges de cour et enfin et surtout des titres de noblesse. Ainsi se constitue peu à peu une instance centrale de nomination. »¹³³

Le pouvoir du monarque ne réside pas seulement dans les compétences que la Constitution lui confie, il résulte également de l'utilisation que le roi fait de ces compétences et des normes qu'il impose dans l'exercice des postes qu'il attribue. Il s'emploie à éviter l'émergence de centres de pouvoirs autonomes au sein de la haute fonction publique et des entreprises stratégiques.

132 L'annexe n° 1 de la loi organique qui dresse la liste des entreprises et établissements stratégiques montre que le nombre de ces dernières s'élève à 37 (20 établissements publics et 17 entreprises stratégiques).

133 Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques, sur la théorie de l'action*, Paris, Le Seuil, 1994, pp. 119-120.

Les brusques changements d'affectation auxquels il procède permettent d'éviter que certains responsables puissent utiliser leur postes pour acquérir un prestige ou un charisme personnel trop importants, et servent à rappeler que le roi est le seul maître des fonctions qu'il attribue à qui il veut.

Les pouvoirs étendus du roi en matière de nomination aux postes administratifs supérieurs et dans les entreprises stratégiques contribuent à forger une base de pouvoir importante dans un système politique imprégné de clientélisme. La monarchie a pu assimiler des segments de réseaux des élites locales et nationales à la machinerie gouvernementale ce qui procure un soutien social signifiant.

Cependant cette fonction d'intégration et d'achat des élites s'avère coûteuse. Le pilotage par le biais de réseaux clientélistes est générateur d'une politisation intense de l'administration. Conjuguée au bureaucratisme, à une déconcentration inégale (par régions et secteurs), à la corruption, et à l'absence de redevabilité envers les citoyens, cette politisation contribue au manque d'inefficacité de l'administration et à son inefficience dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Il résulte de cet état de fait un blocage du système politico-administratif. Des morceaux entiers du système administratif échappent au gouvernement qui constitutionnellement dispose de l'administration (article 89).

En guise de conclusion

Outil de dénaturalisation, l'approche constructiviste de la réforme constitutionnelle nous a permis de saisir comment cette catégorie historiquement construite informe les actes de mise en œuvre et contribue à orienter les interprétations.

Une telle démarche a révélé aussi le caractère instable de la réforme constitutionnelle et montre qu'elle fait l'objet de renégociations et de redéfinitions et ce faisant ne limite pas l'analyse de la fabrication à celle des moments d'émergence.

Au vu de l'optimisme largement partagé de nombreux acteurs politiques qui tendent à voir dans la réforme constitutionnelle la panacée à tous les problèmes de gouvernance, l'observation de la fabrication et de la mise en œuvre remet en cause la thèse du déclenchement d'un cycle vertueux entre Constitution et démocratie au Maroc.

Loin de conduire à la démocratie la nouvelle Constitution marocaine n'a pas jusqu'ici fondamentalement changé les règles du jeu politique qui reste dominé par les jeux complexes de négociation (ou échange de promesses et de menaces) à des niveaux multiples entre le pouvoir et les différents segments de l'élite.

Le système politique demeure fortement déséquilibré au profit d'un acteur qui a des prérogatives et des droits de veto trop élevés.

Le roi jouit de pouvoirs étendus qui lui permettent de légiférer par dahir dans un certain nombre de domaines et de contrôler le fonctionnement des autres institutions.

La nouvelle Constitution s'inscrit ainsi dans un usage ancien du constitutionnalisme qui en fait une « technique » non pas de limitation du pouvoir mais de gestion et de décongestion des crises.

** Je tiens à remercier les professeurs Abdelkader Berrada et Rkia El Mossadeq pour leurs remarques pertinentes.*

CONSTITUTION ET DÉMOCRATIE

Révolutions arabes et nouveau constitutionnel: une démocratisation inachevée

MALIK BOUMEDIENE

Maître de conférence à l'Université de Toulouse II

Le monde arabe fait l'objet depuis plusieurs mois de toutes les attentions. **En effet**, on assiste, dans plusieurs pays, à une transition démocratique plus ou moins lente. On parlera ainsi de « *printemps arabe* », de « *révolution arabe* », de « *soulèvements populaires* ». Des citoyens, au sein de pays autoritaires, n'hésitent plus à braver le pouvoir, à manifester. Le peuple réclamant, le plus souvent, davantage de liberté, plus de justice sociale, une meilleure répartition des richesses et la fin de l'accapuration, par une minorité, de l'économie nationale. Tout cela a débuté en Tunisie dont la future Constitution du pays n'est toujours pas adoptée à ce jour, plongeant le pays dans une profonde crise politique. **En effet**, des manifestations vont commencer le 17 décembre 2010 suite à l'immolation d'un jeune vendeur ambulant de fruits et légumes à Sidi Bouzid, Mohamed Bouazizi, dont la marchandise avait été confisquée par les pouvoirs publics. Cela aura pour conséquence le départ du chef de l'État, Zine el-Abidine Ben Ali, au pouvoir depuis 1987. Ces manifestations vont alors se propager et toucher d'autres pays arabes avec des conséquences diverses : l'Égypte, la Libye, le Maroc, le Bahreïn, la Syrie, la Jordanie. Qui aurait pu prédire que l'action d'un jeune diplômé, vendeur de fruits et légumes, allait aboutir à tant de conséquences dans le monde arabe. Ces événements vont alors entraîner plusieurs conséquences. Nous assistons notamment, semble-t-il, à un vaste mouvement constitutionnel tendant à aller dans le sens d'une démocratisation de

ces régimes. Il s'agit alors pour les constituants d'une part, de donner une nouvelle impulsion aux droits fondamentaux et d'autre part, de rechercher un nouvel équilibre des pouvoirs (I). Cependant, cette démocratisation semble bien inachevée et plusieurs critiques peuvent d'ores et déjà être portées mettant en avant la nécessité d'aller plus loin dans ce lent processus de démocratisation (II).

I. Le nouveau constitutionnel comme fondement à la démocratisation

Il est incontestable que le monde arabe se voit traversé par un mouvement démocratique qui touche les fondements même des régimes politiques en place. En effet, on observe une volonté de consolider les droits fondamentaux (A) tout en recherchant un plus grand équilibre des pouvoirs (B).

A- La consolidation des droits fondamentaux

La place des droits fondamentaux, tout comme leur protection, au sein des Constitutions permet indéniablement de se prononcer sur la densité démocratique d'un régime politique. À ce titre, le nouveau constitutionnel suite au « printemps arabe » est traversé par la volonté de donner une nouvelle portée aux droits de l'homme et, de manière générale, aux droits fondamentaux tels que reconnus par le droit international. Cette consolidation¹ des droits fondamentaux va se matérialiser, par

1 Cette consolidation touchera également la Mauritanie comme en témoigne la réforme constitutionnelle du 20 mars 2012 qui va dans le sens d'une consolidation des droits fondamentaux. On a peu parlé de la Mauritanie lorsque l'on aborde la question du printemps arabe. Pourtant, en janvier 2011, nous assistons à l'immolation mortelle par le feu d'une personne devant le palais présidentiel. Cette personne de 43 ans se disait « mécontente de la situation politique du pays et en colère contre le régime en place ». Cet acte est intervenu quelques jours après des actes similaires survenus en Tunisie, en Égypte et en Algérie. Il s'agissait pour cette personne de protester contre le régime du général Mohamed Ould Abdel Aziz arrivé au pouvoir par un coup d'État militaire mené en août 2008, puis ensuite élu à la présidence de la République en juillet 2009. La contestation en Mauritanie en 2011 débute vers le 17 janvier et

exemple, à travers la nouvelle Constitution marocaine en date du 1^{er} juillet 2011. C'est ainsi qu'au sein du préambule il est dorénavant noté que le Maroc a pour objectif de construire un « État de droit démocratique ». Le préambule souligne aussi, explicitement, l'attachement du royaume aux droits de l'homme « tels que universellement reconnus ». En outre, l'article 9 fait bénéficier les partis politiques d'une certaine protection puisque ces derniers², notamment, ne peuvent être suspendus ou dissous par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice. L'égalité homme femme fait l'objet d'une attention particulière puisque l'article 19 de la Constitution dispose que l'homme et la femme jouissent à égalité des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel ou environnemental. La loi fondamentale va même jusqu'à poser le principe de la nécessité d'une action positive de l'État afin de garantir ce principe d'égalité et plus précisément de parité entre homme et femme. Dans ce sens il est créé au sein de la Constitution une Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination. Ce principe d'égalité concerne aussi les fonctions électives où le législateur est invité à intervenir. Cette volonté de promouvoir les droits des femmes s'intègre dans le droit-fil du droit

fut décrite comme la plus grande depuis l'indépendance du pays. Elle s'inscrit dans le contexte du printemps arabe. Les manifestations demandent des réformes sociales et économiques et le départ du président Mohamed Ould Abdel Aziz. Face à cette situation le gouvernement va prendre différentes mesures : le 23 juin, la pénalisation des délits de presse est levée et des terres sont distribuées à une centaine de jeunes diplômés pour qu'ils les cultivent. Le 20 mars 2012 la constitution est modifiée. Plusieurs remarques s'imposent là aussi. C'est ainsi qu'il est reconnu l'égalité entre homme et femme en ce qui concerne les mandats électoraux et les fonctions électives. L'esclavage est condamné. En effet, il est souligné que nul ne peut être réduit en esclavage ou à toute forme d'asservissement de l'être humain, ni soumis à la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette condamnation de la torture s'inscrit dans le sillage de la convention des Nations-Unies contre la torture en date du 10 décembre 1984. Ces pratiques constituent des crimes contre l'humanité et sont punis comme tels par la loi. En outre, une Commission Nationale des Droits de l'Homme est créée. Il s'agit d'une institution consultative indépendante de promotion et de protection des droits fondamentaux.

2 Il en est de même pour les organisations syndicales.

international et plus précisément la convention des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en date du 18 décembre 1979. Le droit à la vie est reconnu comme le premier des droits humains. L'article 23 de la Constitution de 2011 concerne la sûreté de l'individu. C'est ainsi que la détention arbitraire ou secrète et la disparition forcée sont considérés comme des crimes. Des garanties sont consacrées également en ce qui concerne la procédure pénale puisque toute personne détenue doit être informée immédiatement d'une façon qui lui soit compréhensible des motifs de sa détention et de ses droits dont celui de garder le silence. Elle doit bénéficier au plus tôt d'une assistance juridique. L'article 23 reconnaît également la présomption d'innocence. Enfin, l'article 28 concernera lui la liberté de la presse qui ne peut être limitée par aucune forme de censure préalable.

La Constitution syrienne du 26 février 2012 va également dans le sens d'un renforcement des droits fondamentaux. Il sera souligné dans ce sens l'égalité des citoyens devant la loi et cela sans discrimination de sexe, de race, de langue, de religion ou de croyance. Il est précisé également que la vie privée est inviolable et protégée par la loi. Des dispositions viennent concerner la liberté d'association. En effet, il est indiqué que la liberté de former des associations et des syndicats à des fins légitimes et par des moyens pacifiques est garantie. Des dispositions touchent les droits de la défense. La loi fondamentale reconnaît ainsi le droit pour toute personne de bénéficier d'un procès régulier comme le droit de faire appel et de plaider devant un jury. En outre, pèse sur l'État dorénavant l'obligation de fournir une assistance juridique à ceux qui ne possèdent pas de moyens financiers suffisants afin d'assurer leur défense. D'autres dispositions sont relatives à la procédure pénale. Il est reconnu dans ce sens dorénavant que lors de son arrestation la personne arrêtée doit être informée de ses droits et des motifs de son arrestation. Il est fait interdiction de garder une

personne sous le contrôle de l'autorité administrative si ce n'est en vertu d'un ordre de l'autorité judiciaire compétente. Il s'agit ici de condamner les détentions arbitraires contraires à l'article 9 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques. Enfin, les personnes se voient reconnaître un droit à indemnisation si le verdict est erroné et la peine appliquée.

La constitution égyptienne de 2012 reconnaît un certain nombre de droits fondamentaux nouveaux, vient en préciser d'autres ou encore en renforcer certains déjà existants. On observe dès lors que le droit de propriété bénéficie d'une attention particulière puisqu'il est non seulement garanti mais également « *protégé* ». La liberté personnelle devient un droit « *inviolable* ». À ce titre, le droit à la sûreté semble consolidé comme en témoignent plusieurs dispositions. Par exemple il est mentionné que toute personne arrêtée ou détenue doit être informée des motifs par écrit, et cela, dans les douze heures (on voit là l'application de l'article 9§2 du Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques), et être présentée devant l'autorité chargée de l'enquête dans les vingt-quatre heures, à compter de la date de son arrestation. Elle ne peut, en outre, être interrogée qu'en présence d'un avocat qui doit être désigné en cas de besoin. De plus, toute personne arrêtée ou détenue a le droit de s'en plaindre devant le tribunal qui devra alors trancher au bout d'une semaine. Dans le cas contraire, elle doit être remise immédiatement en liberté. Le nouveau texte reprend l'idée de l'inviolabilité du domicile mais vient encadrer les atteintes éventuelles à ce principe. C'est ainsi que s'il est permis d'entrer au domicile d'une personne, de le perquisitionner, ou de le surveiller, ce n'est que dans les conditions déterminées par la loi et sur ordonnance judiciaire motivée, précisant le lieu, la date et l'objectif de la perquisition. En outre, les habitants de la maison doivent être prévenus avant toute perquisition. La liberté de culte va bénéficier d'une nouvelle portée puisque,

dorénavant, il est indiqué explicitement que la liberté de culte comprend également la construction de lieu de culte. En ce qui concerne la liberté de la presse, la nouvelle Constitution met l'accent sur le fait que la presse remplit sa fonction avec liberté et indépendance pour servir la société, exprimer les tendances de l'opinion générale et contribuer à sa formation. La liberté de réunion est davantage protégée par rapport au texte de 1971 puisqu'il est indiqué qu'il est, non seulement interdit aux agents de sécurité de participer à des réunions mais également il est fait interdiction de mettre sur écoute celles-ci. L'interdiction de la mise sur écoute apparaît comme le nouvel apport du nouveau texte fondamental. Les syndicats bénéficient d'une protection renforcée dans la mesure où leur dissolution ne peut intervenir, dans l'avenir, que sur la base d'une décision judiciaire allant dans le sens de la philosophie de la Convention n°87 de l'OIT en date de 1948 qui est relative à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical. Les droits sociaux bénéficient, également, d'une certaine attention de la part du texte fondamental puisque l'État doit assurer les services de l'assurance sociale. Il est indiqué que tout citoyen a le droit à la solidarité sociale, s'il est incapable de prendre en charge sa propre personne, ni sa famille, ou en cas d'incapacité, de chômage, de vieillesse, afin de leur assurer un minimum de moyens d'existence. De nouvelles dispositions viennent également mettre à la charge de l'État l'obligation d'assurer une pension convenable aux petits paysans, aux ouvriers agricoles, à la main-d'œuvre saisonnière et à tous ceux qui ne sont pas couverts par le système de l'assurance sociale. La référence au droit au logement apparaît aussi comme une nouveauté. Dans ce sens le droit à une habitation convenable est reconnu. À cette fin l'État doit adopter un plan national pour le logement basé sur la justice sociale, et qui encourage les initiatives individuelles et les coopératives de l'habitat. Ces dispositions sociales s'intègrent dans le sillage des dispositions de la Déclaration universelle

des droits de l'homme en date de 1948. On remarque que la protection de l'enfance fait l'objet d'une attention particulière contrairement au texte de 1971. Il est fait ainsi interdiction d'embaucher un enfant avant l'âge de la fin de l'enseignement obligatoire, dans des activités inappropriées à son âge, ou qui l'empêche de poursuivre ses études. En matière judiciaire, l'enfant ne peut être détenu que pour une durée déterminée. Une assistance juridique doit lui être assurée. Le lieu de détention doit être convenable mettant en place une séparation entre les sexes, l'âge, la nature du crime et l'éloignement des lieux de détention des adultes. Enfin, de manière générale, l'article 71 de la loi fondamentale souligne que l'État doit prendre soin des enfants et des jeunes, assurer leur éducation, leur développement spirituel, moral, culturel, scientifique, physique, psychologique, social et économique tout en œuvrant pour leur participation politique. On voit que ces nouveaux droits touchant les enfants trouvent un fondement dans la Convention des droits de l'enfant en date de 1989.

B- La recherche de l'équilibre des pouvoirs

Une deuxième caractéristique semble commune à l'ensemble des constitutions arabes postrévolutionnaires. Il s'agit de la volonté du constituant de rechercher un certain équilibre des pouvoirs. L'équilibre des pouvoirs permet alors un contrôle réciproque d'un pouvoir sur un autre et permet de constituer une garantie à la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif ou du pouvoir législatif. Comme le précisait Montesquieu « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »³ Les réformes constitutionnelles⁴ égyptienne, marocaine ou encore syrienne témoignent de ce mouvement constitutionnel.

³ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI, chap. VI.

⁴ D'autres États sont concernés par cette tendance. En Mauritanie, avec la réforme du 20 mars 2012, il y a un renforcement de la responsabilité gouvernementale devant le pouvoir législatif. En effet, des dispositions précisaient

En Egypte nous assistons aussi à travers la réforme de 2012 à un affaiblissement du pouvoir présidentiel. En effet, on observe une réduction, comme un encadrement, des prérogatives présidentielles qui va se matérialiser de différentes façons. Encadrement, dans un premier temps, comme en témoignent les dispositions relatives au droit de dissolution. C'est ainsi que, dorénavant, le président de la République ne peut dissoudre la Chambre des députés qu'après un référendum et sur la base d'un décret motivé. En outre, on remarque que le mandat du chef de l'État se voit réduit, passant de 6 à 4 ans et celui-ci ne peut se représenter dorénavant qu'une seule fois. La déclaration de l'état d'urgence par le chef de l'État est davantage encadrée puisque sous le régime de la Constitution de 1971 la déclaration de l'état d'urgence devait être soumise dans les 15 jours à l'assemblée législative, ce délai est ramené à 7 jours. Cet affaiblissement de la fonction présidentielle se manifeste non seulement par un plus grand encadrement des prérogatives du chef de l'État mais aussi par la suppression de

déjà que le Premier ministre est, solidairement avec les ministres, responsable devant l'Assemblée nationale. La mise en jeu de la responsabilité politique résulte de la question de confiance ou de la motion de censure. La réforme constitutionnelle vient rajouter qu'au plus tard un mois après la nomination du gouvernement, le Premier ministre présente son programme devant l'Assemblée nationale et engage la responsabilité du gouvernement sur ce programme. Nous assistons aussi à un renforcement du parlement au sein de l'économie constitutionnelle. Les sessions du parlement peuvent aller aujourd'hui jusqu'à 4 mois contre 2 mois antérieurement. En outre, l'Assemblée nationale possède un délai de 45 jours afin de se prononcer en première lecture sur le projet de loi de finances contre 30 jours auparavant. De plus la mission du parlement sur le budget de l'État est précisée dans la mesure où il est mentionné que celui-ci contrôle l'exécution du budget de l'État et des budgets annexes. Un état des dépenses doit lui être fourni à la fin de chaque semestre pour le semestre précédent. Les comptes définitifs d'un exercice sont déposés au cours de la session budgétaire de l'année suivante et approuvés par une loi. L'exemple jordanien enfin est révélateur également de cette recherche d'équilibre. C'est ainsi que la réforme constitutionnelle jordanienne de 2011 réduit les prérogatives du gouvernement au bénéfice du parlement dans le sens d'un plus grand équilibre des pouvoirs. Par exemple, la capacité de décréter des lois provisoires pendant les vacances parlementaires a été réduite. La possibilité pour le gouvernement de dissoudre le parlement sans démissionner a également été limitée.

certaines prérogatives. Dans ce sens la Constitution de 2012 supprime les dispositions telles que celles contenues au sein de l'article 74 de la Constitution de 1971 et qui concernaient les pouvoirs exceptionnels du chef de l'État. Cet article disposait que : « *En cas de danger imminent et grave menaçant l'unité nationale, ou la sécurité de la patrie, ou empêchant les institutions de l'État de remplir leur rôle constitutionnel, il appartient au président de la République de prendre les mesures urgentes pour parer à ce danger après consultation du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée du Peuple et de l'Assemblée consultative. Il adresse un message au peuple et fait procéder à un référendum sur les mesures prises dans les 60 jours qui suivent. La dissolution de l'Assemblée du peuple et de l'Assemblée consultative est interdite lors de l'exercice de ces pouvoirs.* » La réduction des prérogatives présidentielles se matérialise enfin par le fait que la nouvelle constitution impose au président de la République de choisir le Premier ministre au sein du parti détenant la majorité des sièges à la Chambre des députés. Il s'agit là de donner une pleine possibilité pour le gouvernement de pouvoir prendre les grandes décisions en s'appuyant sur une majorité parlementaire. Il s'agit aussi d'encadrer le pouvoir de nomination du chef de l'État et d'asseoir un véritable régime parlementaire.

Tout comme la nouvelle constitution égyptienne il semble que la réforme constitutionnelle marocaine de 2011 soit fondée aussi sur la volonté de tendre vers davantage d'équilibre des pouvoirs. Un tel fondement est inscrit dans la constitution et plus précisément au sein de l'article 1^{er}. Cet équilibre des pouvoirs va se manifester, dans un premier temps, par un encadrement du pouvoir royal. Le Roi à obligation dorénavant de nommer le chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la chambre des représentants. La recherche de l'équilibre des pouvoirs se matérialise aussi à travers la nouvelle Constitution à travers la volonté de renforcer le rôle du parlement. Le nouveau texte précise ainsi

que le parlement contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. L'article 71 élargit le domaine de la loi qui pourra intervenir dorénavant, par exemple, dans le domaine des libertés et des droits fondamentaux. Le contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif se manifeste aussi à travers l'article 102 qui permet aux commissions compétentes dans chacune des deux chambres de demander à auditionner les responsables des administrations. Cet équilibre des pouvoirs se manifeste enfin à travers le droit qui est donné dorénavant au chef du gouvernement de dissoudre la chambre des représentants sur la base d'un décret pris en conseil des ministres.

Un dernier exemple constitutionnel tend à appuyer l'idée de la volonté de donner une certaine réalité au principe d'équilibre des pouvoirs dans ce mouvement de nouveau constitutionnel touchant le monde arabe. Il s'agit de la révision constitutionnelle syrienne du 26 février 2012. Le pouvoir législatif se voit renforcé à plusieurs égards. La durée minimale des sessions de l'Assemblée du peuple est précisée au sein même de la Constitution ce qui n'était pas le cas auparavant. Cette durée minimale est de six mois. Dorénavant le chef de l'État qui peut exercer, comme en 1973, le pouvoir législatif en dehors des sessions du parlement doit soumettre cette législation à l'Assemblée populaire du peuple dans les quinze jours de sa première séance. Un tel délai ne figurait pas dans la Constitution de 1973. L'article 121 de la Constitution vient, quant à lui, souligner que le Premier ministre comme les ministres sont responsables devant l'Assemblée nationale du peuple. Enfin, en cas de dissolution de l'assemblée, les nouvelles élections doivent avoir lieu non plus dans les quatre-vingt-dix jours à la date de la dissolution mais dans les soixante jours. Le président voit, quant à lui, ses prérogatives réduites dans un premier temps. C'est ainsi que la disposition suivante a été abrogée par la Constitution du 26 février 2012 : « *Le président de la République exerce le pouvoir législatif durant les sessions de l'Assemblée, lorsque c'est absolument nécessaire pour*

la sauvegarde des intérêts nationaux du pays ou en raison de l'exigence de la sécurité nationale. » En outre, sous la Constitution de 1973, la loi fondamentale soulignait uniquement que le chef de l'État pouvait exercer le pouvoir législatif en dehors des sessions de l'Assemblée. La Constitution de 2012 vient préciser qu'il exerce un tel pouvoir en cas de dissolution de l'Assemblée du peuple uniquement. Ensuite si les prérogatives du chef de l'État ont été réduites celles-ci font l'objet dorénavant d'un encadrement plus poussé. En effet, la Constitution du 26 février 2012 vient indiquer explicitement, dans son article 96, que le chef de l'État doit respecter la constitution. Il ne peut effectuer également que deux mandats successifs. L'élection présidentielle n'est plus au-dessus de la loi puisqu'une disposition dispose qu'une Haute Cour constitutionnelle est compétente pour examiner les recours concernant l'élection présidentielle. Enfin, le déclenchement de l'état d'urgence fait l'objet d'un encadrement contrairement au régime constitutionnel qui dominait sous la Constitution de 1973 puisque dans l'avenir s'il revient au chef de l'État de décréter l'état d'urgence c'est seulement à la suite d'une décision du conseil des ministres adoptée à la majorité des 2/3. En outre, ces décisions doivent être soumises à l'Assemblée du peuple dès sa première séance.

II. La démocratisation à l'épreuve du nouveau constitutionnel

Ce nouveau constitutionnel ne peut faire l'économie de certaines critiques. Il semble que l'on peut avancer d'une part, que la protection des droits fondamentaux restent lacunaire (A) et, d'autre part, que la place de l'exécutif et plus précisément de la fonction présidentielle reste prépondérante (B).

A- Une protection fragile des droits fondamentaux

La protection des droits fondamentaux si elle fait l'objet d'une attention particulière au sein des Constitutions

postrévolutionnaires mérite néanmoins d'être relativisée dans la mesure où plusieurs limites apparaissent.

En Egypte, plusieurs critiques peuvent être avancées. On constate, dans un premier temps, l'absence de protection pour certains sujets. Par exemple, aucune disposition ne concerne l'égalité entre hommes et femmes et la question des discriminations sur la base du sexe contrairement à la Constitution du Bahreïn qui dispose dans son article 18 que : « *Il n'y a aucune discrimination entre eux sur la base du sexe.* » Il aurait été opportun de préciser explicitement que la loi protège et garantit l'égalité entre les sexes comme la Constitution du Royaume du Maroc qui précise que : « *L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Royaume.* » En matière sociale aucune référence n'est faite à la question du droit de grève alors qu'il est reconnu par l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (16 décembre 1966). Nous avons également l'absence de référence aux textes internationaux concernant les droits fondamentaux. Le texte fondamental aurait pu mettre l'accent sur l'attachement aux droits de l'homme tels que reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée dans le cadre des Nations-Unies en 1948. À titre d'exemple nous pouvons citer la Constitution marocaine qui, elle, fait mention implicitement au droit international en soulignant dans son préambule que le Maroc « *réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus* ». D'autre part, si des articles reconnaissent certains droits ceux-ci restent lacunaires. C'est ainsi que s'il existe des dispositions concernant le droit de l'environnement celles-ci ne font aucune référence, par exemple, aux principes de précaution, de participation ou encore de responsabilité environnementale. Concernant le

procès pénal certains grands principes sont reconnus comme la présomption d'innocence ou le double degré de juridiction. Néanmoins on peut regretter l'absence de référence à la notion de droit à réparation ou encore du droit de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable comme le souligne l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966). Également, est reconnu la liberté de croyance mais il aurait été opportun de mentionner que nul ne peut être inquiété pour ses opinions religieuses à l'instar de la Constitution française (article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen en date de 1789). La liberté d'expression est limitée puisque l'article 44 de la Constitution dispose que « *Tout dénigrement ou diffamation de l'ensemble des messagers et des prophètes est interdit* ». On peut constater les limites touchant la liberté des médias puisque celle-ci peut être réduite en temps de guerre ou de mobilisation générale. Il est fait référence à la notion de liberté mais aucune définition n'est proposée à l'instar de certaines Constitutions comme celle de la France qui dispose, au sein de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ». Une question fondamentale se pose également. Les droits et libertés reconnus par la loi fondamentale reste conditionnés par leur mise en œuvre par le législateur et donc de l'existence d'une volonté politique. D'autre part, la mise en œuvre de droits tels que le droit au logement, le droit à la santé ou le droit à l'éducation sont des droits qui ont un coût financier important. *Quid* de la capacité financière de l'Égypte qui apparaît comme un pays pauvre dont le PIB est de seulement 225,9 milliards de dollars (2011) ? Enfin, concernant la protection des droits fondamentaux, le texte constitutionnel met en place un contrôle a priori de la loi. Néanmoins il aurait été, là également, opportun d'aller plus loin en mettant en place la possibilité pour le justiciable de saisir la Cour constitutionnelle au

cours d'un procès. C'est-à-dire la reconnaissance d'un contrôle a posteriori de la loi. Un tel contrôle existe, notamment, au sein de la Constitution du Tchad, en date du 14 avril 1996, qui dispose, dans son article 166, que « *Tout citoyen peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant une juridiction dans une affaire qui la concerne. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisit le Conseil constitutionnel qui doit prendre une décision dans un délai de quarante-cinq jours* ».

S'agissant de la Jordanie, plusieurs remarques relatives aux droits fondamentaux peuvent également être faites. C'est ainsi que l'article 6 interdit les discriminations entre Jordaniens mais ne fait pas référence aux discriminations entre hommes et femmes. La liberté de religion garantie par l'article 14 trouve sa portée limitée puisque l'État ne protégera pas une religion si celle-ci est contraire à l'ordre public ou encore aux bonnes mœurs. La question est de savoir ce que l'on entend par ordre public et bonnes mœurs!!! Il s'agit là de deux expressions qui laissent une certaine marge de manœuvre aux pouvoirs publics. On remarque qu'il n'est pas fait référence à la question des droits de l'homme ou à un texte international sur ce sujet. Le droit à la protection sociale, à la retraite ou encore à la santé fait défaut alors que ces droits sont reconnus par les différentes conventions élaborées dans le cadre de l'O.I.T. Aucune disposition ne concerne la procédure judiciaire: présomption d'innocence, droit à un avocat; droit d'accéder à un tribunal indépendant; droit d'être jugé dans un délai raisonnable; droit de faire appel; droit à réparation en cas d'erreur judiciaire. Pourtant la Jordanie a ratifié le 28 mai 1975 le pacte du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques qui reconnaît dans son article 14 un certain nombre de droits à la défense au cours du procès pénal.

En Mauritanie on observe que les droits sociaux sont exclus de la Constitution. Or dans la grande majorité des Constitutions on retrouve le droit à la sécurité sociale, le droit au logement,

le droit à la retraite, la protection de la santé. Aucune disposition ne concerne le droit d'asile. Le principe de la démocratie ne figure pas au sein du préambule. Il n'est pas fait référence à la liberté de religion. Il n'est fait mention à la notion de droits de l'homme ou encore à une convention internationale à ce sujet que dans le préambule et non au sein des articles mêmes de la Constitution.

En Syrie s'il est fait référence à la notion de droits de l'homme aucun lien n'est fait avec le droit international des droits de l'homme. En outre, on sait que dans une démocratie l'opposition joue un rôle fondamental. On observe dans ce sens que la Constitution marocaine consacre à l'opposition un statut particulier et protecteur. Or, rien de tout cela n'est prévu par la Constitution syrienne. Le droit à la sécurité sociale est reconnu vis-à-vis des travailleurs. Quid des autres catégories de la population?

Au Maroc, on constate que la Constitution vient limiter l'action des partis politiques et plus précisément la liberté d'expression. Ces derniers ont interdiction de porter atteinte à la religion musulmane ou encore à la forme monarchique du régime politique (article 7 de la Constitution). On observe que la religion musulmane bénéficie d'une place particulière au sein de la Constitution puisqu'on peut lire, au sein du préambule, que « *la prééminence* » est accordée à la religion musulmane. Quid alors de la place et de la protection accordée aux autres religions!!!

On constate ainsi qu'il existe des limites juridiques à la protection des droits fondamentaux au sein des Constitutions postrévolutionnaires. Cependant, il ne s'agit pas là des seules limites. La pratique du pouvoir comme la législation en vigueur peuvent venir aussi contredire les principes reconnus par les textes fondamentaux. Nous pouvons à ce titre prendre l'exemple du Maroc où on a pu constater en 2012 qu'un tribunal marocain de la ville de Taza a condamné Abdelsamad

Haydour, un étudiant de 24 ans, à trois ans de prison et 1200 USD (environ 900 euros) d'amende pour avoir critiqué le roi du Maroc dans une vidéo publiée sur YouTube. M. Haydour est accusé « *d'avoir attenté aux valeurs sacrées de la nation* ». M. Haydour n'a bénéficié d'aucune assistance juridique lors de l'audition et que le tribunal n'a pas désigné d'avocat pour le défendre comme le requiert pourtant la législation du pays. Pourtant l'article 25 de la Constitution reconnaît la liberté de pensée, d'opinion, et d'expression sous toutes ses formes. La liberté d'association dans la pratique reste un droit à conquérir comme en témoignent les événements d'août 2011. En effet, le samedi 20 août 2011, une centaine de juges se sont déplacés de différentes régions du Maroc, pour participer à l'Assemblée générale constitutive du « *Club des juges du Maroc* », à l'Ecole nationale de l'industrie minérale (ENIM) de Rabat. Cette organisation « *veut œuvrer pour garantir les libertés des citoyens à travers l'indépendance de la justice* ». Cependant, l'adjoint du directeur de l'ENIM a interdit aux magistrats l'accès à l'école. Celui-ci avait reçu des instructions orales du ministère de l'Intérieur interdisant l'accès aux locaux qui pourtant avaient été loués. Les magistrats se sont alors réunis dans la rue. Cette décision est contraire à l'article 111 de la Constitution marocaine qui garantit le droit pour les magistrats d'adhérer et de créer une association professionnelle. À côté de la liberté d'association la liberté de manifestation est quelques fois bafouée. C'est ainsi qu'au mois d'août 2013 les forces de l'ordre ont réprimé des manifestations alors même que l'article 29 de la Constitution dispose que « *Chacun a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques et non armées sans autorisation préalable mais avec déclaration préalable pour les manifestations dans un lieu public* ». Un autre pays peut faire l'objet de critiques quant au respect des droits de l'homme. Il s'agit de la Syrie. Dans un rapport de septembre 2012 une commission internationale d'enquête fait état de meurtres, d'exécutions sommaires, d'actes

de torture, d'arrestations arbitraires, de violences sexuelles, de violations des droits de l'enfant de la part des forces gouvernementales. Se pratiquent également en Syrie de la part du gouvernement des arrestations arbitraires. Par exemple Amnesty international a pu préciser que le militant politique Ali Sayed al Shihabi, réfugié palestinien vivant en Syrie, a été arrêté par les autorités syriennes le 19 ou le 20 décembre 2012 et soumis à une disparition forcée. Il faut noter que la Syrie est depuis 1963 sous le régime de l'état d'urgence permettant de réduire les libertés publiques. L'égalité des sexes est reconnue par la Constitution syrienne. Pourtant les lois relatives au statut personnel et le code pénal contiennent des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes et des filles, notamment en matière de mariage, de divorce, de garde des enfants et d'héritage. En outre, on note que si le code pénal n'exonère plus totalement les auteurs de prétendus crimes d'honneur, il laisse encore aux juges une certaine latitude pour infliger des peines réduites si un crime a été commis avec une intention « *honorable* ». Enfin, la loi sur la nationalité de 1969 interdit aux femmes syriennes ayant épousé un étranger la possibilité de transmettre leur nationalité à leurs enfants ou à leur conjoint.

B- La prédominance présidentielle

Lorsque l'on observe les Constitutions arabes postrévolutionnaires il nous semble que nous avons une prédominance du pouvoir exécutif et plus particulièrement du chef de l'État qui perdure. Cette tendance pourrait trouver un fondement dans la survivance d'un schéma constitutionnel antérieur où la loi fondamentale consacrait de véritables régimes autoritaires.

La Constitution syrienne, notamment⁵, témoigne de cette situation. Il ressort de la lecture de la Constitution syrienne

5 Au Maroc, le Roi conserve de larges prérogatives malgré la réforme du 1^{er} juillet 2011. Il a, par exemple, la possibilité à son initiative de mettre fin aux fonctions d'un ou plusieurs membres du gouvernement. Il peut également dissoudre les deux chambres du parlement. Il a la possibilité d'adresser des

que le président de la République conserve de larges prérogatives. Il lui revient ainsi de nommer le Premier ministre, les ministres et leurs adjoints et de les décharger éventuellement de leurs fonctions. C'est à lui qu'il appartient de déterminer la politique de l'État en accord avec le conseil des ministres qu'il lui revient de présider. Il peut demander des rapports tant au Premier ministre qu'aux divers ministres. Il possède un rôle au niveau international puisqu'il accrédite les chefs des missions diplomatiques auprès des gouvernements étrangers et il reçoit les accréditations des chefs de missions étrangères en Syrie. Il ratifie les traités et accord internationaux. Au niveau militaire il est le chef suprême de l'Armée et de toutes les forces armées. Il prend toutes les décisions nécessaires à l'exercice de cette autorité. Son influence est réelle sur l'Assemblée nationale dans la mesure où il peut s'adresser à celle-ci par des messages écrits et, en personne, faire des déclarations devant elle. Il a la possibilité également de dissoudre une telle assemblée. Il peut préparer des projets de loi et les transmettre au pouvoir législatif pour délibération. L'article 113 lui permet même d'exercer le pouvoir législatif, le cas échéant, en dehors des sessions de l'Assemblée populaire, en cas de dissolution de l'Assemblée du peuple. On constate, à côté de ses prérogatives à l'égard du pouvoir législatif, que le président de la République possède des pouvoirs exceptionnels dans certains cas. Par exemple, si un grand danger menace l'unité nationale, la sécurité ou

messages à la nation ainsi qu'au parlement. Il est le chef suprême des forces armées et nomme à ce titre aux emplois militaires. Il dispose d'un pouvoir exceptionnel consacré par l'article 59. En effet, lorsque par exemple l'intégrité du territoire est menacée (mais également lorsque des événements entravent le fonctionnement régulier des pouvoirs publics) il peut proclamer l'état d'exception. Il est alors habilité à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour défendre l'intégrité territoriale ou permettre que les institutions de la République puissent fonctionner normalement. Cette prépondérance de l'autorité royale peut être regrettable. La réforme de 2011 aurait dû consacrer l'autonomie du gouvernement en précisant que ce dernier serait dans l'avenir nommé par un vote de la chambre des représentants.

l'indépendance de la patrie ou empêche les institutions de l'État de remplir leurs obligations constitutionnelles, il peut prendre les mesures d'urgence exigées par les circonstances, en vue de faire disparaître ce danger. Il a la possibilité de s'affranchir de la représentation nationale en faisant appel directement au peuple à travers le référendum sur les questions importantes relatives aux intérêts supérieurs du pays. Il nomme par décret les membres de la Haute Cour constitutionnelle ce qui nous amène à nous interroger sur l'indépendance et l'impartialité de cet organe. Enfin, il dispose de l'initiative de la révision, pouvoir partagé avec l'Assemblée du Peuple.

En Egypte quelques remarques allant dans le même sens peuvent être faites également. On observe que le président de la République reste omniprésent au sein de la Constitution de décembre 2012. Plusieurs dispositions tendent à appuyer une telle idée. Il lui revient ainsi de convoquer les deux chambres en session annuelle comme de clore cette session. Le président de la République possède une pleine place dans la procédure législative puisqu'il a la possibilité de proposer des lois. En outre, il a le droit d'opposer son veto à la promulgation d'une loi et demander, à ce titre, à la Chambre des députés d'en débattre une nouvelle fois. Le chef de l'État nomme un certain nombre de membres du Conseil consultatif. L'article 132 de la nouvelle Constitution précise qu'il est le chef de l'exécutif. De manière générale, il lui appartient de veiller aux intérêts du peuple, de sauvegarder l'indépendance de la nation et l'intégrité du territoire et il doit garantir la séparation des pouvoirs. Il nomme le Premier ministre et « *le charge* » de former son gouvernement. Le texte fondamental donne un rôle important au chef de l'État dans la détermination de la politique nationale puisqu'il lui revient d'élaborer la politique générale avec « *la participation* » du conseil des ministres. Il a la possibilité de convoquer le gouvernement à chaque fois qu'il le juge utile. En effet, l'article 143 dispose que « *Le président de la République a le droit de*

convoquer le gouvernement à une réunion de concertation pour examiner les questions importantes, de présider la réunion et de demander, au Premier ministre, tous les rapports qu'il souhaite sur les affaires publiques». Le chef de l'État apparaît comme le chef des armées. À ce titre c'est à lui qu'il revient de déclarer la guerre comme l'état d'urgence. Une prérogative importante appartient au chef de l'État puisqu'il a la possibilité de consulter directement le peuple par voie de référendum sur toute question concernant les intérêts supérieurs de l'État. Un tel référendum, précise la Constitution, «*est contraignant*» pour toutes les autorités et pour l'ensemble de la population. Le président semble posséder une influence au niveau du pouvoir judiciaire ce qui nous pousse à nous interroger sur la question de la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Constitution précise en effet que le parquet est dirigé par un procureur général nommé par décret du présidentiel sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Enfin, le chef de l'État tient une place dans la procédure de révision constitutionnelle dans la mesure où il a le droit de proposer un ou des amendements aux articles de la Constitution participant par-là directement au pouvoir constituant.

En Jordanie le Roi semble, également, concentrer de nombreux pouvoirs. Il incarne et exerce le pouvoir exécutif, nous précise la Constitution. Cette idée marque l'effacement du gouvernement. C'est lui qui promulgue, notamment, les règlements nécessaires à l'application de la loi. Il possède un rôle militaire puisqu'il est le commandant suprême des forces de terre, de mer et de l'air. Il déclare la guerre, conclut la paix et ratifie les traités et les accords. Il a une emprise sur le Premier ministre qu'il peut révoquer à tout moment d'autant que ce dernier comme les ministres doivent prêter serment de fidélité auprès de lui. En outre, l'article 48 dispose que le Premier ministre et les ministres doivent soumettre au Roi les décisions prises en conseil des ministres pour ratification. Son influence sur le

pouvoir législatif est également une réalité puisqu'il nomme les membres du Sénat ainsi que le président de celui-ci. Les sénateurs et députés doivent, comme les ministres, faire le serment d'être fidèles au Roi ce qui remet en question le principe de séparation des pouvoirs.

En Mauritanie enfin, la prépondérance de l'exécutif et plus précisément du chef de l'État est également flagrante lorsque l'on regarde le texte constitutionnel. Le président de la République exerce le pouvoir exécutif et préside le conseil des ministres. On constate que le chef de l'État est finalement le véritable chef de l'exécutif. La Constitution précise dans ce sens que le gouvernement veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'État conformément aux orientations et aux options fixées par le président de la République. En outre si le gouvernement peut prendre des décisions par ordonnance dans les matières qui sont normalement du domaine de la loi c'est après accord du président de la République. Au niveau de la politique étrangère il lui revient d'en déterminer le contenu et c'est lui qui signe et ratifie les traités. Il peut mettre fin quand bon lui semble aux fonctions du Premier ministre qu'il lui revient également de nommer. La Constitution dispose explicitement que le Premier ministre et les ministres sont responsables devant le président de la République. Il possède une influence sur le parlement dans la mesure où il a la possibilité de communiquer avec celui-ci par des messages. Il peut également en prononcer la dissolution. Au niveau militaire il est compétent pour nommer aux emplois dans ce domaine. Il est le chef suprême des forces armées et préside à ce titre les conseils et comités supérieurs de la défense nationale. Il peut saisir le peuple par référendum. À l'instar d'autres Constitutions il possède des pouvoirs exceptionnels dans certaines situations. Lorsqu'un péril imminent menace les institutions de la République, la sécurité ou l'indépendance de la nation ou l'intégrité de son territoire et que le fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels

est entravé, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées et du Conseil constitutionnel. Enfin, il possède l'initiative de la révision constitutionnelle.

Conclusion

Les constitutions postrévolutionnaires, dans le monde arabe, tendent indéniablement vers la modernisation. Elles traduisent la volonté de renforcer les droits fondamentaux tout en allant vers un meilleur équilibre des pouvoirs. Néanmoins, il semble que ce nouvel élan ne soit pas abouti. Des limites persistent nécessitant de futures réformes et la pratique du pouvoir va aussi contribuer à définir les caractéristiques de ces nouveaux régimes politiques. La question du renouveau constitutionnel dans le monde arabe reste ainsi ouverte et risque bien de faire l'objet d'une actualité régulière.

Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 et la démocratie

OMAR BENDOUROU

Professeur à la Faculté de droit de Souissi-Rabat

Il faut qu'une Constitution soit courte et obscure. Elle doit être faite de manière à ne pas gêner l'action du gouvernement.

NAPOLÉON BONAPARTE

Le processus d'élaboration de la Constitution de 2011 et le contenu qu'elle recèle ont suscité un débat quant à leur compatibilité avec les valeurs démocratiques et les principes du constitutionnalisme. Les partisans du pouvoir ont mis en avant la démarche participative qui a consisté en la création de la commission consultative relative à la révision constitutionnelle, ce qui est une première dans l'histoire constitutionnelle marocaine. En outre, le texte constitutionnel, soulignent-ils, est une avancée démocratique dans la mesure où plusieurs dispositions constitutionnelles affirment des principes qui ne sont coutumiers que dans des États de tradition démocratique. Certains défenseurs du texte constitutionnel estiment, par ailleurs, que si celui-ci n'instaure pas la démocratie au sens classique du terme, il favorise néanmoins la transition démocratique.

I. Processus d'élaboration de la Constitution de 2011 : une procédure non démocratique

Les manuels de droit constitutionnels traitent de la procédure d'élaboration des constitutions. Le critère rattaché à

la procédure démocratique renvoie à l'intervention du peuple dans l'opération constituante. Les constitutionnalistes font la distinction entre les procédures les plus démocratiques et les moins démocratiques. Si l'on se réfère au processus d'élaboration de la Constitution de 2011, on constate que le roi a institué en mars 2011 « La commission consultative de la révision constitutionnelle » formée de 19 membres nommés par le souverain et présidée par M. Abdeltif Menouni. Cette commission avait pour tâche de préparer un projet de texte sur la base des orientations fixées par le roi dans son discours du 9 mars 2011. En effet, le roi a rappelé, d'une part, les référentiels immuables qui se rapportent pour l'essentiel à « La sacralité de nos constantes qui font l'objet d'une unanimité nationale, à savoir l'Islam en tant que religion de l'État garant de la liberté du culte, ainsi que la commanderie des croyants, le régime monarchique, l'unité nationale, l'intégrité territoriale et le choix démocratique, nous apporte un gage et un socle solides pour bâtir un compromis historique ayant la force d'un nouveau pacte entre le trône et le peuple »¹. Il a d'autre part défini les orientations qui doivent guider les réformes constitutionnelles². Cette commission a été dédoublée par une instance dénommée « Mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle », conduite par le conseiller du souverain Mohammed Moatassim. Celle-ci se

1 Discours du roi du 9 mars 2011.

2 Dans son discours du 9 mars 2011, il trace les orientations de la commission dans : la consécration constitutionnelle de la pluralité de l'identité marocaine, la consolidation de l'État de droit et des institutions, l'érection la Justice au rang de pouvoir indépendant et le renforcement des prérogatives du Conseil constitutionnel, la consolidation du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs, un gouvernement élu, émanant de la volonté populaire exprimée à travers les urnes, la consécration du principe de la nomination du Premier ministre au sein du parti politique arrivé en tête des élections de la Chambre des représentants, le renforcement du statut du Premier ministre en tant que chef d'un pouvoir exécutif, la constitutionnalisation de l'institution du Conseil de gouvernement, le renforcement des organes et outils constitutionnels d'encadrement des citoyens, la consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique, la constitutionnalisation des instances en charge de la bonne gouvernance.

compose des chefs des partis politiques et des syndicats et a pour but de pallier le déficit de légitimité politique dont souffre la commission consultative.

Une fois élaboré par la commission consultative de la révision constitutionnelle, le texte devait être transmis au souverain qui avait toute latitude pour le modifier. C'est dans son discours du 17 juin suivant que le souverain a présenté le projet de Constitution qui a été soumis au référendum le 1^{er} juillet.

La question qui se pose est de savoir si la procédure suivie par le souverain est démocratique et répond aux exigences du constitutionnalisme moderne ?

Si l'on se réfère au discours officiel, le texte constitutionnel est le fruit d'un travail qui a duré trois mois auquel ont participé « toutes les forces vives de la nation »³. Il s'appuie sur « les propositions pertinentes avancées par les instances politiques, syndicales, associatives et de jeunesse, ainsi que sur le travail novateur accompli par la Commission consultative et l'action constructive menée par le Mécanisme politique »⁴. Il s'agit donc, selon le discours officiel, d'une approche participative. Pourquoi, le roi n'a-t-il pas eu recours à la constituante ? Le roi a suivi la procédure prévue par la Constitution de 1996 qui prévoyait que « L'initiative de la révision de la Constitution appartient au Roi, à la Chambre des Représentants et à la Chambre des Conseillers. Le Roi peut soumettre directement au référendum le projet de révision dont il prend l'initiative » (article 103).

La procédure suivie permet-elle de conférer à l'opération constituante sa légitimité ? La réponse à cette question nous renvoie au pouvoir constituant originaire, c'est-à-dire au peuple lors de l'élaboration de la première constitution. Si celle-ci s'effectue dans le respect de la souveraineté populaire, elle aura sa

3 Discours du roi du 17 juin 2011.

4 Idem.

légitimité entière. Or, il se trouve que la première Constitution marocaine de décembre 1962 a été élaborée et adoptée dans des conditions discutables. En effet, le roi Hassan II a préparé, avec l'aide d'un groupe d'experts, le projet de Constitution et l'a soumis au peuple pour approbation. Le problème qui s'est posé à l'époque était de savoir si le roi avait le droit d'agir ainsi ? Si l'on se rapporte à la conférence de presse du directeur général du cabinet royal, M. Réda Guédira⁵, le roi était le détenteur de la souveraineté et, par conséquent, habilité à élaborer le texte constitutionnel. Cet argument ne semble pas pertinent dans la mesure où, en vertu de la tradition constitutionnelle marocaine, le statut du sultan était juridiquement encadré. En effet, le prétendant au sultanat devait être investi par la bay'a et pouvait être démis de ses fonctions au cas où il ne respecterait pas ses obligations qui consistaient, pour l'essentiel, à la défense de la religion musulmane et à l'indépendance du pays. En outre, il ne possédait pas le pouvoir législatif qui était de la compétence des oulamas⁶. Il en résulte que le titulaire de la souveraineté était bel et bien la communauté et point le sultan. Il paraît donc évident que l'opération constituante de 1962 n'était pas conforme à la tradition constitutionnelle marocaine et par conséquent dénuée de légitimité. Par ailleurs, le déroulement de la campagne référendaire et du scrutin était entaché d'irrégularités et n'était pas transparente, ce qui a ôté tout caractère démocratique au scrutin.

Dans la mesure où le pouvoir constituant originaire était usurpé, toutes les révisions constitutionnelles qui se sont succédé étaient entachées d'illégalité et d'illégitimité. C'est la raison pour laquelle le problème constitutionnel restait toujours

posé même lorsque l'USFP a accepté pour la première fois d'appeler à voter pour la Constitution de 1996⁷.

Au lieu de créer « La commission consultative de la révision constitutionnelle » et le « Mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle » dans lequel faisaient partie les représentants des différents partis politiques et des syndicats, il aurait été préférable d'opter pour une procédure démocratique.

L'élection d'une assemblée constituante aurait permis d'élire ces mêmes représentants selon les proportions dégagées toutefois par le suffrage universel. Cette procédure aurait conféré une légitimité à l'opération constituante et une crédibilité au texte constitutionnel, lesquelles auraient répondu aux revendications du mouvement du 20 février. Le roi n'a pas voulu prendre un tel risque et a opté pour une commission consultative ayant pour mission de préserver les prérogatives royales. C'est la raison pour laquelle le choix des membres de cette commission a obéi aux critères de fidélité et d'allégeance au makhzen.

Si la procédure de révision constitutionnelle est illégitime, la campagne référendaire paraît tout aussi contestable. Certes, cette campagne a permis, pour la première fois, l'accès des partis de l'opposition aux médias audiovisuels officiels. Néanmoins, les autorités ont interdit à leurs représentants d'appeler les citoyens au boycottage, qui correspondait à leur position à l'égard du texte constitutionnel. A contrario, les partis qui ont prôné le « oui », ont été autorisés à faire campagne en sa faveur et à sensibiliser les citoyens à la participation au scrutin. Par ailleurs, le ministère des Habous et des Affaires islamiques a mobilisé les imams des mosquées au cours de la campagne référendaire pour recommander aux citoyens de voter « oui ». Plus encore, la lettre dudit ministre lue par les imams considérait le vote

5 Conférence de presse de M. Ahmed Réda Guédira du 19 novembre 1962, *Le Petit Marocain*, 20-11-1962.

6 Voir Omar Bendourou, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, Paris, Publisud, 1986, pp. 24-31.

7 L'OADP en tant que parti représenté au parlement n'a pas adhéré au texte constitutionnel et a recommandé son boycottage. Le PADS et Nahj démocratique ont rejeté le projet de constitution.

pour le texte constitutionnel comme un devoir religieux auquel les croyants devaient se soumettre⁸.

II. Constitution de 2011 et constitutionnalisme : une constitution inapplicable

Le constitutionnalisme s'est construit à partir des révolutions américaine et française sur des valeurs qui restent encore celles des pays de démocratie libérale. Il s'agit essentiellement du respect de la souveraineté du peuple, de la séparation des pouvoirs ainsi que de la proclamation des droits de l'homme et de la garantie de leur exercice⁹.

Les pays dotés de Constitutions écrites qui ne proclament pas ces principes ou qui ne les respectent pas ne sont pas considérés comme démocratiques, car les valeurs de la démocratie coïncident avec les principes du constitutionnalisme. Autrement dit, une corrélation existe entre démocratie et constitutionnalisme.

Qu'en est-il de la nouvelle constitution du 29 juillet 2011 ?

La nouvelle Constitution a proclamé la souveraineté nationale ainsi que les droits et les libertés des citoyens et a affirmé la séparation des pouvoirs.

A. Souveraineté nationale et Constitution

Dans la démocratie représentative, la proclamation de la souveraineté du peuple a pour conséquence de conférer à ce dernier le pouvoir d'élire ses représentants chargés de gérer les affaires publiques soit directement (élections présidentielles) soit indirectement par l'élection d'un parlement dont sera

éventuellement issu le gouvernement. Le respect de la souveraineté du peuple passe par l'organisation d'élections libres et transparentes qui reflètent réellement le choix du peuple. Les anciennes Constitutions marocaines (1962, 1970, 1972, 1992 et 1996) énonçaient que «La souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles» (art 2 Cst. 1996). Ainsi, l'exercice de la souveraineté ne s'exprimait pas seulement par le parlement en tant qu'organe représentatif, mais également par les autres institutions constitutionnelles. La liste serait longue dans la mesure où toutes les institutions prévues par la Constitution avaient vocation à représenter le peuple et à leur tête l'institution royale, ce qui a dénaturé la représentation nationale issue des élections et a réduit le peuple à un rôle subalterne alors qu'il est le détenteur de la souveraineté.

Le roi, conscient du rôle restreint de la représentation nationale, a souligné dans son discours du 17 juin 2011 que la nouvelle Constitution a instauré les principes de la souveraineté de la nation. Ainsi l'article 2 de celle-ci dispose que «La souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants». Pour entourer l'exercice réel de la souveraineté de toutes les garanties, l'article 11 de la nouvelle Constitution affirme que «Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique» et exige des pouvoirs publics «d'observer la stricte neutralité vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux». Ledit article instaure le principe de sanction : «Toute personne qui porte atteinte aux dispositions et règles de sincérité et de transparence des élections est punie par la loi.»

Toutes ces dispositions ont été introduites pour répondre aux différentes critiques adressées aux pouvoirs publics d'avoir couvert des irrégularités ayant caractérisé les différentes élections

8 Voir la lettre du ministre publiée par *Al Hayat*, 30-06 au 26-07-2011.

9 Voir Omar Bendourou, «Constitutionnalisme libéral et régimes constitutionnels au Maghreb», *Revue de droit international et de droit comparé*, 1992 (Bruxelles), p. 249-269.

qu'a connues le Maroc, d'avoir favorisé certains candidats au détriment des autres et d'être restés passifs devant l'utilisation de l'argent par certains candidats pour l'achat des voix des électeurs et devant les différentes tentatives de fraudes. A priori, ces dispositions paraissent rassurantes. Toutefois, des sanctions ont déjà été prévues dans le code électoral et ne s'appliquaient pas à l'ensemble des candidats. De plus, la Constitution n'a pas instauré une institution chargée de veiller sur le bon déroulement des élections et sur la proclamation de leurs résultats, comme l'ont réclamé plusieurs partis politiques. Les textes actuels continuent de confier au ministère de l'Intérieur cette mission, quand bien même ce ministère est considéré comme responsable des falsifications et des fraudes ayant entaché les élections qu'a connues le Maroc depuis 1963. La nouvelle Cour constitutionnelle, comme l'ancien conseil constitutionnel, n'intervient dans les opérations électorales qu'après la proclamation des résultats et non pendant la campagne électorale.

Par ailleurs, le nouvel article 42 continue de conférer au roi le titre de représentant et par conséquent la jouissance de l'exercice de la souveraineté en tant que représentant suprême et non pas comme représentant ordinaire à l'instar des parlementaires, ce qui le place dans une situation supérieure aux autres institutions.

B. Séparation des pouvoirs

Parmi les revendications du mouvement du 20 février et des partis de l'opposition de gauche figure celle de la séparation des pouvoirs. Cette revendication est justifiée par l'hypertrophie du pouvoir royal et le recours fréquent du roi à l'article 19 de la Constitution de 1996 pour dépouiller aussi bien le gouvernement que le parlement de certaines de leurs compétences¹⁰.

¹⁰ Voir Omar Bendourou, « Le régime politique sous Mohammed VI : rupture ou continuité ? » in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'état de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou*, Publisud-IREMAM, 2009, p. 370-387.

À la séparation des pouvoirs s'est joint comme revendication celle de la monarchie parlementaire.

Pour répondre à ces revendications, le roi va tracer à la commission consultative le cadre dans lequel elle doit épuiser les principes de la séparation des pouvoirs. Déjà dans son discours du 9 mars 2011, le souverain a estimé que la réforme à entreprendre devait consolider la séparation des pouvoirs, qui consistait d'une part, à renforcer les pouvoirs du parlement avec la prééminence de la chambre des représentants en tant qu'institution élue au suffrage universel direct et organe de législation et de contrôle et, d'autre part, avec l'obligation de nommer le Premier ministre au sein du parti politique arrivé en tête des élections et de le doter de la compétence de conduire et de mettre en œuvre le programme gouvernemental.

Contrairement aux anciens textes, la nouvelle Constitution a prévu le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, l'article 2 affirme que « Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale » (alinéa 1^{er}) et ajoute que « Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes » (alinéa 2).

Présentant le texte constitutionnel dans son discours du 17 juin 2011, le roi a estimé que celui-ci avait atteint son objectif dans l'instauration de la monarchie parlementaire : « S'agissant du deuxième pilier, il traduit la volonté de conforter et de consacrer les attributs et les mécanismes qu'induit le caractère parlementaire du régime politique marocain. Celui-ci, en effet, repose, dans ses fondements, sur les principes de souveraineté de la nation, la prééminence de la Constitution comme source de tous les pouvoirs, et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Tout cela s'inscrit dans un schéma constitutionnel efficient et rationnel, qui est foncièrement

propre à garantir la séparation, l'indépendance et l'équilibre des pouvoirs, et qui a vocation à assurer la liberté et le respect de la dignité du citoyen.»

De ce qui précède, peut-on affirmer que la nouvelle Constitution a instauré ce qui est communément appelée « monarchie parlementaire » ?

À la lecture du texte constitutionnel, force est de constater la continuité de ce dernier par rapport aux constitutions précédentes. Si la situation du parlement et du gouvernement s'est améliorée, l'essentiel des compétences du roi est resté intact. Il demeure, comme par le passé, à la fois chef religieux et chef temporel. En tant que commandeur des croyants, il exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine et préside le Conseil supérieur des Oulémas (art. 41). En tant que chef temporel, il est le Chef de l'État, son Représentant Suprême, symbole de l'unité de la Nation... (art. 42). Il exerce des compétences qui font de l'institution royale une institution clef dans la direction et la conduite des affaires de l'État. Il nomme le chef du gouvernement et sur proposition de ce dernier, il nomme les autres membres du gouvernement. Les membres du gouvernement sont responsables devant lui puisqu'il peut les révoquer à l'exception du chef du gouvernement. Il préside le conseil des ministres (art. 49) qui est la plus importante instance de décision. En effet, c'est ce dernier qui délibère sur les orientations stratégiques de la politique de l'État, les projets de lois organiques et de décrets pris sur la base des lois d'habilitation, des projets de loi-cadre, des projets de loi d'amnistie, les nominations aux principales hautes fonctions de l'État, etc. (art. 49). Il peut proclamer l'état d'exception (art. 59) pour une durée illimitée au cours duquel il exerce la totalité des pouvoirs dans l'État, il peut dissoudre les deux chambres du parlement ou l'une d'entre elles (art. 50).

Les compétences du roi réduisent en bonne logique le rôle du gouvernement et du parlement à un rôle subordonné¹¹.

C. Droits et libertés des citoyens

La nouvelle Constitution, contrairement à ses devancières, a proclamé une liste très longue des droits et des libertés. Ces libertés sont énumérées au Titre 1^{er} et au Titre II. Le Titre 1^{er} réserve une partie non négligeable aux partis politiques, aux organisations syndicales et patronales, à l'opposition parlementaire, à la liberté d'association, au droit à la liberté, à la sincérité et à la transparence des élections, au droit des citoyens de présenter des motions en matière législative et des pétitions aux pouvoirs publics. Quant au Titre II de la Constitution, il consacre vingt-deux articles aux libertés. Ainsi, sont proclamés le droit à la sûreté, à la légalité des peines et des infractions, au procès équitable, à l'inviolabilité du domicile. Il est également prévu la liberté d'aller et de venir, la liberté de pensée, d'opinion et d'expression, le droit à la santé, au travail, au logement, à l'éducation. Il est interdit l'usage de la torture et des traitements inhumains et dégradants, etc. L'égalité entre hommes et femmes est aussi affirmée dans les différents domaines économiques, sociaux, civils et politiques. Les droits et les libertés politiques et publics sont également proclamés. À cet égard, sont énoncées les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique. Le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique. La liberté de la presse est affirmée en interdisant toute forme de censure préalable. Il en est de même du droit d'exprimer et de diffuser les informations, les idées et les opinions.

Il faut souligner que les droits et les libertés énoncés sont ceux reconnus par les conventions internationales ratifiées

¹¹ Voir Omar Bendourou, La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011: le changement entre mythe et réalité, RDP, n° 3, mai-juin 2012, p. 639-662.

par le Maroc comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par ailleurs, la nouvelle Constitution a affirmé l'attachement du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus ainsi que la primauté des conventions internationales ratifiées sur le droit interne (Préambule). Toutefois, il ne suffit pas de proclamer les droits et les libertés, il faudrait rendre leur exercice effectif. Sur cet aspect, la Constitution marocaine est ambiguë. En effet, les dispositions du préambule, qui ont la même autorité que les autres articles de la Constitution¹², renferme une contradiction frappante. Le préambule souligne que le Maroc réaffirme et s'engage à «accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale» (alinéa 3). Cette disposition ne proclame l'adhésion du Maroc aux conventions internationales que lorsqu'elles respectent l'identité nationale qui est sujette à confusion. Ainsi, les conventions internationales qui sont en contradiction avec l'Islam, qui constitue l'une de ses composantes essentielles, n'ont pas leur place dans le droit interne. On songe particulièrement à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979 et ratifiée par le Maroc avec des réserves liées au droit musulman, notamment à la question de l'héritage. Dans cet ordre d'idées, on peut également relever dans la nouvelle Constitution (art. 19) une contradiction frappante entre la proclamation de l'égalité entre hommes et femmes dans l'exercice des droits civils et la disposition qui exige leur compatibilité

¹² Le préambule de la Constitution précise dans son dernier alinéa que « Ce préambule fait partie intégrante de la présente Constitution ».

avec «les constantes et des lois du Royaume». Le code civil marocain, notamment le code de la famille, prévoit en effet des inégalités entre hommes et femmes (héritage) et des discriminations à caractère religieux du fait qu'il est interdit aux non-musulmans d'hériter de musulmans et vice versa. La polygamie est toujours reconnue aux hommes même si elle est soumise à des conditions particulières.

D'autres dispositions contradictoires coexistent dans les domaines des droits et les libertés comme celles relatives aux partis politiques. L'article 7 de la Constitution reconnaît la liberté de leur constitution et de leurs activités dans le respect certes de la Constitution mais aussi de la loi, ce qui a permis au législateur d'introduire des restrictions régissant leur statut (infra)¹³.

L'effectivité des droits et libertés des citoyens dépend également du statut de la justice, qui est le garant de leur protection. Si la nouvelle Constitution a élevé la justice au rang de pouvoir, la loi régissant le statut des magistrats, qui n'a pas encore été modifiée, fait de ceux-ci un corps dépendant du ministère de la Justice. En outre, plusieurs enquêtes menées par Transparency Maroc désignent la justice comme étant l'un des secteurs le plus corrompu du pays.

III. Constitution et transition démocratique

Les partisans des réformes constitutionnelles de 2011 se sont différenciés par trois positions. On distingue ceux qui louent les vertus de la nouvelle Constitution et les innovations importantes introduites aussi bien au niveau des droits et libertés qu'à celui de l'organisation des pouvoirs (séparation des pouvoirs, encadrement juridique du pouvoir royal, amélioration de la situation du gouvernement, du parlement et de la justice). On

¹³ Voir Omar Bendourou, *La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011, le changement entre mythe et réalité*, op. cit.

relève ensuite les arguments de certains partisans des réformes qui estiment que le texte préparé n'a pas été entièrement reproduit, ce qui explique les faiblesses du texte et certaines ambiguïtés. Quant à la dernière tendance, ses défenseurs considèrent que le nouveau texte, par les innovations introduites, est une Constitution qui favorisera le passage à une vraie démocratie grâce à ce qui est couramment appelé «l'interprétation démocratique de la Constitution». Est-ce que dans la pratique et dans la jurisprudence, les institutions chargées d'appliquer ou d'interpréter la Constitution ont contribué au renforcement de l'institution parlementaire, de la situation du gouvernement, en tant qu'organe issu de la majorité parlementaire, et de la protection des droits de l'homme?

A. La pratique constitutionnelle du pouvoir royal

Depuis sa promulgation, la Constitution de 2011 a fait l'objet de plusieurs déformations. On citera les cas qui nous paraissent les plus significatifs.

1) L'organisation des élections législatives du 25 novembre 2011

La première transgression grave est relative à la décision d'organiser les élections législatives anticipées à la chambre des représentants. En effet, l'article 176 de la Constitution souligne: «Jusqu'à l'élection des Chambres du Parlement prévues par la présente Constitution, les Chambres actuellement en fonction continueront d'exercer leurs attributions, notamment pour voter les lois nécessaires à la mise en place des nouvelles Chambres du Parlement, sans préjudice de l'application de l'article 51 de la présente Constitution.» Cet article renvoie donc à l'article 51 qui précise que «Le Roi peut dissoudre, par dahir, les deux Chambres du Parlement ou l'une d'elles, dans les conditions prévues aux articles 96, 97 et 98». Il en résulte que la chambre des représentants devrait continuer de fonctionner selon le mandat prévu initialement sauf si le roi décide de la dissoudre.

Ainsi, les élections législatives ne peuvent être organisées que si le roi dissout ladite chambre. Or, le gouvernement a décidé de convoquer le corps électoral pour le 25 novembre 2011 sans respecter les termes de l'article 176 de la Constitution.

2) *Nomination du chef du gouvernement et expédition des affaires courantes*

Une transgression tout aussi choquante est celle relative aux conditions dans lesquelles le nouveau chef du gouvernement est nommé en vertu de l'article 47 de la nouvelle Constitution. Le roi avait pris le 29 novembre 2011 deux dahirs¹⁴: un dahir relatif à la nomination de M. Benkirane comme nouveau chef du gouvernement chargé d'entamer des négociations en vue de proposer au roi la nomination du nouveau cabinet suite aux élections législatives du 25 novembre 2011, un autre dahir chargeant le gouvernement Abbas Fassi d'expédier les affaires courantes. Or, l'article 47 ne permet au roi de charger le gouvernement en place d'expédier les affaires courantes qu'à la suite de la démission du chef du gouvernement. En effet, cet article précise: «... À la suite de la démission du Chef du Gouvernement, le Roi met fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement. Le gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions expédie les affaires courantes jusqu'à la Constitution d'un nouveau gouvernement.»

La procédure constitutionnelle exige que M. Abbas El Fassi présente sa démission au roi, ce qui permet à ce dernier de mettre fin aux fonctions du gouvernement et de le charger d'expédier les affaires courantes. C'est après cette procédure que le roi doit désigner M. Benkirane comme nouveau chef du gouvernement chargé de la formation du nouveau cabinet.

3) *Nomination des ambassadeurs*

Dans cet ordre d'idées, le roi a procédé le 6 décembre 2011 à la nomination de 28 ambassadeurs sans respecter les dispositions

¹⁴ B.O. n° 6000 du 01-12-2011, pp. 2508-2509.

de l'article 49 qui prévoit que le conseil des ministres délibère sur les questions et textes dont la nomination, sur proposition du chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, aux postes d'ambassadeurs. Il se trouve que le gouvernement qui expédie les affaires courantes est celui dirigé par Abbas El Fassi. Le roi aurait dû réunir un conseil des ministres pour lui faire part des propositions du chef du gouvernement Abbas El Fassi relatives à la nomination de nouveaux ambassadeurs¹⁵. Or, cette procédure n'a pas été respectée puisque le roi a publié un communiqué le 6 décembre 2011 faisant état de la nomination de ces hauts responsables.

4) *L'intervention du roi dans le domaine gouvernemental*

Le roi n'hésite pas, comme par le passé, à intervenir dans le domaine du gouvernement. C'est le cas des réunions que le roi tient avec certains ministres et hauts fonctionnaires en l'absence du chef du gouvernement, sur des questions déterminées qui relèvent des compétences gouvernementales. L'exemple frappant est celui de la réunion du 9 août 2012 au cours de laquelle le roi s'est entretenu avec plusieurs ministres et hauts fonctionnaires¹⁶ pour statuer sur des plaintes adressées au palais royal relatives au mauvais traitement infligés aux Marocains résidant

15 L'article 49 dispose : « Le Conseil des ministres délibère sur les questions et textes suivants : - les orientations stratégiques de la politique de l'État, - les projets de révision de la Constitution, - les projets de lois organiques, - les orientations générales du projet de loi de finances, - les projets de loi-cadre visés à l'article 71 (2^e alinéa) de la présente Constitution, - le projet de loi d'amnistie, - les projets de textes relatifs au domaine militaire, - la déclaration de l'état de siège, - la déclaration de guerre, - le projet de décret visé à l'article 104 de la présente Constitution, - la nomination, sur proposition du Chef du Gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, aux emplois civils suivants : wali de Bank Al-Maghrib, ambassadeurs, walis et gouverneurs, et responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure, ainsi que les responsables des établissements et entreprises publics stratégiques. Une loi organique précise la liste de ces établissements et entreprises stratégiques. »

16 Il s'agit du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Economie et des Finances, du général de corps d'armée commandant de la Gendarmerie Royale et du directeur général de la Sûreté nationale et du directeur général de la Douane et impôts indirects.

à l'étranger ainsi qu'à la question de la corruption. Dans le communiqué du palais royal du 9 août 2012¹⁷, il est précisé que « le Roi a ordonné l'ouverture d'une enquête conformément à la loi, portant sur ces comportements frauduleux de corruption et de harcèlement, exercés par des membres de services de sécurité affectés auxdits postes frontières. L'enquête ainsi diligentée a conduit à l'interpellation de plusieurs membres des services de police, de la douane et de la Gendarmerie Royale qui seront déférés devant la juridiction compétente ». Et le communiqué de poursuivre « le Roi va suivre personnellement ce dossier, qui ternit l'image du Maroc et des Marocains, afin d'empêcher que de tels agissements nuisibles se reproduisent »¹⁸.

À la suite de cette réunion, des sanctions ont été décidées et plusieurs poursuites ordonnées¹⁹. Ces compétences relèvent à l'évidence du domaine gouvernemental.

5) *Les politiques publiques*

L'intervention du roi est aussi à relever dans le domaine des politiques publiques qui fait partie des compétences gouvernementales. Un exemple récent est le discours royal du 20 août 2013 dans lequel le souverain décide de prendre en main toutes les questions relatives à l'enseignement et de nommer son conseiller M. Omar Azziman président du Conseil supérieur de l'Enseignement prévu par la nouvelle Constitution²⁰. En agissant ainsi, le roi range l'enseignement dans le domaine

17 Communiqué du palais royal du 9 août 2012, MAP.

18 Communiqué précité.

19 Idem.

20 Le roi souligne à propos du conseil supérieur de l'enseignement : « ...Nous avons décidé, en application des dispositions transitoires prévues dans la Constitution, d'opérationnaliser le Conseil supérieur de l'Enseignement dans sa version actuelle, afin d'assurer l'évaluation des réalisations accomplies dans le cadre de la décennie de la Charte nationale d'Education et de Formation et de se pencher sur ce grand chantier national. La franchise de Mon propos, cher peuple, tient à la charge suprême qui M'échoit d'assumer ta direction. En effet, ton Premier Serviteur n'est affilié à aucun parti et ne participe à aucune élection. Le seul parti auquel Je suis fier d'appartenir, Grâce en soient rendues à Dieu, c'est bien le Maroc. »

stratégique qui relève du conseil des ministres (art. 49). Le roi estime en effet que l'enseignement ne doit pas dépendre de la majorité parlementaire²¹. Le comportement royal révèle la problématique suscitée par la disposition constitutionnelle (art. 49) relative aux « orientations stratégiques de la politique de l'État », qui est ambiguë. Les orientations stratégiques sont devenues un moyen permettant au roi d'étendre ses attributions et de réduire par conséquent celles du gouvernement. N'importe quel domaine peut être considéré comme stratégique et relever ainsi des compétences royales. Autrement dit, le roi peut élargir ses compétences pour récupérer progressivement les compétences concédées explicitement au gouvernement en vertu de la nouvelle Constitution.

6) *Constitution du deuxième gouvernement Benkirane: nouveau gouvernement ou remaniement ministériel?*

La formation du premier gouvernement de Benkirane le 3 janvier 2012 fait suite aux résultats des élections législatives du 25 novembre 2011. Celles-ci ayant permis au Parti de la justice et du développement (PJD) d'arriver en tête des sièges à la chambre des représentants (107 sièges), son secrétaire général était appelé par le roi, en vertu de l'article 47 de la Constitution, à former le nouveau gouvernement. M. Benkirane a constitué son gouvernement avec l'appui de trois partis: le Parti de l'Istiqlal (60 sièges), le Mouvement populaire (32 sièges) et le Parti du progrès et du socialisme (18 sièges). Le gouvernement

21 Le roi a précisé à ce propos : « ... il n'est pas raisonnable que tous les cinq ans, chaque nouveau gouvernement arrive avec un nouveau plan, faisant l'impasse sur les plans antérieurs, alors qu'il ne pourra pas exécuter le sien intégralement, au vu de la courte durée de son mandat. Par conséquent, le secteur de l'éducation ne doit pas être enerré dans un cadre politique stricto sensu, pas plus que sa gestion ne doit être l'objet de surenchères ou de rivalités politiciennes. En revanche, il faut inscrire ce secteur dans le cadre social, économique et culturel qui est le sien, d'autant plus qu'il a pour vocation d'assurer la formation et la mise à niveau des ressources humaines pour favoriser leur insertion dans la dynamique de développement, et ce, à travers la mise en place d'un système éducatif efficient. »

Benkirane disposait ainsi d'une majorité parlementaire confortable de 217 sièges sur 395. Suite à l'élection le 23 septembre 2012 d'un nouveau secrétaire général du parti de l'Istiqlal, en l'occurrence M. Hamid Chabat, des rapports conflictuels entre celui-ci et le chef du gouvernement ont conduit à la rupture de l'alliance entre les deux partis²² et le retrait des ministres istiqalians du gouvernement en juillet 2013. Par ce retrait, le gouvernement de M. Benkirane se trouve privé d'un allié indispensable à sa continuité, puisqu'il devient minoritaire à la chambre des représentants, et ne peut le remplacer que par un autre parti issu de l'opposition. Son choix se portera sur le Rassemblement national des indépendants (RNI) qui dispose de 52 sièges. Les négociations vont conduire à la formation d'un nouveau cabinet. Ainsi, le PI est remplacé par l'ancien parti de l'opposition et des changements importants sont opérés dans la structure du gouvernement. Plusieurs ministères clefs changent de responsables notamment les ministères de l'Economie et des Finances, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Education nationale, etc. Le nombre de portefeuilles ministériels a également été augmenté pour passer de 31 à 39. En raison des changements importants apportés au nouveau gouvernement Benkirane, il aurait été préférable que la procédure de la Constitution du nouveau gouvernement obéisse à une règle plus démocratique correspondant à la tradition parlementaire et qui serait également plus acceptable pour l'opinion publique. Il faut souligner que le RNI qui rejoint le gouvernement avait voté contre le programme gouvernemental et les diverses initiatives du gouvernement. Ainsi, au lieu de suivre la procédure

22 Dans son mémorandum envoyé à M. Abdelilah Benkirane, M. Hamid Chabat estime que son parti est sous-représenté au gouvernement et demande, par conséquent, une meilleure représentativité tenant compte de son score électoral. En outre, il exige des rencontres périodiques entre les partis de la majorité pour approuver les grandes décisions. Il demande aussi un changement de la politique gouvernementale, etc. Voir ces détails dans le mémorandum de M. Chabat in *L'Opinion*, 07-01-2013 (<http://www.lopinion.ma>).

de l'article 47 qui prévoit d'abord la démission du chef du gouvernement, puis la décision royale de mettre fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement et enfin de charger le chef de gouvernement en exercice de constituer le nouveau cabinet, un simple remaniement a eu lieu le 14 octobre 2013²³. Si la lettre de la Constitution a été respectée, son esprit a été violé dans la mesure où les transformations opérées dans le nouveau cabinet implique la constitution d'un gouvernement telle que prévue dans l'article 47 de la Constitution. Les deux chefs de l'exécutif ont préféré une procédure moins contraignante, qui dispense le chef du gouvernement de présenter le programme gouvernemental devant le parlement et de demander donc l'investiture à la chambre des représentants. En agissant ainsi, les deux responsables de l'exécutif n'ont pas contribué à renforcer « l'interprétation démocratique de la Constitution ».

A. L'interprétation de la Constitution

L'organe chargé d'interpréter et de faire respecter la Constitution est la Cour constitutionnelle. Jusqu'à l'installation de cette cour, c'est le Conseil constitutionnel qui assure cette mission en vertu de l'article 177 de la Constitution.

Si l'on se réfère à la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis la promulgation de la Constitution de 2011, force est de constater que le rôle de cet organe a essentiellement consisté à renforcer la conception autoritaire du pouvoir.

1) *Les droits et libertés*

Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont déclaré conforme à la constitution les lois qui ont sensiblement réduit les droits et libertés des citoyens.

La Constitution des partis politiques: La nouvelle Constitution a réservé l'article 7 aux partis politiques en précisant qu'ils « œuvrent à l'encadrement et à la formation politique

des citoyennes et des citoyens, ainsi qu'à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles ». Ledit article a renvoyé à une loi organique la détermination des règles relatives à la Constitution, aux activités des partis politiques et aux modalités du soutien financier de l'État. C'est sur la base de cet article que le parlement a adopté une loi organique qui va se substituer à la loi relative aux partis politiques de 2006. La loi de 2006 était considérée comme un texte restrictif par rapport à la loi sur les associations de 1958 puisqu'elle soumettait la Constitution des partis politiques à une autorisation préalable du ministère de l'Intérieur et permettait au Premier ministre de les interdire²⁴. Avec la nouvelle Constitution, on espérait que le législateur amenderait cette loi en vue d'abroger les dispositions restrictives qui sont de surcroît non conformes à la nouvelle constitution et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment son article 22, que le Maroc a ratifié. Si la nouvelle loi²⁵ a supprimé les dispositions qui permettaient au Premier ministre d'interdire les partis, elle a néanmoins conservé celles soumettant la constitution des partis à l'autorisation du ministère de l'Intérieur. Les lois organiques étant contrôlées obligatoirement par le Conseil constitutionnel avant leur promulgation, la décision de ce dernier était très attendue. Or, le conseil a estimé que cette loi était conforme à la Constitution. Il a justifié sa décision par le fait que le rôle du ministère de l'Intérieur « se limite à contrôler le respect par les partis politiques des conditions et des formalités prévues par la

²³ Dahir du 14 octobre 2013, B.O. n° 6210, p. 2704.

²⁴ Voir Omar Bendourou, *La loi marocaine relative aux partis politiques, L'Année du Maghreb*, II, 2006 (CNRS, Paris), p. 293-301.

²⁵ Dahir n° 1-11-166 du 22 octobre 2011 portant promulgation de la loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques, B.O. n° 5992 du 03-11-2011, p. 2360.

présente loi organique et est tenue donc, lorsque les conditions requises par le dossier de déclaration de constitution du parti se trouvent remplies, d'en aviser obligatoirement les membres fondateurs par lettre recommandée avec avis de réception, dans le délai des trente jours qui suivent la date de dépôt du dossier et que, lorsqu'elle relève une inobservation des conditions et des formalités requises pour la constitution du parti politique, elle est tenue, dans un délai de soixante jours, de saisir le tribunal administratif de Rabat, seul compétent pour le rejet de la déclaration de Constitution du parti concerné...». La décision du Conseil constitutionnel est surprenante dans la mesure où il justifie la conformité de l'article 7 (relative à la procédure de constitution des partis) à la Constitution par le fait que le rôle du ministère de l'Intérieur reste limité au contrôle. Si l'on s'inscrit dans une perspective comparative, on ne peut s'empêcher de citer la décision du Conseil constitutionnel français du 16 juillet 1971 relative à la loi sur le contrat d'association. Ce dernier a été saisi sur les modifications de cette loi instituant une procédure soumettant l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées à un contrôle préalable de l'autorité judiciaire quant à leur conformité à la loi. Le Conseil constitutionnel avait estimé que «la Constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire». Ce principe de la liberté d'association paraît également correspondre à celui prévu dans l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁶. Ainsi, au

26 L'article 22 énonce: « 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. 2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police. »

lieu que le Conseil constitutionnel marocain renforce le statut des partis politiques, il a davantage consolidé le contrôle du gouvernement sur la procédure de leur constitution. Cette décision correspond à l'objectif évident du pouvoir de se doter des moyens pour contrôler la Constitution des partis politiques et de dresser des obstacles aux partis qu'il ne souhaiterait pas voir émerger sur la scène politique nationale²⁷.

La portée de la citoyenneté: droit de vote

La loi organique relative à la chambre des représentants a été également adoptée suite à la promulgation de la nouvelle Constitution²⁸. Elle prévoit dans son article 72 que le droit de vote accordé aux Marocains résidant à l'étranger ne peut s'exercer que par délégation. Cette disposition paraît contraire à l'article 17 de la Constitution qui dispose que: «Les Marocains résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles. Ils peuvent se porter candidats aux élections au niveau des listes et des circonscriptions électorales locales, régionales et nationales... » Si la délégation est en principe appliquée dans plusieurs démocraties, c'est le vote personnel et direct qui constitue toutefois la règle. Or, au Maroc, les Marocains résidant à l'étranger n'ont d'autres choix que de déléguer ce droit. Il est difficile de comprendre comment cette catégorie de Marocains vote directement auprès des consulats et ambassades du Maroc lorsqu'il s'agit d'un référendum, alors qu'ils ne peuvent en jouir pour les élections législatives. Cette loi organique paraît étrange et pose la question de savoir si l'objectif recherché est de faciliter l'orientation des élections par délégation interposée ou de conduire les Marocains à l'abstention. Au lieu que le Conseil constitutionnel fasse prévaloir le droit de citoyenneté pleine et

27 Voir Omar Bendourou, *La loi marocaine relative aux partis politiques*, op.cit.

28 Dahir n° 1-11-165 du 14 octobre 2011 portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, B.O. n° 5992 du 03-11-2011, p. 2346.

entière comme l'affirme l'article 17, il estime dans sa décision du 13 octobre 2011, que cette dérogation n'est pas contraire à la Constitution : « Considérant que, bien que le vote soit un droit personnel de par l'article 30 de la Constitution, la Constitution elle-même a renvoyé à la loi, dans son article 17, la détermination des conditions et des modalités de l'exercice effectif des droits de vote et de candidature pour les Marocains résidant à l'étranger à partir du pays de résidence, faisant ainsi que la mesure édictée – dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire – par le législateur, de pouvoir voter par procuration n'est pas – en tant que dérogation par rapport au principe de la personnalité de l'élection concernant en particulier la catégorie en question et liée aux mesures explicitées dans les paragraphes suivants du même article – contraire à la Constitution. »

2) *Le statut des membres de la chambre des conseillers*

À l'approche des élections législatives anticipées prévues pour le 25 novembre 2011 et compte tenu de l'incertitude quant au sort de la chambre des conseillers dans sa composition issue de la Constitution de 1996, dix-sept conseillers de la seconde chambre présentent leur démission en tant que membres de celle-ci. Si l'on se réfère à la loi organique relative à la chambre des conseillers et notamment à son article 53²⁹, le Conseil constitutionnel n'a de compétences que de déclarer la vacance des sièges en question en vue de permettre leur remplacement et l'organisation des élections partielles dans un délai n'excédant pas trois mois. Or, à la surprise générale, le conseil va se livrer à une interprétation interdisant aux conseillers le droit de présenter leur démission en transgressant ainsi la loi organique. Il estime (décision du 11 novembre 2011) que du moment qu'il peut accepter la démission, il peut

également la refuser, ce qui paraît étrange. Une comparaison avec le cas du général De Gaulle qui a présenté sa démission en 1969 s'impose. Le Conseil constitutionnel français, comme le prévoit la loi, n'a fait que constater la vacance de la présidence, ce qui a permis d'organiser les élections présidentielles anticipées. Le Conseil constitutionnel marocain n'aurait-il pas dû s'inspirer de la jurisprudence de son homologue français pour déclarer vacants ces sièges et respecter par là-même la loi suprême ?

Cette décision a une portée politique et correspond à la volonté du pouvoir politique de conserver la chambre des conseillers dans sa composition issue de la Constitution de 1996.

3) *Le statut de la chambre des conseillers*

Depuis la promulgation de la nouvelle Constitution, le statut de la chambre des conseillers suscite un débat controversé quant à sa constitutionnalité, d'autant plus que le mandat du tiers de cette chambre est arrivé à échéance en octobre 2012 sans que des élections pour son renouvellement n'aient été organisées. Cette situation pose le problème de l'effectivité d'une constitution promulguée il y a plus de deux ans et sur les raisons réelles qui n'ont pas conduit à l'installation de la nouvelle chambre dont le nombre se situe désormais entre 90 et 120 au lieu de 270. Le Conseil constitutionnel va clore le débat en rendant légale la situation de cette chambre. C'est à propos du contentieux électoral que le conseil a rendu sa décision le 25 décembre 2012. Tout en annulant l'élection d'un conseiller pour inéligibilité, il a estimé qu'on ne pouvait organiser d'élections partielles en raison de la situation actuelle de la chambre des conseillers. En effet, le conseil a décidé d'annuler l'élection du conseiller concerné et averti qu'il ne peut y avoir d'élections partielles car la Constitution du 29 juillet 2011 a abrogé, dans son article 180, la Constitution de 1996. Certaines de ses dispositions, selon le conseil, ne peuvent, par conséquent, être

29 Dahir n° 1-97-186 du 04-09-1997 portant promulgation de la loi organique n° 32-97 relative à la chambre des conseillers, B.O. n° 4518 du 18-09-1997, p. 856.

réactivées, à l'exception des dispositions transitoires prévues par la nouvelle Constitution³⁰.

Il conclut que l'actuelle chambre des conseillers, par la force de l'article 176, doit demeurer dans sa composition initiale jusqu'à l'élection de la nouvelle chambre³¹.

La décision du conseil pose des problèmes aussi bien constitutionnels que politiques. Le mandat du tiers de la chambre actuelle est arrivé à échéance en octobre 2012 et se voit donc maintenu par la volonté du conseil. Par conséquent, on aura des conseillers qui ont siégé plus de neuf ans, au-delà donc du mandat prévu initialement et aussi de celui arrêté par la nouvelle Constitution dans son article 63 (six ans). Il faut toutefois souligner que si l'article 176 maintient l'actuelle chambre en fonction c'est en vue notamment de voter les lois nécessaires à la mise en place de la nouvelle chambre. Or, le conseil n'aurait-il pas dû s'appuyer sur cette disposition pour affirmer que le parlement par l'adoption de la loi nécessaire à l'élection de la chambre des conseillers³², ouvre la voie à l'élection de cette dernière en donnant ainsi une injonction au pouvoir politique pour la préparer dans un délai raisonnable? Cet argument aurait permis le départ des conseillers dont le mandat est arrivé à échéance, et qui n'affecte pas la composition de la chambre des conseillers puisque le nombre, comme on l'a souligné, est désormais déterminé entre 90 et 120. Cette décision aurait été

conforme à la logique démocratique dans la mesure où le conseil ne peut prolonger la durée d'une catégorie de parlementaires en se substituant ainsi aux électeurs. Seuls ces derniers ont le droit de décider du renouvellement ou non des conseillers. Par sa décision, le conseil a créé une situation étrange et une jurisprudence irrationnelle³³.

4) *Responsabilité et reddition des comptes*

La nouvelle Constitution a instauré les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes (art. 1^{er}). Elle a précisé par ailleurs dans son article 102 que «Les commissions concernées dans chacune des deux Chambres peuvent demander à auditionner les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres concernés». S'inspirant de ces principes, la chambre des représentants a introduit dans son projet de règlement intérieur le droit pour sa commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme d'auditionner les responsables des conseils et institutions mentionnés dans la constitution, y compris les institutions mentionnées dans les articles 161 à 170. Ces institutions sont au nombre de dix et sont désignées soit comme «instances de protection et de promotion des droits de l'Homme»³⁴ soit comme «instances de bonne gouvernance et de régulation»³⁵. Dans sa décision du 22 août 2013, le conseil

30 L'article 180 énonce : « Sous réserve des dispositions transitoires prévues dans le présent Titre, est abrogé le texte de la Constitution révisée, promulgué par le dahir n° 1-96-157 du 23 jourmada I 1417 (7 octobre 1996) ».

31 L'article 176 dispose : « Jusqu'à l'élection des Chambres du Parlement prévues par la présente Constitution, les Chambres actuellement en fonction continueront d'exercer leurs attributions, notamment pour voter les lois nécessaires à la mise en place des nouvelles Chambres du Parlement, sans préjudice de l'application de l'article 51 de la présente Constitution. »

32 La loi organique relative à la Chambre des conseillers a été promulguée par le Dahir n° 1-11-172 du 21 novembre 2011 portant promulgation de la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers, B.O. n° 6066 du 19-07-2012, p. 2411.

33 En agissant ainsi, le Conseil constitutionnel a eu probablement à l'esprit la situation de certains de ses membres qui se trouveraient en 2014 dans la même situation au cas où la loi organique relative à la Cour constitutionnelle ne serait pas adoptée avant le renouvellement du tiers du conseil. Dans ce cas-là, les membres du conseil qui auront achevé leur mandat de neuf ans seront ainsi reconduits de facto.

34 Il s'agit du Conseil national des droits de l'Homme, du Médiateur, du Conseil de la communauté marocaine à l'étranger, de l'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination.

35 Il s'agit de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, du Conseil de la concurrence, de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, du Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, du Conseil consultatif de la famille et de l'enfance et du Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative.

a estimé que ces institutions sont considérées par la constitution comme des institutions indépendantes et non pas comme des administrations ou des établissements ou des entreprises publics ; elles ne sont de ce fait pas soumises à l'autorité ni à la tutelle d'un ministre déterminé. Il en résulte que les responsables de ces institutions indépendantes ne peuvent être convoqués comme le prévoit le projet de règlement intérieur par la commission permanente de la chambre des représentants à l'instar des responsables des établissements mentionnés dans l'article 122.

Il est vrai que la Constitution ne prévoit pas explicitement la convocation des responsables des institutions citées dans l'article 122 devant la commission permanente de la chambre. Mais, puisque la Constitution proclame plusieurs fois « responsabilité et reddition des comptes » et insiste également sur la « bonne gouvernance », le conseil n'aurait-il pas pu, par analogie à l'article 122 de la Constitution, soumettre ces responsables à l'audition de la chambre ? D'autant plus que la Constitution prévoit que ces institutions présentent au parlement au moins un rapport par an relatant leurs activités et qui fait l'objet de débat (art. 160). En outre, c'est le parlement qui adopte les lois relatives à leur statut et à leur fonctionnement ainsi que le budget qui leur est consacré. Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel ne va pas dans le sens du renforcement du contrôle parlementaire et du principe posé par la Constitution liant la responsabilité et la reddition des comptes.

Conclusion

Si le roi était contraint sous la pression du mouvement du 20 février de procéder à des réformes constitutionnelles, la nouvelle Constitution, comme on l'a vu, reste en deçà de l'attente de la rue et des mouvements démocratiques. La pratique constitutionnelle du pouvoir royal et l'interprétation du

Conseil constitutionnel n'ont pas non plus contribué au renforcement des conditions nécessaires à la transition démocratique. Le mouvement du 20 février, qui revendique plusieurs réformes (la fin de l'impunité, la lutte contre la corruption, le népotisme et le clientélisme, la répartition équitable des richesses du pays, les droits économiques et sociaux, la reddition des comptes, etc.), a surtout mis l'accent sur l'établissement de la monarchie parlementaire, seul régime susceptible de faire cohabiter la légitimité traditionnelle, c'est-à-dire royale avec la légitimité populaire, ce qui permet également de lier la responsabilité politique à la reddition des comptes. Dans une monarchie gouvernante³⁶, le peuple est relégué au second plan et le roi, qui cumule ses fonctions de chef religieux et de chef temporel, exerce un pouvoir quasi absolu. Les réformes constitutionnelles semblent avoir momentanément neutralisé les mouvements de la rue, ce qui a permis au pouvoir de reprendre progressivement l'initiative à tel point qu'un retour à des anciennes pratiques qui n'ont, du reste, jamais été entièrement abandonnées, a été ressenti avec force. Les partisans du pouvoir absolu insistent sur le renforcement des compétences royales et de la tradition pour assurer la continuité du régime. N'y a-t-il cependant pas un risque que la fragile situation économique et sociale du pays puisse enclencher à tout moment des contestations encore plus virulentes, voire des soulèvements populaires susceptibles de déstabiliser la monarchie ? C'est la raison pour laquelle des réformes politiques profondes sont nécessaires pour rassurer autant les acteurs économiques que politiques ainsi qu'une large frange de la population qui aspire au changement.

³⁶ Voir Omar Bendourou, *La consécration de la monarchie gouvernante*, L'Année du Maghreb, 2012 VIII, 2012, (CNRS, Paris), p. 391-404.

Le Conseil constitutionnel marocain et le contrôle du législateur organique

YOUSSEF FASSI FIHRI

Professeur à l'Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès.

La révision constitutionnelle de 2011 étonne par le nombre d'articles qui renvoient à des lois organiques, à tel point qu'on peut considérer franchement cette catégorie de lois comme un prolongement du texte constitutionnel. Ce texte se borne en effet à poser les principes fondamentaux et renvoie au législateur organique qui doit prendre soin de les expliciter et fixer les modalités de leur concrétisation.

Mais la validité des lois organiques requiert préalablement un contrôle du juge constitutionnel qui doit les examiner avant leur promulgation. Selon les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution (article 177)¹, c'est le Conseil constitutionnel formé sous l'empire de l'ancienne Constitution de 1996 qui est chargé de cette mission de contrôle ayant pour objet les lois organiques. Ces lois sont des normes infra-constitutionnelles, mais supra-législatives, ce qui explique les modalités particulières exigées pour leur élaboration et leur promulgation (article 85 et 86)².

1 Selon cet article, « le Conseil constitutionnel en fonction continuera à exercer ses attributions en attendant l'installation de la Cour Constitutionnelle prévue par la présente Constitution ».

2 « Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après que la Cour constitutionnelle se soit prononcée sur leur conformité à la Constitution » (article 85) et « les projets des lois organiques prévues par la présente Constitution doivent avoir été soumises pour approbation au Parlement dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature suivant la promulgation de ladite Constitution » (article 86).

La signification profonde de la soumission des lois organiques au contrôle du juge constitutionnel réside dans la volonté de les mettre à l'abri d'une décision de la majorité arithmétique au Parlement, imposant ses vues sans respecter certaines conditions. Toutefois, si les lois organiques doivent être le fruit d'une mûre réflexion de la part du Conseil constitutionnel, il nous paraît légitime de nous interroger sur les méthodes de travail et le rôle assumé par cette institution dans le processus de concrétisation de la nouvelle Constitution en matière des droits et libertés. Par la position qu'il occupe théoriquement, le Conseil constitutionnel se situe dans l'orbite du pouvoir constituant et plusieurs éléments de son statut attestent de cette proximité institutionnelle³.

Cependant, il arrive souvent que les commentateurs critiquent le contenu de ses décisions. En matière de lois organiques, la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel apparaît obscure et conduisant à des résultats aléatoires qui manquent de cohérence. Notre souci n'est pas de participer au débat passionnel qui touche à l'action du Conseil en matière institutionnelle et électorale⁴, mais d'essayer de comprendre les limites du contrôle exercé en matière des lois organiques ayant pour objet les droits et libertés. Cela nous conduira en premier lieu à examiner les exigences du Conseil constitutionnel envers le législateur organique, en expliquant le contenu de certaines décisions intervenues après la révision constitutionnelle (I). En second lieu, nous voudrions montrer la

3 Le Conseil constitutionnel n'est pas seulement régulateur des pouvoirs constitués mais surtout protecteur des prérogatives royales. Dans sa décision n° 862-12 du 12 juillet 2012, concernant la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures (B.O.R.M. n° 6070 du 02/08/2012), le Conseil a réaffirmé cette vocation en validant la loi organique qui donne au Roi un large pouvoir de nomination dans les établissements publics dits stratégiques.

4 Les dernières décisions du Conseil constitutionnel en matière de contentieux électoral (Décision n°856-12), d'incompatibilités (Décision n° 913-13) et loi des finances (Décision n° 912-13) ont suscité des critiques acerbes de la part de nombreux observateurs de la vie constitutionnelle marocaine.

nécessité de nouvelles variantes de décision en matière de lois organiques, malgré les difficultés que pose l'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles ambiguës en matière de droits et libertés (II).

I- Les exigences du contrôle et la carence du législateur organique

L'objet principal du contrôle de constitutionnalité des lois organiques est la carence du législateur qui a la charge de préciser et compléter les dispositions constitutionnelles demeurées inachevées. Or, la réglementation par la loi organique des conditions d'exercice des droits et libertés exige le respect de certaines conditions formelles, matérielles et normatives par le législateur. Cependant l'expérience montre que les auteurs des lois organiques ne sont pas immunisés contre les dérives qui entachent leur produit. C'est pourquoi rien n'empêche le juge constitutionnel de dénoncer les vices multiples qui affectent les lois organiques. Le rôle qui lui est imparti doit l'amener logiquement à constater les défauts et les imperfections qui altèrent la substance de ces lois. Dans le cas marocain, si le Conseil constitutionnel se montre très soucieux de faire respecter la procédure spéciale d'élaboration des lois organiques⁵, en rappelant dans les considérants de ses décisions les conditions du délai et du vote imposés par le texte constitutionnel, sa vérification, par contre, du domaine de la loi organique et de sa qualité, est caractérisée par un formalisme incompatible avec la conception de la Constitution comme « norme de fond ». Le Conseil constitutionnel n'exige pas dans ses décisions la compatibilité matérielle de la loi organique avec la Constitution, mais se contente souvent d'un contrôle purement formel de l'objet

5 L'article 85 de la Constitution dispose que : « Les projets et propositions de lois organiques ne sont soumis à la délibération de la Chambre des Représentants qu'à l'issue d'un délai de 10 jours après leur dépôt sur le bureau de la Chambre ... »

de la loi et de son contenu. Alors que la logique du contrôle exercé ne repose pas sur l'existence de griefs particuliers, cette manière de procéder fait abstraction de la nature spécifique de la Constitution. Ainsi, au lieu d'utiliser les droits et libertés comme des valeurs fondatrices dont le contenu et même les implications sont évidents par eux-mêmes, le Conseil préfère une technique d'argumentation qui donne la primauté à des dispositions subordonnées en principe à la Constitution.

S'appuyant sur un raisonnement erroné et incohérent, le Conseil refuse de sanctionner l'incompétence négative du législateur organique et néglige tout examen du défaut de la qualité de la loi examinée. Bien que le contrôle effectué en matière de lois organiques soit un contrôle préventif et non contentieux, il ne peut être réduit à une simple procédure administrative.

A- Le Conseil constitutionnel et l'incompétence négative du législateur organique

Selon la théorie jurisprudentielle de l'incompétence négative⁶, le législateur organique doit épuiser sa compétence intégralement; il ne peut déléguer celle-ci au législateur ordinaire sous peine de méconnaître les règles posées par la Constitution. Dès lors, doit être censuré, pour incompétence négative, le fait de se contenter dans une loi organique de formuler des principes généraux et d'en renvoyer les modalités d'application à des dispositions législatives ordinaires. Toutefois, il faut signaler que l'existence d'un double domaine de compétence du pouvoir

6 « Le premier auteur à avoir mis en évidence la notion d'incompétence négative est Laferrière en l'opposant à l'incompétence positive. Dans son acception originelle, l'incompétence négative avait pour but de censurer les refus d'exercer leurs compétences par les autorités alléguant à tort cette même incompétence. En la matière, Laferrière déclare : "Une autorité au lieu de franchir les limites de sa compétence, reste en deçà, et refuse de faire un acte de son ressort en déclarant qu'elle n'a pas qualité pour l'accomplir" et ajoute : "Elle constitue le cas d'incompétence négative, par opposition à l'incompétence positive. » Cité par Georges Schmitter, « L'incompétence négative du législateur et des autorités administratives », in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1989, *Economica-Presses universitaires d'Aix-Marseille*, p. 140-141.

législatif, organique et ordinaire, ne signifie pas une délimitation rigide de l'activité du législateur organique. Ce dernier peut en conséquence étendre son activité au bloc de compétences du législateur ordinaire qui édicte des dispositions inséparables du domaine de la loi organique. C'est pourquoi la nature organique des dispositions contrôlées par le Conseil constitutionnel peut résulter de deux situations différentes : soit les dispositions qui ont en elles-mêmes un caractère organique, soit parce qu'elles présentent tel caractère inséparable de l'objet et de la finalité des lois organiques⁷. La recherche d'une cohérence interne entre les différentes dispositions de ces lois impose au juge constitutionnel d'être vigilant à l'égard des problèmes que font naître les renvois à des dispositions législatives ordinaires contenues dans les lois organiques. Or, dans sa décision n° 817-2011 du 13 octobre 2011, le Conseil constitutionnel valide une disposition législative ordinaire sans se poser la question de son caractère inséparable et, donc de sa nature authentiquement organique. Il s'agit en l'occurrence d'une disposition manifestement incompatible avec la Constitution qui affirme des droits politiques égaux pour tous les citoyens marocains et exige que le vote soit exercé par dépôt personnel du bulletin de vote⁸. L'exercice du vote par personne interposée ou du vote par correspondance ne doivent être autorisés par la loi que dans des limites très étroites liées à la situation particulière des personnes concernées. Or, la décision du Conseil constitutionnel adopte un raisonnement défectueux en affirmant dans son considérant concernant le vote des Marocains résidant à l'étranger, que la disposition législative ordinaire intégrée dans le corpus de la loi organique

7 À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel en France contrôle en matière de lois organiques « tout ce qui lui est soumis même si telle disposition n'a pas le caractère de disposition de loi organique mais de loi ordinaire », selon Louis Favoreu et Loïc Philippe, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 8^e édition, 1995, § 19, p. 206.

8 Selon l'article 30 de la Constitution, « le droit de vote est un droit personnel et un devoir national ».

(article 72)⁹, peut déroger au principe de la personnalité du vote¹⁰. Une telle prise de position qui transforme le vote par procuration pour l'élection de la représentation nationale, en règle de principe pour une catégorie de citoyens marocains, aboutit à figer des dispositions substantielles de la Constitution. Le Conseil constitutionnel aurait pu étayer un raisonnement juridique ne souffrant d'aucune discussion, s'il avait accepté de censurer l'incompétence négative du législateur organique. Certes, l'article 17 de la Constitution habilite la loi ordinaire à déterminer « les conditions et les modalités de l'exercice effectif du droit de vote et de candidature à partir des pays de résidence » pour les citoyens expatriés, mais le même article affirme aussi que ces derniers « jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeur et éligible ». L'objet de la loi organique soumise à l'examen du Conseil concerne précisément l'élection par suffrage universel direct et égal des membres de la Chambre des Représentants ; il aurait été plus conforme à la logique normative de condamner l'abstention du législateur organique dans la mesure où il n'a pas épuisé sa compétence. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel aurait dû débusquer l'inconstitutionnalité de la disposition législative discriminatoire, car la loi organique peut empiéter sur le domaine de la loi ordinaire alors que celle-ci ne saurait faire

9 Selon l'article 72 de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des Représentants publié dans le B.O. n° 59-92 du 03/11/2011, « les électrices et les électeurs inscrits sur les listes électorales générales résidant hors du territoire du Royaume peuvent voter par procuration ».

10 Dans sa motivation faible de la validité de l'article 72 de la loi organique, le Conseil constitutionnel affirme que « bien que le vote soit un droit personnel, de par l'article 30 de la Constitution, la Constitution elle-même a renvoyé à la loi, dans son article 17, la détermination des conditions et des modalités de l'exercice effectif des droits de vote et de candidature pour les Marocains résidant à l'étranger à partir du pays de résidence, faisant ainsi que la mesure édictée – dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire – par le législateur, de pouvoir voter par procuration n'est pas – en tant que dérogation par rapport au principe de la personnalité de l'élection concernant en particulier la catégorie en question et liée aux mesures explicitées dans les paragraphes suivants du même article – contraire à la Constitution ».

des intrusions dans la loi organique sans qu'elle soit examinée et déclarée au préalable conforme à la Constitution. Le rappel par une loi organique d'une règle antérieurement fixée par une loi ordinaire doit être examiné sous l'angle des contraintes matérielles imposées par le pouvoir constituant. En effet, une loi ordinaire est, avec la Constitution, dans un rapport de subordination. Si la validité de la loi ordinaire est fondée sur la correspondance de contenu avec les normes supérieures de la Constitution, alors celle-ci et la loi organique qui la prolonge ont la primauté sur les dispositions de la loi ordinaire. La notion de hiérarchie matérielle des normes ne peut être ignorée ou relativisée parce que la Constitution ne détermine pas seulement l'acte posant la norme inférieure par le législateur ordinaire, mais aussi le contenu de la norme à poser. Dans le cas où la loi ordinaire pose une dérogation *in concreto* à l'exercice d'un droit que la Constitution considère comme intangible *in abstracto*, le juge constitutionnel a l'obligation de faire prévaloir la norme supérieure et d'écarter pour inconstitutionnalité la norme inférieure. Mais dans sa décision concernant l'élection de la représentation nationale, le Conseil constitutionnel n'a pas utilisé le principe d'égalité politique des citoyens comme norme impérative qui s'impose au législateur, qu'il soit ordinaire ou organique. Le fait de considérer comme valide une disposition qui prive une catégorie de citoyens de choisir directement ses représentants révèle une conception horizontale des rapports entre la Constitution et les lois ordinaires. Le Conseil constitutionnel exclut toute corrélation verticale entre elles. Tout se passe comme si elles étaient placées ou juxtaposées à un même niveau. Alors que, dans un véritable ordre constitutionnel, on cherche toujours à introduire une dimension verticale dans la détermination des normes et de leur effet juridique¹¹, le

11 Selon Hans Kelsen, « la Constitution, le plus souvent, ne se limite pas à déterminer la procédure de création des normes juridiques générales (ce qu'on appelle la législation), mais aussi, très fréquemment, détermine le contenu des lois futures, au moins négativement, en excluant certains contenus [...] ».

Conseil constitutionnel procède d'une manière inverse. S'il en est ainsi, c'est parce que le Conseil adopte une conception formaliste qui ignore la finalité des dispositions substantielles de la Constitution. La première conséquence de ce formalisme le conduit à ne pas évaluer les répercussions de ses déclarations de conformité sur la qualité des lois soumises à son examen. Or, la mauvaise qualité d'une loi organique est préjudiciable au processus de concrétisation des énoncés constitutionnels.

B- Le Conseil constitutionnel et le défaut de clarté de la loi organique

La raison d'être du contrôle obligatoire des lois organiques avant leur promulgation réside dans l'amélioration du contenu de cette catégorie de textes essentiels pour la concrétisation de la Constitution. Une loi organique mal rédigée et difficilement lisible pour ses destinataires, porte atteinte à l'effectivité de la Constitution. Les défauts matériels qui touchent à la substance d'une loi organique aboutissent à transformer celle-ci en texte creux et incantatoire¹².

Afin d'éviter cette situation, le juge constitutionnel est habilité en principe à examiner l'intégralité du texte d'une loi organique. Il doit sanctionner tout projet de loi défectueux et dénoncer les dérives du législateur qui préfère voter parfois des textes d'affichage n'ayant aucun caractère normatif. Or, la fonction principale d'une loi organique n'est pas de formuler des déclarations d'intentions ou des recommandations, mais celle de prescrire des règles de droit intelligibles et accessibles

mais les mêmes normes générales édictées par le législateur déterminent toujours non seulement la procédure des organes qui ont à appliquer ces normes, mais aussi le contenu de ces normes [...]. » In : *Théorie générale des normes* – traduit de l'allemand par Olivier Beaud et Fabrice Malkani – Ed. P.U.F. (coll. Léviathan), 1996, p. 346.

¹² C'est pourquoi le Conseil constitutionnel en France « a fait de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi un objectif de valeur constitutionnelle ». Voir Bertrand Mathieu, Répartition des compétences normatives et qualité de la loi, in *A.I.J.C.* 2006, p. 579 et s.

à l'ensemble des personnes concernées. Il s'ensuit que la principale préoccupation du Conseil constitutionnel ne doit pas être seulement de vérifier la conformité textuelle d'un projet de loi organique avec les dispositions de la Constitution, mais consiste surtout à vérifier si ce projet possède ou non un volet institutionnel qui intègre les notions d'obligation et de sanction. Sous l'empire de la nouvelle Constitution, il est difficile d'accepter que le législateur organique se contente – par manque de consensus concret – d'un texte déclaratoire dans une matière essentielle, telle que celle qui touche aux partis politiques. Il s'agit en effet d'un domaine vital pour la structure de l'État et la protection des droits et libertés. Dès lors, le rôle du Conseil constitutionnel est loin d'être négligeable. Toutefois, dans sa décision n° 818/2011 du 20 octobre 2011, le Conseil constitutionnel s'est limité à prononcer une invalidation partielle d'une disposition secondaire du projet de loi sur les partis politiques¹³, alors que ce projet est défectueux sur le plan substantiel. Il constitue un mélange de descriptions incomplètes et de recommandations vagues, sans établir une liaison entre ce qu'il énonce et les mesures d'ordre institutionnel et processuel. Cette défaillance transparaît par exemple à travers les dispositions suivantes qui méritent quelques observations :

1- L'article 2 de la loi organique reconnaît un statut juridique aux partis politiques en les dotant de la personnalité morale, mais ne précise pas si les partis politiques sont des personnes morales de droit public ou de droit privé. L'absence d'une réponse directe par le législateur organique peut constituer un casse-tête permanent pour les justiciables. En effet,

¹³ Il s'agit du 4^e paragraphe de l'article 32 du projet de la loi organique qui prévoyait la possibilité pour les partis politiques de bénéficier des services de fonctionnaires publics dans le cadre de la procédure administrative de mise à disposition. Le Conseil constitutionnel invalide ce paragraphe, parce que, d'une part, les partis politiques « ne sont pas des organes publics » et d'autre part, cette mise à disposition « n'est pas en harmonie avec les principes de la bonne gouvernance affirmés constitutionnellement ».

le premier problème qui surgit, quand il y a litige, est de savoir à quel juge il faut s'adresser pour le trancher. C'est pourquoi la reconnaissance d'une personnalité morale au bénéfice des partis politiques aurait dû s'accompagner par la définition du droit applicable afin d'éviter les difficultés de la compétence juridictionnelle. De surcroît, la diversité des questions susceptibles d'être posées par les justiciables peut conduire à ce que la juridiction compétente ne soit pas la même aux diverses phases d'un même contentieux qui concerne un parti politique.

2- Selon l'article 25 de la loi organique, les partis politiques doivent être organisés et administrés selon les principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes¹⁴. Il s'en suit logiquement que les membres d'un parti politique ont des droits et des devoirs. Or, la loi validée par le Conseil constitutionnel ne pose pas de repères et ne contient aucun système de sanction en cas de violation des règles statutaires du parti politique. La loi ne définit pas les moyens par lesquels un militant peut contester les élections aux organes du parti et les délibérations de ceux-ci. C'est ainsi que tout recours devant la justice peut s'avérer inefficace parce que la loi ne prévoit aucune sanction, au motif d'illégalité ou d'une méconnaissance d'une règle statutaire. Même les décisions punitives prises contre un militant dans le cadre d'une procédure disciplinaire ne peuvent être déférées devant un tribunal compétent pour examiner leur conformité avec les statuts du parti, alors même qu'elles affectent directement et personnellement ses droits à participer aux activités du

14 Selon l'article 25, « tout parti politique doit être organisé et administré selon les principes démocratiques donnant vocation à chacun de ses membres de participer effectivement à la direction et la gestion de ses différents organes. Il doit être également tenu compte des principes de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires du parti, notamment les principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes ». Voir le texte de la loi organique n° 29-11 publié dans le B.O.R.M. n° 5992 du 3 novembre 2011.

parti. La loi prévoit des sanctions sévères contre un parti qui « porte atteinte à l'ordre public »¹⁵, mais reste muette sur les sanctions encourues par des dirigeants qui se comportent d'une manière despotique ou frauduleuse au sein de leur parti.

3- L'article 38 de la loi interdit aux partis politiques de recevoir toute « subvention directe ou indirecte des collectivités territoriales, des établissements publics, des personnes morales de droit public ou des sociétés dont le capital est détenu, en totalité ou en partie, par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les personnes morales de droit public ». Toutefois, cet article ne dresse pas de barrières et ne détermine pas si le délit de financement illicite d'un parti doit être considéré comme simple infraction administrative ou s'il s'agit au contraire d'une infraction pénale qui relève de la compétence d'une juridiction répressive. Il s'ensuit une ambiguïté quant à l'objectif poursuivi par le législateur. De deux choses l'une : soit il s'agit simplement d'inciter à la moralisation des rapports entre les partis politiques et l'argent public, soit il s'agit d'imposer l'assainissement des recettes des partis et d'interdire par conséquent toute subvention d'origine suspecte. Si tel est l'objectif poursuivi par le législateur à travers l'article 38 de la loi, il nous paraît manifestement illusoire : les dons des personnes privées agissant en réalité comme des intermédiaires de personnes de droit public auraient dû être eux aussi interdits, surtout si

15 L'article 60 de la loi organique relative aux partis politiques souffre d'imprécision dans sa rédaction, ce qui a pour conséquence d'ouvrir une large « brèche » au sein de laquelle pourra s'imposer une interprétation arbitraire des autorités administratives chargées de l'application de la loi. L'article en question menace en permanence l'existence légale d'un parti politique en stipulant que « lorsque les organes délibérants d'un parti politique prennent une décision ou mesure ou appellent à une action qui porte atteinte à l'ordre public, l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur requiert du président du tribunal administratif de Rabat, statuant comme juge des référés, d'ordonner la suspension du parti et la fermeture provisoire de ses locaux [...] ».

les dons proviennent de sociétés qui exercent une activité lucrative liée aux commandes publiques.

Ainsi, les règles destinées à encadrer le financement des partis politiques se révèlent incomplètes à l'usage. Tous les cas de figure d'un financement occulte n'ont pas été envisagés par le législateur organique qui n'a accordé aucune attention aux connivences qui pourraient exister entre élus d'un parti et des sociétés privées corruptrices. Or, l'expérience de nombreux États montre qu'il existe des demandes d'argent qui excèdent les limites du financement officiel des partis. C'est pourquoi le législateur organique aurait dû faire la distinction entre les dons désintéressés, motivés par la conviction ou la sympathie, et les dons fournis en échange d'un service ou d'un avantage lorsque les membres d'un parti détiennent un pouvoir de décision. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas relevé une quelconque lacune ou formulé des réserves d'interprétation à propos des dispositions concernant le financement privé des partis politiques ou celles qui concernent leur gestion interne et leur organisation.

À l'examen du dispositif de la décision du Conseil, on constate que le « considérant-balai » est utilisé afin de déclarer que les dispositions non examinées dans la décision ne sont pas contraires à la Constitution¹⁶. Or, cette technique du « considérant-balai » nous paraît particulièrement inadaptée pour l'examen des lois organiques. L'idée que le contrôle de constitutionnalité puisse ne pas porter sur la loi en son entier, « comporte un risque important d'insécurité juridique, laissant dans l'ombre du contrôle certains articles de la loi », selon Guillaume Drago et Nicolas Molfessis¹⁷. Aussi bien, quand le Conseil constitutionnel refuse d'examiner l'ensemble de la loi organique qui lui est soumise,

il est permis de s'interroger sur l'existence d'un « déni de justice constitutionnelle ». Le fait que certaines dispositions de la nouvelle Constitution soit ambiguës doit au contraire inciter le Conseil constitutionnel à faire preuve d'activisme constructif et à adopter de nouvelles variantes de décisions.

II- Les difficultés du contrôle et les ambiguïtés de la Constitution

Les rédacteurs d'un texte constitutionnel ne sont pas infaillibles. Il est possible qu'ils commettent quelques négligences ou soient inattentifs à certaines exigences qui facilitent l'interprétation du texte rédigé. En effet, l'office du juge constitutionnel consiste essentiellement à procurer une interprétation qui donne un sens aux dispositions de la Constitution pour qu'elle puisse avoir un ancrage dans la réalité. Ce faisant, il inscrit son action dans le prolongement de la norme qu'il doit protéger. Or, si tout juge constitutionnel tire sa légitimité de son activité d'interprétation, il est théoriquement justifié qu'il dispose d'une large marge d'appréciation lui permettant d'exploiter les virtualités des dispositions constitutionnelles¹⁸. Dans le cadre de l'expérience marocaine, il est possible de dégager des arguments en faveur de l'exploitation des virtualités des normes ouvertes contenues dans la Constitution. En effet, face à l'inertie du législateur organique ou à sa faible capacité décisionnelle, le Conseil constitutionnel doit intervenir par la voie d'une politique jurisprudentielle consciente

16 « Déclare que les autres dispositions des articles de la loi organique n°29-11 relative aux partis politiques ne sont pas contraires à la Constitution [...] »

17 Chronique constitutionnelle, in Revue « Justices », Ed. Dalloz, 1996, p. 310.

18 « Si l'interprétation c'est bien déterminer par un acte de volonté le sens d'un texte et si une norme n'est pas autre chose qu'une signification attachée par l'ordre juridique à un acte humain, alors, interpréter c'est bien déterminer la norme exprimée par un texte. Aussi, le juge constitutionnel, lorsqu'il interprète la Constitution, détermine lui-même la norme constitutionnelle : il exerce un pouvoir constituant. » Michel Troper, « Kelsen et le contrôle de constitutionnalité », in Carlos-Miguel Herrera (Dir.), *Actualité de Kelsen en France*, Bruylant-LGDJ, Paris, 2001, p. 181.

des limites des techniques traditionnelles du contrôle. Il s'agit en l'occurrence des déclarations de conformité totale et des invalidations partielles qui sont manifestement inadaptées au contrôle des lois organiques. Ces techniques traditionnelles de contrôle de constitutionnalité sont bien souvent caractérisées par une motivation faible et d'ordre formel. Par contre, les techniques de l'interprétation conforme et l'appel au législateur encouragent le juge constitutionnel à assumer ses responsabilités de protecteur des droits et libertés. Les décisions qu'il prend ne doivent pas être le fruit d'une lecture littéraliste ou formelle de la Constitution, mais le résultat d'un effort interprétatif visant à dégager les principes fondamentaux qui garantissent la cohérence du droit constitutionnel substantiel. La structure des nouvelles dispositions de la Constitution exige de reconnaître à la justice constitutionnelle des compétences étendues, mais qu'elle doit exercer « sous la contrainte argumentative d'une décision qui soit acceptée comme raisonnable »¹⁹. Afin de permettre l'adaptation du droit constitutionnel aux réalités sociales et politiques, il ne faut pas seulement reconnaître à cette justice le rôle de « législateur négatif » au sens que lui attribue Hans Kelsen²⁰, mais aussi la considérer comme guide pour la confection des lois organiques. L'enjeu politique de cette intervention est important et s'explique par les péripéties singulières qui ont marqué le processus rédactionnel de la nouvelle Constitution. Le travail du constituant

19 J. Lenoble et A. Berten, *Dire la norme (droit, politique et énonciation)*, L.G.D.J., 1990 (Ed. Story-Scientia), p. 45.

20 Hans Kelsen insiste sur le fait que le juge constitutionnel ne relève pas de la fonction juridictionnelle, mais de la fonction législative, dont il est comme un second organe, dans la mesure où ses décisions portent sur les lois elles-mêmes et ne consistent pas à édicter des normes individuelles. C'est pourquoi il est un « législateur négatif ». « L'annulation d'une loi a le même caractère général que l'édiction d'une loi. L'annulation est donc identique à la création, mais un signe négatif. Ainsi l'annulation des lois est la fonction législative même, et un tribunal annulant une loi est un organe doté d'un pouvoir législatif ». In : *Qui doit être le gardien de la Constitution ?* Trad. S. BAUME. Ed. Michel Houdriard, Paris, 2006, p. 127-128.

a secrété des normes ouvertes concernant la définition des droits et libertés et les conditions exigées pour leur mise en œuvre. Il n'est pas impensable que le choix de formules imprécises par les rédacteurs du texte constitutionnel puisse être équivoque à dessein : les notions confuses permettent ainsi de favoriser l'accord général sur des formulations équivoques tout en laissant la porte ouverte à des interprétations divergentes de la part des différents groupes qu'on a voulu satisfaire politiquement.

S'agissant en particulier de la partie de la Constitution qui traite des droits et libertés, on constate que ses dispositions laissent souvent transparaître, soit une volonté ultérieure de concrétisation effective, soit au contraire une volonté de blocage de leur invocabilité dans la pratique. Le Préambule et l'article 133 de la Constitution consacrant l'exception d'inconstitutionnalité, constituent la meilleure illustration des ambiguïtés qui caractérisent le texte constitutionnel. Dès lors le contrôle des lois organiques ayant un lien avec ces matières doit inciter le juge à une utilisation avisée de l'interprétation conforme à la Constitution et à l'appel au législateur.

A- L'interprétation conforme à la Constitution et les normes ouvertes du Préambule

D'après le principe de l'interprétation conforme à la Constitution, une norme législative doit toujours être interprétée de telle manière qu'elle soit compatible avec les énoncés constitutionnels²¹. Lorsque plusieurs possibilités s'offrent à l'interprète, il doit choisir celle par laquelle la norme législative

21 Toutefois, selon une définition très restrictive, « l'interprétation conforme trouve ses limites dans la lettre du texte de norme. Ces limites sont transgressées lorsque la variante d'interprétation retenue au moyen de l'interprétation conforme aboutit à une correction du texte de norme élaboré par le législateur. Une telle correction relève du législateur ». Friedrich Müller : *Discours de la méthode juridique*. Traduit de l'allemand par Olivier Jouanjan. Ed. P.U.F. (Coll. Léviathan), 1996, p. 122.

est considérée comme conforme à la Constitution. Du point de vue méthodologique, cette technique d'interprétation se base donc sur la présomption de constitutionnalité de la loi adoptée par le législateur qu'on ne veut pas désavouer par une censure franche.

Toutefois, si la particularité de cette approche est de ne pas mettre en évidence les tares dont souffre une loi, elle a l'avantage d'utiliser les normes constitutionnelles comme des normes de fond, matériellement déterminantes pour fixer le sens à donner aux dispositions de la loi. Les normes constitutionnelles agissent comme un filtre qui permet de retenir le sens à donner à la loi pour qu'elle soit conforme à la Constitution. Mais dans le cas où le sens littéral des dispositions de la Constitution s'y oppose, l'interprétation conforme est difficile à manier. Par contre, si le texte constitutionnel contient des normes ouvertes caractérisées par un haut niveau d'abstraction et d'indétermination, le juge constitutionnel doit affronter le dilemme du choix des critères de sélection.

Faut-il résoudre les problèmes de concurrence ou de collision entre les normes constitutionnelles ou au contraire fermer les yeux sur leur nature conflictuelle en les considérant comme inexploitable par l'interprète? Au Maroc, le Conseil constitutionnel va se trouver lui aussi devant cette alternative: choisir d'exploiter ou non les virtualités des normes ouvertes dans le Préambule de la Constitution. Certes, formellement, le Préambule « fait partie intégrante de la Constitution », mais comment comprendre ses énoncés qui affirment que le Royaume du Maroc accorde « aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays », et procède en conséquence à harmoniser « les dispositions pertinentes de sa législation nationale »?

Face à une disposition d'une loi organique qui imposerait le contrôle de conventionalité des lois ordinaires garantissant les droits et libertés, le Conseil constitutionnel peut-il interpréter cette disposition comme conforme à la Constitution ou au contraire va-t-il déclarer que seuls les droits expressément prévus par les articles de la Constitution doivent être considérés comme seul étalon de contrôle de constitutionnalité? Le choix de l'une ou l'autre réponse ne réside pas dans le texte constitutionnel, mais dans la volonté de celui qui l'interprète. Il s'agit donc d'exposer les motivations qui justifient le choix de l'un des termes de l'alternative. Il n'en reste pas moins que le premier choix suppose l'adoption d'une politique jurisprudentielle qui concorde mieux avec le principe de complémentarité normative dans le domaine des droits de l'homme. Alors que le second choix va limiter forcément la portée des droits et libertés et empêchera toute interprétation extensive. Cela conduira inéluctablement à porter atteinte à l'unité de la Constitution en réduisant le Préambule à un simple « texte récapitulatif » à valeur déclaratoire, alors qu'il mentionne des principes fondamentaux pour la définition des droits et libertés. Il s'agit en l'occurrence des principes d'indivisibilité et d'universalité des droits de l'homme et leur corollaire, le principe de non discrimination. Par ailleurs, si les conventions internationales des droits de l'homme ratifiées par le Royaume sont facilement identifiables, la référence aux notions d'identité nationale et lois du Royaume est impertinente et non opératoire en matière de droits de l'homme.

Quel que soit le choix qui sera effectué par le Conseil, il nous semble inadéquat d'invoquer de telles notions pour justifier la non application des normes internationales. Le juge constitutionnel ne saurait rester neutre en face d'une telle éventualité qui mettrait en cause la responsabilité internationale de l'État marocain. L'interprétation conforme à la Constitution lui permet précisément de décider en faveur de l'une des différentes solutions, en vue de traduire la volonté du constituant.

B- L'appel au législateur et le caractère flou de l'exception d'inconstitutionnalité :

Une loi organique, même si elle comporte des détails sur sa finalité, peut négliger certains aspects que l'on peut attendre sur le plan institutionnel ou processuel. Or, le fait que le juge constitutionnel soit compétent en dernière instance pour contrôler l'ensemble des dispositions de cette loi lui impose l'obligation de signaler au législateur organique certaines dispositions nécessaires afin d'appliquer la Constitution. Cette obligation implique le pouvoir d'inviter à combler des lacunes sur la base des propositions présentées par le juge constitutionnel. Afin d'assurer la cohérence et la complétude de la loi examinée, le juge ne peut rester indifférent aux omissions graves commises par le législateur organique. Certes, les limites fonctionnelles assignées au pouvoir du juge constitutionnel, selon le principe du «*judicial self restreint*», lui interdisent de substituer ses propres formulations à celles du législateur, mais face à des omissions graves il peut tout à fait sortir de sa «*retenue*» et intervenir résolument, même au risque de provoquer un conflit avec un autre pouvoir. Là où le législateur est inconscient des conséquences fâcheuses qu'auraient ces omissions graves sur l'effectivité et l'efficacité de la loi organique, le juge constitutionnel doit user de différentes modalités pour éclairer le législateur sur les pièges à éviter pour rendre sa loi concrétisable.

Le Conseil constitutionnel marocain risque d'être confronté à ce genre d'obligation à propos de la loi organique ayant pour objet la mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité. Le caractère flou de l'article 133 de la Constitution pourrait en effet inciter le législateur à rédiger un texte bancal ou décousu qui ne répondrait pas aux exigences des justiciables. Certes, la finalité de la consécration constitutionnelle de l'exception d'inconstitutionnalité est claire – contester par le moyen de la question préjudicielle la constitutionnalité d'une loi portant

atteinte aux droits et liberté –, mais une analyse approfondie des dispositions de l'article 133 de la Constitution fait apparaître un décalage entre les objectifs fixés et les moyens disponibles pour sa réalisation.

Parmi ces objectifs visés par le texte constitutionnel, il y a l'instauration d'un contrôle *a posteriori* des lois permettant l'abrogation de celles déclarées contraires à la Constitution par la juridiction compétente : la Cour constitutionnelle instituée par l'article 129 de la Constitution. Mais il n'en demeure pas moins que ce contrôle *a posteriori* est consacré avec des termes vagues et insuffisants sur le plan processuel pour les raisons suivantes :

- 1- Quand on parle d'exception d'inconstitutionnalité, il s'agit en principe d'apprécier concrètement la validité de toutes les lois déjà en vigueur. Toutefois, l'article 133 de la Constitution ne précise pas si l'objet du contrôle se limite à la loi au sens formel du terme, c'est-à-dire les textes votés par le Parlement selon les articles 70 et 81, ou englobe toutes les dispositions législatives au sens matériel du terme et contenues dans les Dahir's royaux édictés avant la révision constitutionnelle et qui constituent l'essentiel de la législation marocaine. L'autre question qui se pose concerne les lois autorisant la ratification des traités (article 55). Dans quelle mesure ces lois peuvent-elles faire l'objet d'un contrôle ?
- 2- La saisine de la Cour constitutionnelle n'est possible que par le biais d'un renvoi préjudiciel décidé par le juge du fond des tribunaux ordinaires ou spécialisés. L'exception d'inconstitutionnalité soulevée par un justiciable au cours d'un procès doit avoir, d'une part, un lien nécessaire avec les droits et libertés, et, d'autre part, il faut que la loi contestée commande l'issue du litige. Or, ces deux conditions imposées par le texte de l'article 133 de la Constitution risquent de provoquer des difficultés pour une mise en œuvre de la nouvelle voie de droit reconnue au justiciable. L'établissement d'un

catalogue constitutionnel en matière des droits et libertés peut s'avérer une opération complexe et difficile même pour le juge du fond qui décide, au final, du renvoi préjudiciel devant la Cour constitutionnelle. Une autre question est de savoir comment cette Cour va pouvoir filtrer les décisions de renvoi prises par le juge du fond. Le texte de l'article 133 n'a prévu aucun mécanisme particulier qui servirait à éviter l'engorgement de la juridiction constitutionnelle.

- 3- Le procès préjudiciel en matière constitutionnelle est un procès qui doit permettre en principe un contrôle concret des normes. Il doit servir à constater les vices qui entachent les lois dans leur exécution vivante. Même une loi qui a déjà été validée dans le passé par le juge constitutionnel dans le cadre du contrôle *a priori* et abstrait peut s'avérer inconstitutionnelle après son entrée en vigueur, parce que le contexte juridique n'est plus le même. Or, la Constitution (article 134) considère que « les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

Doit-on comprendre par ces dispositions que l'existence d'une décision antérieure se rapportant à la loi mise en cause dans le cadre de l'exception d'inconstitutionnalité rend impossible le succès de la question préjudicielle? Ou faut-il au contraire admettre que le juge du fond et la Cour constitutionnelle pourraient accepter le réexamen de la loi déjà validée s'ils sont convaincus par les arguments liés aux changements de circonstances invoquées par le justiciable? Si c'est le cas, il faut admettre les revirements de jurisprudence en matière constitutionnelle parce qu'ils ne s'opposent pas au principe de l'autorité de la chose jugée surtout quand il s'agit de garantir la protection des droits et libertés.

Après ces quelques observations, on peut s'interroger sur la position que vont adopter le législateur organique et le juge

constitutionnel pour remédier au flou qui caractérise l'article 133 de la Constitution. En effet, les dispositions qui prévoient l'exception d'inconstitutionnalité ne sont pas des normes précises qui énoncent des modalités uniques pour leur mise en œuvre. C'est ce qui explique le rôle décisif que doit jouer le Conseil constitutionnel dans l'élaboration de solutions adéquates face à un législateur défaillant ou victime de la surenchère démagogique de groupes qui défendent leurs propres intérêts. Le Conseil constitutionnel peut rectifier les dérives de ce genre et inviter le législateur organique à prévoir des garanties procédurales pour la protection des droits et libertés dans le cadre d'un procès préjudiciel. L'action du Conseil est totalement justifiée parce qu'il est une haute juridiction spécialisée qui doit inscrire sa jurisprudence dans le sillage du pouvoir constituant. Lorsque la production législative souffre de tares flagrantes, elle a pour conséquence directe de créer des situations génératrices d'insécurité pour le justiciable.

L'intervention du Conseil constitutionnel pour le contrôle des futures lois organiques concernant les droits et libertés²² va constituer, certainement, un élément déterminant pour fixer le sort de la nouvelle révision constitutionnelle. C'est pourquoi le Conseil doit être attentif aux débats parlementaires qui précèdent le vote d'une loi organique et, surtout, être à l'écoute de l'ensemble des composantes de la société civile. En effet, les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle – dans l'hypothèse où ils seraient publiés – ne peuvent lui être d'aucun secours et ne sauraient conduire à lui faire oublier le contexte politique spécifique qui a donné naissance aux nouvelles dispositions constitutionnelles. C'est pourquoi

²² Il s'agit notamment des lois organiques concernant la mise en œuvre du caractère officiel de la langue amazigh (article 5), le droit de grève (article 29), le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (article 116), les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle (article 131), et celles fixant les conditions de la gestion démocratique des collectivités territoriales (article 146).

le Conseil constitutionnel doit privilégier le contenu objectif du texte constitutionnel, et non pas les conceptions subjectives de ceux qui ont participé directement ou indirectement à son élaboration.

Le mouvement du 20 février* entre essoufflement et mort politique

ABDESLAM BEKKALI

Professeur à la Faculté de droit d'Agdal

Après deux ans d'existence, que reste-t-il de ce mouvement politique (M20F) atypique à plusieurs égards ?

- *Né dans le sillage du printemps arabe, le M20F s'inscrit dans la continuité des grandes vagues de contestations politiques et sociales, qui ont jalonné les cinquante ans d'indépendance du pays.*
- *Transcende les idéologies politiques traditionnelles: il est porteur d'un projet de société dont le socle est constitué par les valeurs universelles de liberté, d'égalité et de solidarité.*
- *Incarne une dialectique classique entre deux types de légitimité: la légitimité historique et religieuse de la monarchie, et la légitimité démocratique exprimée par le suffrage universel.*
- *Dispose de la capacité de prendre de la consistance notamment à l'occasion des débats qui doivent avoir lieu pour l'élaboration des multiples lois organiques prévues par la Constitution de juillet 2011.*

On peut se poser l'étrange question de savoir si les sismologues peuvent prévoir un tremblement de terre, en dépit de son caractère imprévisible et irrésistible ? Certes, il existe des zones sur la planète Terre où les risques sismiques sont plus élevés que d'autres. Il y a également des faisceaux d'indices physiques qui peuvent alerter les scientifiques en vue éventuellement d'évacuer la population¹. Mais qui s'y risquerait à le faire ?

*M20F dans le texte

1 Les scientifiques qui ont été reconnus coupables d'avoir sous-estimé les risques avant le séisme meurtrier de l'Aquila en Italie le 6 avril 2009 ont été condamnés à six ans d'emprisonnement. Le parquet avait requis quatre ans de prison. La jurisprudence italienne a choqué la communauté scientifique.

C'est dans cette logique de pensée que certains auteurs s'aventurent à prévoir dans le domaine de la sociologie politique des secousses sociales considérables qui changent profondément le monde. Ce sont les nouveaux prophètes.

I- Les prophètes des temps modernes

A- Stéphane Hessel: «Indignez-vous»²

À 93 ans ce militant français des droits de l'homme qui, avec René Cassin, ont forgé le concept de droits universels³, appelle la jeunesse du monde à une «insurrection pacifique» en leur disant: «Je vous souhaite à tous, à chacun d'entre vous d'avoir votre motif d'indignation. C'est précieux... Quand quelque chose vous indigne, alors on devient militant, fort et engagé.» Il faut que les États membres de l'ONU s'engagent à respecter les droits universels et qu'ils cessent de commettre des crimes contre l'humanité sur leur territoire au nom de la souveraineté. Le balancier de l'histoire a mis le curseur sur le monde arabe où les dictatures en péril face à la révolte de leurs peuples commettent les pires exactions. L'appel de Hessel a été entendu par la jeunesse occidentale touchée sévèrement par la crise du capitalisme.

Mais c'est dans le monde arabe que l'indignation a atteint son paroxysme. Un vent de colère a soufflé de l'Atlantique à la mer Rouge contre la tyrannie et les inégalités. Le mythe de la passivité des peuples arabes et leur inaptitude à la démocratie a volé en éclat.

² Editions Indigène. Janvier 2011

³ Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'ONU, le 10 décembre 1948 à Paris au palais de Chaillot.

B- Emmanuel Todd: Les mêmes causes produisent les mêmes effets

«Il y a des éléments plus scientifiques qu'on ne le croit dans l'histoire en tant que discipline, je m'inspire de la loi de Stone, un historien anglais qui avait établi le premier ce rapport entre l'alphabétisation et le déclenchement des révolutions anglaise, française ou russe.»⁴ Pour cet anthropologue, la démographie historique⁵ permet d'expliquer les grands bouleversements de l'humanité.

Peut-on faire une lecture mathématique de l'histoire? En formulant par exemple l'équation suivante:

A (niveau d'éducation élevé) + B (tyrannie) + C (grande pauvreté) = R (révolution ou évolution).

Si on jette un regard sur les trois grandes révolutions qui ont jalonné l'histoire de l'humanité, on constate un commun dénominateur et une spécificité.

En effet, ce sont les mêmes ingrédients sociaux-économiques qui sont à l'origine des révolutions populaires⁶ qui se sont déroulées du XIX^e siècle (1848) au XX^e (1989: effondrement de l'empire soviétique et des démocraties populaires staliniennes) et à l'aube du XXI^e (janvier 2011: le printemps arabe).

«Monarchie parlementaire», «Perestroïka, Glasnost», «Dégage», constituent des concepts politiques clefs qui représentent symboliquement durant ces siècles l'incarnation des soulèvements populaires contre les tyrannies. Le Printemps

⁴ Emmanuel Todd, *Allah n'y est pour rien : essai sur les révolutions arabe et quelques autres*. Editions arrets-surimage.net, juin 2011. L'auteur est qualifié de «prophète» car il a prévu l'effondrement de l'empire soviétique et la chute du mur de Berlin dès 1973 dans son ouvrage «la diversité du monde». Il récidive dans la chute de l'empire où il annonce la déliquescence de la superpuissance américaine. Il a également prévu les révolutions arabes dans l'ouvrage cosigné avec Youssef Courbage «Rendez-vous des civilisations», éditions Seuil, septembre 2007.

⁵ Tendances de longues durées à travers les statistiques et l'observation de certaines régularités.

⁶ Voir annexes.

arabe est l'expression d'une « Nahda » de la jeunesse éduquée confrontée aux fléaux sociaux comme l'exclusion, les inégalités sociales, le chômage, la corruption, l'injustice et les violations des libertés.

En constatant l'amélioration des principaux paramètres démographiques, c'est-à-dire l'alphabétisation de masse et le taux de natalité, Emmanuel Todd affirme que le monde arabomusulman connaît une profonde révolution culturelle. « Le péril vert » n'est qu'un épiphénomène normal qui accompagne une explosion de violence idéologique que Todd appelle « crise de transition ». Cette crise se traduit naturellement par une instabilité politique due aux tensions entre les tenants d'une société démocratique et laïque et ceux qui rêvent d'un projet de société islamique. Sur le plan économique les peuples du Maghreb et du Machrek aspirent à un nouveau modèle de développement porteur de perspectives. Le printemps arabe a naturellement engendré des tensions sociales en désorganisant les systèmes de production et particulièrement le tourisme. Les nouveaux dirigeants doivent réussir la révolution économique⁷ en inventant de nouveaux modèles de développement.

C- Marshall McLuhan: le village global

Marshall McLuhan est considéré comme le père de l'âge électronique. Dans son livre « *Under standing media* » publié en 1964, il soutient l'idée que le médium est plus important que le message. Pour lui l'information en soi (le message) n'est plus l'élément déterminant dans l'action de s'informer mais c'est plutôt le moyen par lequel cette information est transmise. Le médium exerce plus d'influence sur nous que le message⁸. Pour

⁷ Les pays arabes ont connu les pires modèles économiques qualifiés de « Crony capitalism » ou capitalisme des copains. Dossier Economie, *Le Monde*, mardi 19 avril 2011.

⁸ McLuhan illustre sa théorie par l'ampoule lumineuse qui crée des espaces sociaux durant la nuit comme un médium sans message ni contenu. Il affirme qu'une ampoule lumineuse crée un environnement par sa seule présence. Voir le dossier Citoyen Facebook VH n° 97 avril 2011.

lui le message du médium est comparable à un morceau juteux de viande porté par le cambrioleur (support médiatique) pour distraire le chien de garde de l'esprit. Le but du cambriolage est de vous influencer dans le sens d'une adhésion à la ligne éditoriale dudit média.

Les nouveaux médias que l'ère électronique allait engendrer feront tomber les frontières du temps et de l'espace. Ils créeraient ainsi des communautés en temps réel communiquant entre elles instantanément au travers d'un réseau qui serait le prolongement d'eux-mêmes et de leur système nerveux. Ce visionnaire conclut : « La révision de nos systèmes politiques traditionnels n'est qu'une des manifestations du processus de retribalisation façonnée par le média électronique, et qui est en train de transformer à son tour la planète en un village global. »

II- « Si vous voulez une société libre donnez lui simplement Internet »⁹

A- Le WEB est un nouveau souffle d'air frais

Etudier l'histoire « c'est prendre rendez-vous avec l'avenir »¹⁰. La spécificité du printemps arabe se singularise par la révolution numérique qui a permis de créer une véritable agora cybernétique pan-arabique où se sont forgés le célèbre cri de colère contre les tyrans (dégage je m'engage), et des concepts politiques fortement mobilisateurs contre la prédation politique et économique (dignité, liberté, égalité).

Les révolutions précédentes étaient incarnées par le nom et le visage d'un chef charismatique et providentiel. Il suffit de citer les noms de Robespierre et Danton pour évoquer la révolution française de 1789 ; de Gorbatchev, Lech Walesa, le

⁹ Samir Aita, rédacteur en chef des éditions arabe du monde diplomatique et président du cercle des économistes arabe.

¹⁰ Maâti Monjib, *À quoi sert Zamane ? À quoi sert l'histoire ?* Zamane, janvier 2013. Un siècle d'histoire.

pape Jean Paul II (Pologne), Vaclav Havel (Tchéquie) pour la révolution anticommuniste; ou encore ceux de Gamal Abdel Nasser, Bourguiba, Mohamed V, Sékou Touré, Nehru pour les associer à la chute des empires coloniaux. Singulièrement, le printemps arabe n'a pas produit de Zaïms. Son « leader » s'appelle: les réseaux sociaux comme Facebook, Twitter et Google. La boîte à outil numérique s'est avérée efficace pour le démantèlement des dictatures arabes. Un demi-siècle avant, MacLuhan avait vu juste, à ce titre il mérite le nom de visionnaire.

Dans son ouvrage « Arabités numériques », le professeur Yves Gonzales-Quijano¹¹ soutient l'idée fondamentale que l'Internet dans le monde arabe a opéré « un profond renouvellement de la politique par les outils numériques ».

Le rapport au titre de l'année 2012 sur les mesures tendant à promouvoir la liberté d'expression, publié par le ministère marocain de la Communication, souligne la profusion des sites d'information sur le web. Il souligne que près de 500 sites ont été créés en toute liberté. Le site-leader marocain est Hespess.com¹².

La jeunesse du « golf à l'océan » est assoiffée de liberté, d'égalité, et de probité. Lorsque les dictateurs arabes décident de couper l'Internet, cette jeunesse sort massivement dans la rue pour crier sa colère en scandant le fameux: « Le peuple veut la chute du régime. » « Le Makhzen » n'a jamais franchi ce Rubicon, du reste les manifestants rejettent ce système de gouvernance traditionnelle assimilé à une espèce de mafia politico-financière par le mot d'ordre « Makhzen dégage », et réclame une monarchie parlementaire qui serait en symbiose avec la légitimité démocratique.

11 Editions Actes Sud. L'auteur est professeur de littérature arabe.

12 Révolution par le net. *Tel Quel* n°558 du 15 au 21 février page 21.

B- Le web-power marocain

Depuis les révolutions arabes, l'Internet est devenu un instrument politique redoutable qui ne cesse d'inquiéter la classe politique et les faiseurs d'opinions. Ce cinquième pouvoir est qualifié par ces derniers de zone de non-droit ou pire de poubelles de la presse¹³.

La toile marocaine a connu un véritable Big Bang et s'inscrit en cela dans cette fantastique révolution mondiale du numérique.

Plusieurs travaux réalisés par des bloggeurs et internautes marocains¹⁴ nous le confirment. Les chiffres sont éloquentes:

- 4,5 millions de comptes Facebook et 27 000 comptes Twitter;
- 450 000 sont adhérents aux réseaux sociaux professionnels LinkedIn et Viadeo;
- Les vidéos postées depuis le Maroc sur le site de partage You Tube sont vues plus d'un million de fois;
- D'autres sites fournisseurs d'actualités comme Yahoo.com, Yahoo.fr ou d'information en ligne telle que l'encyclopédie Wikipédia sont massivement visités;
- La presse électronique marocaine: Lakome.com de Aboubakr Jamaï, Demain online d'Ali M'rabet, Febrayer.com. Ces anciens journalistes ont pris le « maquis » pour fuir la répression;
- Le Web-humour s'inspirant de la culture dite LOL se pratique dans plusieurs sites fondés sur l'instantanéité. Le site « Moroccan Meme Base » où « Bouzebal », incarnation du Marocain d'en bas qui nargue les « Kili minis » ou les bourgeois, connaît un grand succès;
- La blogosphère marocaine blogoma est un site de partage dédié à la moralisation de la vie publique et à la bonne gouvernance (stop TGV);

13 Affirmation respective du n° 1 du PPS et du secrétaire général du syndicat national de la presse marocaine.

14 Marouane Harmach, Mounir Bensalah : Réseaux sociaux et révolutions arabes.

- Mamfakinch du M20 F plateforme dédiée à la lutte contre la désinformation politique. Ce site est qualifié de médias citoyen ou encore d'agence de presse du peuple.

Le Centre d'études sociales, économiques et managériales a dans une étude tenté d'identifier les acteurs qui animent les réseaux sociaux marocains. Quatre groupes d'usagers ayant des profils différents s'activent sur la toile avec un langage particulier comme « liker », « retweeter », ou « partager » :

- Les mobilisateurs : ce groupe est constitué par la cyber intelligentsia ;
- Les observateurs : internautes qui font des reportages qu'ils diffusent sur la toile ou sur certains médias étrangers comme France 24 ;
- Les affectifs : le chat pour trouver l'âme sœur ;
- Communicateurs : amateurs des débats d'idées et des forums de discussions.

D'après cette étude, la première motivation est selon le cas de lancer un débat, chercher un emploi, commenter l'actualité, quête de popularité.

Dans le même ordre d'idée une étude réalisée par l'institut Averty sur un échantillon de 1000 utilisateurs montre que la majorité des usagers d'Internet utilise ce support pour envoyer et recevoir des mails et s'informer, le reste pour correspondre avec famille et amis. La destination des internautes sont par ordre d'importance, les réseaux sociaux, les moteurs de recherche, la presse électronique et les sites de partage de vidéos.

Les motivations des internautes marocains sur la toile peuvent revêtir des natures diverses. Elles peuvent être :

- à caractère humanitaire comme c'est le cas pour l'appel « Angfou et régions, nous ne pouvons être indifférents »¹⁵ ;

¹⁵ 1000 bienfaiteurs ont réunis 600 000 dhs de donation pour venir en aide aux sinistrés du Moyen Atlas.

- à caractère politique et citoyen qui peut sous forme de pétitions dénoncer les incivilités du personnel politique, syndical voire associatif. Les affaires « Amina Filali »¹⁶ et les funérailles du leader islamiste Cheikh Yassine, qui a été curieusement occulté par les médias officiels et partisans, en sont l'illustration ;
- à caractère civique et politique : le ton est parfois provocateur, voire agressif mais parfois mesuré et productif.

Cette débordante activité cybernétique pourra-t-elle donner naissance à un « Médiapart »¹⁷ marocain capable de développer une presse d'investigation ?

C- L'an II de la cyberdémocratie au Maroc ?

Dans « l'an I de la cyberdémocratie au Maroc – 20 février 2011 »¹⁸, nous avons tenté d'appréhender l'impact du printemps arabe sur le développement politique et institutionnel au Maroc, en utilisant un référentiel doctrinal et pragmatique pour comprendre la genèse du mouvement du 20 février, sa nature politique et surtout sa force de proposition dans le débat public¹⁹.

Le discours royal du 9 mars, proposant une Constitution relativement démocratique, constitue la réponse du roi pour apaiser les fortes tensions de la rue. Historiquement, la réforme constitutionnelle peut s'analyser « comme une technique routinière de gestion des crises »²⁰. Sous le règne du roi Hassan II,

¹⁶ Elle s'est suicidée parce que contrainte de se marier avec son violeur. Ce tragique événement a entraîné la réforme des dispositions du code pénal sur le viol.

¹⁷ Cet organe a pu mettre à jour les scandales financiers comme l'affaire Bettencourt et Cahuzac. Edwy Plenel son fondateur vient de publier un ouvrage « Droit de Savoir ».

¹⁸ Bekkali Abdeslam, préfacé par Mohamed Sassi, éditions Hammouch-2011. Dans cet ouvrage l'auteur analyse les trois grandes séquences historiques qui ont jalonné l'année 2011 : les demandes politiques exprimées dans la rue par le M20F ; la réponse constitutionnelle du roi ; les processus référendaire et électoral caractérisés par les jeux, anti-jeux et les hors-jeu politiques.

¹⁹ Voir annexe Genèse et doctrine du M20F.

²⁰ Voir article de Mohammed Madani, « 50 ans d'évolution constitutionnelle » in *Zamane*, p. 120 op cit.

les innombrables révisions constitutionnelles étaient l'expression juridique d'un rapport de force politique entre le palais et les partis politiques issus du mouvement national. Le Roi Mohamed VI a attendu dix ans dans un contexte de printemps arabe, pour accepter une réforme constitutionnelle. Les auditions des partis politiques présentant leur mémorandum devant la commission consultative pour la révision de la constitution, avaient pour objectif de légitimer une Constitution au contenu en deçà des demandes politiques du M20F. Enfin, le rythme adopté était une véritable course contre la montre pour désamorcer la bombe sociale de la contestation politique.

Un profond reformatage du champ politique s'est opéré. Une bipolarisation de la scène politique s'est réalisée entre les partis politiques pro et anti doustour. Un large front de défense des institutions constitutionnelles, composé paradoxalement par les partis politiques issus du mouvement national (koutla), les partis dits de l'administration (RNI, UC, etc.) et le parti islamiste le PJD. D'autre part, le M20F soutenu par la nouvelle gauche²¹ et les islamistes radicaux de feu Cheikh Yassine. Ces alliances contre-nature ont logiquement eu une vie éphémère et ont disparu après les élections législatives du 25 novembre 2011.

a- Le «désir d'histoire»²² nous amène à interroger celle-ci à travers l'opinion des historiens marocains. Abdellah Laroui soutient l'idée que «la monarchie est le seul vecteur du changement et qu'elle est en avance sur la société»; il ajoute que «les mouvements actuels sont une réaction à des rendez-vous manqués, surtout celui de la démocratisation qui est une exigence historique (...). J'ai toujours dit que les responsables pouvaient prendre leur temps, mais qu'ils devaient ouvrir des perspectives». Dans cette logique de pensée,

21 Regroupé dans l'alliance de la gauche démocratique : le PSU, le CNI, le PADS et Ennahj.

22 Maâti Monjib, *À Quoi sert Zamane ?* op. cit.

Laroui soutient l'idée que le mouvement du 20 février n'est qu'un épiphénomène sans grande consistance. «Ce ne sont pas eux qui ont écrit la nouvelle constitution qui sera le seul document qu'étudieront les futurs historiens.»

Nous nous inscrivons en faux contre un tel regard sur le M20F qui ressemble à une forme de myopie politique. En effet, comment ne pas voir les 300 000 manifestants qui, après le discours du roi le 9 mars, sont sortis le 20 mars dans les rues des villes et des villages. Leurs slogans sont porteurs de valeurs fortes comme «monarchie parlementaire maintenant», «abolition de la dépravation», «non aux sacralités», «jugement des corrompus», «dissolution du PAM». Contrairement à ce qu'affirme Laroui (concernant la révolution française), la parole du peuple marocain n'a pas été emportée par le vent de l'histoire. En effet, en dépit de toutes ses insuffisances sur le plan de la séparation des pouvoirs et des mécanismes des contre-pouvoirs, la Constitution de 2011 a intégré les grands principes réclamés par le M20 F²³. Notre grille de lecture nous permet de dire que ce mouvement atypique non seulement a poussé le roi à renoncer à la Constitution de 1996, fondement de la monarchie absolue sous Hassan II, mais également d'intégrer dans la Constitution de 2011 les mécanismes de la bonne gouvernance politique et économique. Cependant, nous demeurons dans la logique d'une Constitution de transition vers une véritable monarchie parlementaire.

b- Le temps politique est précieux, il est nécessaire de ne plus rater les grands rendez-vous avec l'histoire. Ce mouvement citoyen refuse de s'ériger en appareil politique dirigé par un zaïm afin de ne pas devenir l'otage du système makhzen. Une coordination nationale permet de fédérer les forces hétérogènes qui le composent avec toutefois une présence islamiste dominante. Mostafa Bouaziz a tout à fait raison de

23 Pour plus de précision voir Genèse du M20F annexé à cet article.

souligner la dichotomie politique du M20F qu'il situe entre «conservatisme et modernité»²⁴. La cohabitation assise sur une plateforme minimale (monarchie parlementaire) entre les islamistes conservateurs d'Al Adl Wal Ihssane et les jeunes du 20MF d'obédience progressiste et laïque, a pris fin à cause de la surenchère politique des radicaux de droite et de gauche. Ces derniers se sont organisés dans des quartiers populaires avec les slogans virulents comme «une Constitution démocratique et populaire». Les centristes du mouvement qu'on peut qualifier de légitimistes ont par conséquent été débordés par les extrêmes mais également par les appareils idéologiques et répressifs de l'État. Le rêve porté par le mouvement et son refus de tout compromis avec les acteurs politiques traditionnels l'ont naturellement affaibli. Nous souscrivons à la conclusion de M. Bouaziz lorsqu'il affirme à propos du M20F : «Ses leaders, toutes tendances confondues, ont semblé enchaînés, certes de bonne foi, par l'attrait aveuglant d'une logique faussement binaire : celle qui ne réserve aucune place entre le bien et le mal, entre le peuple et le «Makhzen» et entre le structurel et le conjoncturel. Pour autant même en perte de vitesse, le mouvement du 20 février n'est pas mort et a toujours le temps de se reprendre...»²⁵

Conclusion

De ce qui précède, on peut faire trois observations qui s'articulent autour du concept du pouvoir.

a- Légitimité monarchique et légitimité populaire

La monarchie de droit divin est un régime politico-religieux dans lequel l'autorité suprême appartient à un individu (roi, reine,

²⁴ Zamane, p. 166, op. cit.

²⁵ Zamane, p. 166, op. cit.

empereur, impératrice) qui accède au pouvoir par la naissance. La religion est la clef de voûte de la monarchie. Historiquement on est passé du roi-Dieu (Égypte des pharaons, les empereurs romains) au roi élu de Dieu. Quand l'emprise des monarchies européennes a commencé à diminuer et que les idéologies libérales ont répandu l'idée d'un pouvoir politique laïc, reposant sur des bases rationnelles, les monarchies traditionnelles ont perdu leur fondement essentiel. L'idéologie libérale forgée par la bourgeoisie manufacturière, commerçante et intellectuelle, lutte contre l'aristocratie, rempart de la monarchie, fondée sur les privilèges de naissance et la fortune terrienne.

Historiquement, les monarchies européennes ont été progressivement vidées de leur pouvoir pour être cantonnées dans un rôle symbolique²⁶. Au Maroc le syndrome de l'article 19 de la Constitution de 1996 tant décrié par la rue a été repensé pour atténuer un tant soi peu les sur-pouvoirs du roi. Nous avons traduit cette évolution politique par l'équation : l'article 19 = 41 + 42. La royauté demeure l'armature principale de l'architecture constitutionnelle. Avec son double statut d'Amir El Mouminine et de représentant suprême de l'État, il exerce respectivement un pouvoir absolu sur le champ religieux, et un pouvoir dominant au sein de l'État. La seule avancée est que la personne du roi a perdu sa sacralité pour revendiquer celle du roi-citoyen dont «la personne est inviolable et respect lui est dû» (Art 46).

b- Dans ses relations avec les autres pouvoirs la monarchie dispose d'un rôle prééminent

Depuis l'indépendance, une lutte ouverte s'est engagée entre les partis du mouvement national et le roi, sur la question de la

²⁶ Le parlementarisme orléaniste ou dualiste au XIX^e siècle était le reflet d'un équilibre politique entre le roi et le parlement : le gouvernement était responsable devant les deux. Par la suite le parlementarisme est devenu moniste puisque le gouvernement est uniquement responsable devant la représentation nationale.

légitimité. Après maintes vicissitudes historiques, où les différentes Constitutions qui se sont succédé ont institué un régime «de sultanat constitutionnel»²⁷, consacrant la suprématie du trône, c'est-à-dire la légitimité historique et religieuse sur la légitimité démocratique. L'autocratie de Hassan II se traduisait par quelques phrases clés qui ont marqué son règne comme «le peuple ne comprendrait pas que le roi ne gouverne pas effectivement le pays», concept qui est à l'origine de la monarchie exécutive; ou encore «la séparation des pouvoirs ne saurait concerner le pouvoir suprême»²⁸. Force est de constater que les deux artisans constitutionnels constitués par le tandem Mennouni- Moâtassim n'ont fait que reprendre cette philosophie politique dans la Constitution de 2011²⁹. Cette «guerre des légitimités» s'est déplacée sur le terrain électoral miné par l'argent sale, le clientélisme, et la violence. C'est dans cette logique que le leader de l'USFP Abderrahim Bouabid a relevé le défi de se présenter aux législatives de 1977 à Agadir, alors que le palais lui recommandait de se présenter à Salé. S'il avait accepté «il aurait entériné la suprématie de la légitimité traditionnelle, celle du roi et des clans. En revanche, le fait d'être élu par les sympathisants de son parti ne serait pas un fait ordinaire. Il aurait auguré de l'émergence d'une nouvelle légitimité, celle émanant des citoyens et du peuple souverain. Cette légitimité, si elle avait vu le jour... aurait permis une concurrence avec celle du roi, ce que Hassan II voulait tuer dans l'œuf»³⁰.

27 Mohammed Madani, op. cit.

28 Hassan II in *Le Défi*.

29 Voir analyse *L'an I de la cyberdémocratie* op.cit. p. 80 et suivantes. Le concept de subsidiarité a été intégré par le constituant au niveau de l'exécutif : le gouvernement n'est pas tout l'exécutif. C'est un organe qui s'ajoute à l'institution principale pour la renforcer. Au niveau des collectivités territoriales : il consiste à ne pas faire à un échelon plus élevé ce qui peut être fait avec une meilleure efficacité à un échelon plus bas.

30 Mostafa Bouaziz, «Chouhada Koumira : pour qui sont-ils morts ?» p. 156 *Zamane*, op. cit.

Depuis lors, un compromis historique a été scellé pour garantir la paix sociale conclue tacitement entre le palais et les partis de la Koutla. Il a été formalisé avec le gouvernement d'alternance consensuelle dirigé par Abderrahmane Youssoufi. Le printemps arabe est venu d'une manière violente remettre en cause ce compromis politique.

c- Remise en cause du compromis historique ?

La théorie du village virtuel de Mac Luhan a pris la forme la plus aboutie concernant le printemps arabe. Au Maroc, le M20F a créé une véritable agora sur Facebook³¹, afin d'élaborer une plateforme de revendications politiques et d'organiser des marches des indignés. Une vidéo présente des jeunes affichant leur identité et leur résolution de sortir le jour du 20 février se propage sur toute la toile, elle a été reprise par les télévisions du monde entier, sauf celles du Maroc. Un véritable électrochoc frappe la classe politique traditionnelle qui traite avec mépris ce souffle nouveau du printemps marocain. Ce nouveau médium a permis aux internautes de se réapproprier le champ politique dans un cadre spatio-temporel qui dérouta les tenants de l'orthodoxie politique. Réfractaires à toute forme de participation à la chose publique de leur pays, avec un taux d'abstention élevé lors des élections, les jeunes ont eu subitement envie de peser pacifiquement sur les événements pour l'élaboration d'un nouveau contrat social. On assiste à la création d'un nouveau paradigme du concept de politique au Maroc. Le M20F a un caractère participatif et transversal rebelle à toute forme de hiérarchisation pyramidale de leur structure.

L'absence d'appareil et de «zaïm» donne à ce mouvement un caractère atypique qui échappe à la grille de lecture des acteurs politiques traditionnels. En revanche, les partis de la

31 Plus de deux millions de membres Facebook. Le Maroc enregistre la plus grande progression d'inscriptions sur Facebook au monde.

nouvelle gauche, particulièrement le PSU³², accompagnent ces indignés sans vouloir faire « d'OPA politique ».

Nous pensons que tel le sphinx, le M20F est capable de renaître de ses cendres, particulièrement à l'occasion des débats que devront susciter les multiples lois organiques destinées à donner vie à la Constitution. Trois lois organiques pourront être la « dynamo »³³ destinées à le réveiller³⁴. La loi relative au processus de mise en œuvre du caractère officiel de la langue amazigh (art 5), la loi relative au droit des citoyens de présenter des motions en matière législative (art 14), la loi relative au droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (art. 15). Bien entendu, toutes les autres lois organiques sont fondamentales et méritent d'attirer l'attention des cyber-citoyens³⁵.

« Le temps de la connexion permanente », de la généralisation de la connexion téléphonique 3 G permet la mobilité des cyber-citoyens et surtout une réactivité redoutable³⁶. Le champ politique marocain s'est désormais enrichi d'un nouvel acteur politique.

Dans l'hypothèse d'une non-mobilisation politique, les futures lois organiques risquent de s'inscrire dans une lecture autocratique de la Constitution³⁷, celle-ci consolidera alors

32 Pour la première dans l'histoire du Maroc une femme dirige un parti politique. Paradoxalement, ce parti est en cohérence avec les dispositions de l'article 19 de la Constitution sur la parité, contrairement au gouvernement Benkirane.

33 L'auteur de l'option révolutionnaire au Maroc, Mehdi Ben Barka, était qualifié ainsi en raison de son dynamisme politique sur le plan national et international.

34 Voir Liste des lois organiques prévues par la Constitution qui doivent être adoptées avant la fin de cette législature en 2017.

35 Voir dossier citoyen Facebook VH n°97 op. cit.

36 J.-F. Fogel et B. Patino, *La condition numérique*, Grasset, 2013 voir *Monde des livres* du 5 avril 2013. Ces auteurs analysent l'impact d'Internet sur notre rapport au réel et à la vie.

37 La loi organique n° 02-12 du 17 juillet 2012, relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des articles 49 et 92 de la Constitution, réserve la part du lion en matière de nomination au roi (annexe 1). Il nomme par Dahir les responsables des établissements et entreprises publics stratégiques. L'annexe 2 de la loi réserve au gouvernement la liste complétant les fonctions supérieures objet des délibérations du gouvernement. Voir annexe IV.

l'idée contreproductive d'une Constitution qui ressemblerait à un mauvais roman³⁸.

Dans la lignée de leurs aînés politiques tels que Ben Barka, Bensaïd Aït Idder, Omar Benjelloun, et bien d'autres, la jeunesse militante saura se ressourcer pour rallumer le flambeau du printemps marocain et mener le pays à bon port³⁹. Le vent du printemps arabe s'est certes apaisé sur le Maroc, il continue à pousser la roue de l'histoire politique vers un avenir meilleur. Il a essaimé des valeurs qui ont donné à ce mouvement la forme d'une véritable révolution culturelle.

38 Déclaration de Ilyas El Omari électron libre du PAM. *Tel Quel* n° 564 p 6.

39 Paradoxalement, certaines voix au sein du M20F estiment que ce dernier dans sa forme 2011 est bien mort et que leur mission de conscientisation de masse est accomplie. Selon eux ce mouvement opère sa mutation vers une espèce de structure cybernétique d'accompagnement des différentes causes nationales initiées par les différents acteurs politiques. La mobilisation continue concernant notamment la libération des prisonniers politiques du M20F qui ont entrepris depuis mars 2013 une grève de la faim à durée illimitée. La vie de certains d'entre eux est en danger.

Annexes

ANNEXE I- bouleversements historiques au XIX^e, XX^e et XXI^e siècle

ANNEXE II- Mouvement du 20 février (M20F)

- Manifeste du M20F
- Vidéos, nouveau média de communication et de mobilisation.
- Chronologie des événements du M20F

ANNEXE III- Liste des lois organiques prévue dans la Constitution de juillet 2011

ANNEXE IV- Dahir n° 1-12-20 du 17 juillet 2012

portant promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution

ANNEXE I - bouleversements historiques au XIX^e, XX^e et XXI^e siècle

1848-1849

Le « printemps des peuples »

Le grand mouvement révolutionnaire qui agite toute l'Europe en 1848 renverse en quelques mois le système issu du Congrès de Vienne et la chute de l'Empire napoléonien (1815). La crise économique de 1846-1847 a provoqué d'importantes tensions sociales, alors que la diffusion des idées libérales et sociales fragilise chaque jour un peu plus les monarchies conservatrices.

L'agitation commence dès 1847 en Italie du Sud contre les Bourbons et, au nord, contre la présence autrichienne. Le 24 février 1848, après trois jours d'émeutes à Paris, Louis-Philippe est renversé, et la II^e République proclamée. Cette révolution provoque un espoir considérable dans toute l'Europe, et les soulèvements se multiplient dans la péninsule italienne. Une éphémère République romaine sera même proclamée dans les États pontificaux.

En Autriche, Prague et Vienne se révoltent en mars, et l'empereur Ferdinand I^{er} de Habsbourg doit concéder une Constitution libérale. Cet affaiblissement des Habsbourg favorise les mouvements allemands et hongrois, la Confédération germanique se dote d'une assemblée, à Francfort, qui réclame l'unité politique allemande, tandis que les Hongrois, eux, demandent leur indépendance de l'Autriche. Des manifestations auront lieu jusqu'en Grande-Bretagne, mais le pays restera à l'écart du mouvement.

Ces révolutions échoueront, les unes après les autres. En France, dès juin 1848, le parti de l'ordre reprend la main, avant que Louis-Napoléon Bonaparte ne soit élu président le 10 décembre 1848. Les Habsbourg, au prix de menues concessions et d'un changement d'empereur (François-Joseph remplace son oncle Ferdinand I^{er} le 2 décembre 1848), parviennent à conserver le

pouvoir. Les velléités d'indépendance hongroises sont matées en 1849, tout comme les processus d'unité italienne et allemande, qui mettront encore plus de dix ans à s'imposer.

1989

La fin des démocraties populaires

Aux premiers mois de l'année 1989, l'heure est à la détente. Mais aucun observateur n'imagine sérieusement que la fin du « bloc de l'Est » est proche. En janvier, le secrétaire général du Parti communiste est-allemand, Erich Honecker, ne déclare-t-il pas que « dans cinquante ou cent ans, le Mur (de Berlin) sera toujours là » ? Pourtant, en quelques mois, l'ensemble va s'effondrer.

Dès janvier, en Pologne, le gouvernement accepte de reconnaître le syndicat Solidarnosc et d'ouvrir des négociations. En mars, la Hongrie passe au multipartisme, et dès le mois de mai, le rideau de fer séparant le pays de l'Autriche commence à être démantelé. Le 25 juin, Solidarnosc remporte haut la main les premières élections polonaises libres, et le sommet du pacte de Varsovie, le 5 juillet, entérine la fin de « la doctrine Brejnev » de souveraineté limitée : les troupes soviétiques ne viendront pas au secours des « pays frères ».

Dès lors, l'histoire s'accélère. Les 6 et 7 octobre, lors des cérémonies de la RDA, la foule acclame l'homme fort de l'Union soviétique. Mikhaïl Gorbatchev conspu les dirigeants est-allemands, dont le premier d'entre eux, Erich Honecker, qui quitte le pouvoir le 18 octobre. Trois semaines plus tard, dans la soirée du 9 novembre, le mur de Berlin tombe. Même les régimes les plus solides vacillent : le 10 novembre, Todor Zivkov, qui dirigeait d'une main de fer la Bulgarie, est limogé du comité central et quitte ses fonctions de chef de l'État. Vient ensuite le tour de la Tchécoslovaquie. Le 10 décembre, le président Husak démissionne de ses fonctions. L'année se termine par les soubresauts de la dramatique révolution roumaine : le président Nicolae

Ceausescu et son épouse sont exécutés le 25 décembre. Et par un événement plus lumineux : le 29 décembre, l'ancien dissident Vaclav Havel devient président de la Tchécoslovaquie.

2011

Le monde arabe en ébullition

Le 17 décembre 2010, Mohamed Bouazizi, un jeune marchand de fruits et légumes, s'immole par le feu à Sidi Bouzid, au centre-ouest de la Tunisie, après s'être fait confisquer sa marchandise. Dans les jours qui suivent, les manifestations se multiplient dans l'ensemble du pays, avec bientôt pour principal slogan un mot, destiné au président Zine El-Abidine Ben Ali: «Dégage!» Le 14 janvier 2011, après vingt-trois ans de règne, celui-ci s'enfuit en Arabie Saoudite. Scandé dans les défilés tunisiens, le mot d'ordre «Dégage!» ne tarde pas à se répandre dans tout le monde arabe.

Dix jours après Ben Ali, c'est un autre président, l'Égyptien Hosni Moubarak qui se trouve sur la sellette. Malgré sa résistance, après près de trois semaines d'hésitation entre répression et concessions à la foule, le président de l'État égyptien doit se résoudre à quitter le Caire pour Charm El-Cheikh, le 11 février, et à abandonner le pouvoir de l'armée. C'est la fin de trente ans de pouvoir sans partage.

Depuis, les troubles qui agitent le monde arabe, du Maghreb au golfe Persique, ont redoublé d'intensité. En Libye, au Yémen ou à Bahreïn, la répression des émeutes a fait plusieurs morts.

Source: *Le Monde* du 20-21 février 2011.

ANNEXE II: Mouvement du 20 février (M20F)

Manifeste du M20F

Pourquoi ce manifeste? Faire connaître le mouvement, ses idées, ses objectifs, ses moyens.

1- C'est un mouvement intellectuel, social et politique, qui

rassemble tout individu désireux de libérer le Maroc de l'injustice, l'exploitation, la corruption...

2- Les objectifs sont nombreux, réalistes, possibles et légitimes.

a- Intellectuels:

- Restaurer la confiance du citoyen marocain en lui-même, en son pays et ses institutions, en ses électeurs et ses médias ...

- La liberté d'expression, de pratique de la politique et dans l'exercice des droits fondamentaux.

- Faire du citoyen un membre actif intellectuellement, créatif, connaisseur de ses droits et obligations.

b-Sociaux:

- Le taux de pauvreté est devenu dangereux et inhumain, le mouvement veut créer un système qui donne la priorité aux citoyens les plus démunis, en leur assurant la gratuité de l'enseignement, la santé, l'assurance maladie, la retraite. En résumé: réalisation d'une justice sociale.

c- Politiques:

- La pauvreté au Maroc est essentiellement due à la prévarication, pour cela le mouvement réclame une monarchie parlementaire, où le salaire et les prérogatives du roi sont limités.

- Réécrire la Constitution, élections transparentes.

- Traduire en justice tous ceux qui ont pillé les biens publics, abusé de leurs pouvoirs.

3- Les principes.

Principes universels: liberté, égalité, dignité, créativité, initiative, démocratie.

4- Stratégie:

- Contestations, dénonciations, désobéissance aux lois restreignant les libertés.

- Faire pression à travers des médias parallèles, concentrée, organisée et lancée à partir d'Internet.

5- Méthodes de travail :

- Le mouvement travaille par des moyens légaux, sauf si une loi est en contradiction avec les libertés fondamentales.
- Sensibilisation, dialogue, tracts, dissuasion.

6- Organisation et prise de décisions :

- Par la création de coordinations dans toutes les villes, villages et quartiers. Pour créer une coordination il suffit d'être de nationalité marocaine et porteur de l'idéologie du M20F.
- La prise de décision se fait par les coordinations, en toute indépendance et démocratie ; sur le terrain le mouvement se heurte à des problèmes issus de la non-participation de la population dans la vie politique, l'éducation makhzenienne et des situations sociologiques et environnementales.
- Les réunions se déroulent dans les locaux de l'AMDH, la CDT et le PSU, sans aucune intervention dans la prise de décisions. À défaut de local, les réunions se passent dans des cafés ou des domiciles.

7- Les temps forts du M20F :

- 20 février 2011 : 1^{er} pas, grand et dangereux, interventions makhzenienne pour faire échouer les manifestations par des méthodes connues.
- 13 mars 2011 : premières manifestations après le discours du 9 mars, violences contre les manifestants qui se sont réfugiés dans les bureaux du PSU.
- 20 mars 2011 : grande réussite, le message était clair, le changement ne se fait pas par les discours.
- 22 et 29 mai 2011 : participations massives, détentions, répression qui va des blessures graves jusqu'aux liquidations physiques. Le mouvement a perdu le martyr Kamal Elomari. La cérémonie d'enterrement était solennelle. Le makhzen a opté pour la politique de l'hypocrisie sous la pression de l'Europe. Grâce au résultat risible du référendum, les Marocains ont compris, même ceux qui s'opposaient au mouvement, et ont rejoint les rangs.

8- Les réalisations du M20F :

- Intellectuelles : discussions et échanges d'idées, interrogations, rupture avec la peur de s'exprimer, de manifester.
- Sociales : pour se racheter, le makhzen a fait de minimes concessions, en augmentant les fonctionnaires, en fermant les yeux sur les marchands ambulants, en donnant des instructions de faciliter les procédures administratives aux citoyens.
- Politiques : dénonciation de la réalité politique, sociale et économique, création d'un dialogue politique, unification du discours anti tyrannie et pour la démocratie, rendre aux partis politiques leur réelle dimension qui ne représente en rien le citoyen, création d'un dialogue politique sur le Maroc à l'étranger, par le biais des RME, prouver que le changement est possible, contrairement à l'avant 20 février quand les partis politiques n'osaient pas évoquer la question de la Constitution...

9- Comment participer ?

- Participer aux marches, sensibiliser l'entourage, assister aux réunions des coordinations, création de slogans, poèmes, vidéos, dessins.
- Respect de la devise du mouvement : monarchie parlementaire.
- Aide matérielle, avec le droit sur le bilan des comptes, impression des tracts et communiqués.

Vidéos : Nouveau média de communication et de mobilisation

- 1- 1^{ère} vidéo (1^{er} appel) : postée par « Liberté et Démocratie Maintenant » et mise en ligne par Lakomechannel, où Oussama Lakhli, un des fondateurs fait un appel à manifester pour élire une constituante, écrire une nouvelle Constitution, et libérer les détenus politiques.
- 2- Deuxième appel : une semaine avant le 20 février, le M20F

a mis en ligne une vidéo réalisée par Montasser Drissi, où des jeunes déterminés, expliquent pourquoi ils sortiront le 20 février, « انا مغربي غادي نخرج ».

3- 3^{ème} vidéo (qui sommes-nous ? quel est notre objectif ?) : deux jours avant le 20 février, mise en ligne par M20F, réalisée par Mountasser Drissi, vidéo explicative pour faire taire les rumeurs, en arabe et en amazigh, et sous titrée en anglais :

Qui sommes-nous ?	شكون حنا؟
Que voulons-nous ?	شئو بغينا؟
Qui est derrière nous ?	شكون مورانا؟
Rumeurs	اشاعات؟
Quel est le début ?	كيفاش بدينا؟
Les détentions ! la peur a disparu !	الاعتقالات الخوف مشا

4- 4^{ème} vidéo (discours du 9 mars) : Vidéo mise en ligne par Moroccans For Change, le 16 mars, semaine d'action et volontariat, pour dénoncer la défaillance des services publics :

- 16 mars 2011 : don de sang ;
- 17 mars 2011 : anti corruption ;
- 18 mars 2011 : journée de mise en accusation « يوم محاسبة » ;
- 19 mars 2011 : boycotter la télévision marocaine, écrire dans les blogs pour exprimer les problèmes ;
- 20 mars 2011 : le grand rendez-vous.

5- 5^{ème} vidéo : mise en ligne par M20F, réalisée par Mountasser Drissi, appelle à une manifestation de masse, et répond à « pourquoi sortir le 20 mars ? ». Les chaînes nationales ont annoncé l'annulation de la manifestation.

6- 6^{ème} vidéo (marche de la loyauté) : réalisée par Ghassan El Hakim, c'est un dialogue entre un pro et un opposant de la marche de la loyauté au roi.

7- 7^{ème} vidéo (Makhzen) : mise en ligne par Mamfakinch, une petit Einstein explique le concept de Makhzen.

8- 8^{ème} vidéo : mise en ligne par Mamfakinch, le groupe marocain Hoba Hoba Spirit chante l'hymne national tunisien.

9- 9^{ème} vidéo : vidéo mise en ligne par Moroccans For Change, sur You Tube, Hilana Rizky, militante du M20F, relatant les faits de la marche sur le centre secret de détention de Témara (Guatemala), qui a connu une répression sanglante.

10- 10^{ème} vidéo : mise en ligne par Zorro of Morocco, les plates-formes des médias citoyens diffusent des vidéos montrant la répression.

11- 11^{ème} vidéo : mise en ligne par Mouad l7a9ed, duo L7a9ed et Jihane, « ملليت » « j'en ai marre ! »

12- 12^{ème} vidéo : mise en ligne par Insansarih, montrant un ultranationaliste anonyme menacer les militants du M20F avec une hache.

13- 13^{ème} vidéo : le 17 juin, 2^{ème} discours du roi, les médias publics mobilisés pour propager les idées réformistes. Une vidéo est mise en ligne par Nordahan, montrant l'enthousiasme aveugle décrit par la télévision d'État.

14- 14^{ème} vidéo : mise en ligne par le M20F et réalisée par Montasser Drissi, elle appelle au boycott du référendum.

15- 15^{ème} vidéo : par le jeune réalisateur Nadir Bouhmouch, qui appelle au boycott.

16- 16^{ème} vidéo : publiée dans le blog 24-Mamfakinch, montrant des individus en train de manipuler une urne après la fermeture des bureaux de vote. Mise en ligne par Référendum Maroc. D'autres vidéos d'irrégularités ont fait le tour du net.

17- 17^{ème} vidéo : début septembre, après adoption de la Constitution, appel à une protestation nationale, des jeunes dénonçant les pratiques d'inégalités, santé, enseignement,

transport, « droit de veto » du roi, ... Vidéo mise en ligne par le M20F, réalisée par Montasser Drissi.

- 18- 18^{ème} vidéo: octobre 2011, mise en ligne par Mamfakinch.com, message des blogueurs et activistes arabes réunis à Tunis, pour leurs homologues marocains: « Nous ne renoncerons pas! *مامفاكينش!* »
- 19- 19^{ème} vidéo: bande-annonce du nouveau film de Nadir Bouhmouch « Mon Makhzen et Moi! ». Nadir est un jeune cinéaste marocain qui vit en Californie.
- 20- 20^{ème} vidéo: un vœu. Zineb Belmkeddem chante « longue vie au peuple! ». Vidéo mise en ligne par Moroccan Youth.

Ce travail est réalisé avec l'aide du dossier Global Voices sur la contestation au Maroc 2011.

Chronologie des événements du M20F

Février 2011: Naissance du printemps marocain

- Lors d'une conférence de presse les jeunes du M20F ont affirmé qu'ils étaient bien organisés et qu'ils ne renonceraient pas à leur action.
- Des centaines de personnes se sont rassemblées vendredi soir à Tanger pour protester devant les locaux de la société française Veolia, chargée de la distribution d'eau, de l'assainissement et de l'électricité.
- Des centaines de diplômés chômeurs réclament le départ du Premier ministre Abbas El Fassi.
- Le comité exécutif du parti de l'Istiqlal a appelé les Marocains « à faire montre de conscience, de vigilance et à ne pas se laisser guider par des appels aux objectifs ambigus ».
- Moncef Belkhatat, ministre de la Jeunesse et des Sports, a déclaré sur son mur Facebook que la marche du 20 février au Maroc est manipulée par le Polisario.
- L'appel à manifester du 20 février a été qualifié par le

Mouvement « Matquich Bladi », (Touche pas à mon Pays), de « mimétisme inacceptable avec les événements en cours au Maghreb et au Moyen Orient ».

- L'appel à la manifestation de dimanche 20 février émis par le « Mouvement liberté et démocratie maintenant » a été annulé ce samedi, indique un communiqué diffusé sur Internet.
- Taïb Cherkaoui, ministre de l'Intérieur, s'est engagé lors d'une rencontre avec des représentants d'associations samedi, à ce que les services de sécurité n'interviennent pas dans le cadre de la marche du 20 février.

Les soutiens au M20F:

- Le Prince Moulay Hicham, qui commentait jeudi sur France 24 le mouvement de révoltes sociales dans le monde arabe, a affirmé qu'il « adhérerait à toute initiative qui appelle à la démocratisation de notre système politique, à condition qu'elle soit pacifique et tolérante ».
- Mohamed Bensaid Ait Idder, figure emblématique de la gauche, Miloud Chaâbi, homme d'affaires populiste, Karim Tazi, homme d'affaires ...
- Partis politiques: Parti Socialiste Unifié et Annahj Addimocrati.
- Associations: La Ligue marocaine pour la défense des droits de l'Homme, l'Association marocaine de défense des droits humains, le Forum marocain pour la Vérité et la Justice, Amnesty International - Maroc, l'Observatoire marocain des prisons, l'Association démocratique des femmes du Maroc, Observatoire marocain des libertés publiques, l'Association marocaine des femmes progressistes, Société Maroc pour défendre l'indépendance de la magistrature, Adala, l'Association marocaine de lutte contre la corruption, le Centre marocain des droits de l'homme, le Forum Karama pour les droits de l'homme, l'Association marocaine pour la citoyenneté et des droits de l'homme, Organisation pour la liberté

d'information et d'expression, Forum des alternatives Maroc, le forum des citoyens.

- Syndicats : le Syndicat national de la Presse (SNPM), l'Union marocaine du travail (UMT), la Confédération démocratique du travail (CDT), l'Organisation démocratique du travail (ODT).

Le 20 février 2011 : la marche de la liberté et de la dignité

- Des manifestations ont eu lieu dans 53 préfectures le dimanche 20 février. La police a compté 37 000 manifestants, les organisateurs en revendiquent 370 000. Les manifestations se sont déroulées dans un climat pacifique. Toutefois, et après la fin des manifestations, les villes de Tanger, Tétouan, Larache, Al Hoceima, Sefrou, Marrakech et Guelmim ont connu des actes de sabotage auxquels se sont livrés des fauteurs de troubles, dont des mineurs et des repris de justice», a déclaré le ministre de l'Intérieur Taib Cherkaoui [22]. Il a indiqué que 33 établissements et édifices publics, 24 agences bancaires, 50 commerces et édifices privés, 66 véhicules et 2 vélomoteurs ont été incendiés. Les mineurs arrêtés sur les lieux des événements ont été remis à leurs tuteurs, alors que 120 personnes ont été arrêtées et seront déférées devant la justice. Les recherches se poursuivent pour l'arrestation du reste des personnes impliquées. Cinq manifestants sont morts dans une agence bancaire incendiée, Le ministre a ajouté que 128 personnes, dont 115 policiers, ont été blessées lors des manifestations. Un jeune homme dénommé Karim Chaib a succombé le 23 février à des blessures qu'il avait reçues lors des émeutes du 20 février à Sefrou.
- Quelques 96 personnes ont été présentées à la justice dans les villes de Marrakech, d'Al Hoceima et de Tétouan pour des actes de vandalisme commis en marge des manifestations du dimanche 20 février.

- Quatre personnes arrêtées en marge des manifestations du dimanche 20 février à Tanger ont été condamnées à dix ans de prison ferme pour vandalisme.
- De nombreuses personnalités du monde politique, journalistique, culturel ou encore des affaires, ont pris part à la marche du 20 février à Rabat. Parmi elles, Miloud Chaâbi et ses enfants, Boubker Jamaï et Ahmed Snoussi alias Bziz.
- Human Rights Watch (HRW) et Amnesty International ont félicité le Maroc pour le traitement fait aux marches du dimanche 20 février.
- Le 21 février 2011 le roi a prononcé un discours pour annoncer la création du Conseil économique et social, il a indiqué qu'il ne céderait pas à « la démagogie et à l'improvisation ».
- Mustapha Ramid, député et membre dirigeant du Parti Justice et Développement (PJD) a décidé de se retirer de celui-ci pour protester contre la décision du PJD de ne pas participer aux marches du 20 février.
- La Bourse de Casablanca a connu une baisse de 3 % des indices de la place financière.
- Le parti socialiste USFP, qui ne s'était pas prononcé sur les manifestations de protestation du 20 février jusqu'à présent, aurait finalement décidé de se joindre aux revendications de la jeunesse.
- Environ 2 000 personnes ont pris part à la marche organisée le 26 février à Casablanca, sans qu'aucun incident ne soit enregistré.
- Une marche de protestation prévue le 26 février à Tanger par l'antenne locale du « M20F » a été interdite.
- Mohamed Horani, le président de la Confédération Générale des entreprises du Maroc (CGEM), a appelé mercredi les patrons marocains à créer de l'emploi, rappelant à ce propos que 80 % des revendications lors des manifestations du 20 février sont sociales.

- Le conseiller royal Mohamed Mouâtassim a rencontré les dirigeants de cinq syndicats, sur demande du Roi Mohammed VI, indique mardi le quotidien *Al Ittihad Al Ichtiraki*.
- Le M20F appelle à manifester les 06 et 20 mars 2011.

Mars 2011 : La Constitution s'écrit dans la rue

- Des milliers de personnes ont participé à la marche du 6 mars organisée place Mohammed V, à Casablanca. La marche qui aurait été dominée et menée par Al Adl Wal Ihssane, était bien organisée et s'est terminée en milieu d'après-midi sans heurts. Des sit-in ont été organisés dimanche dans plusieurs villes du Royaume. Les manifestants scandent presque tous les mêmes slogans que lors des précédentes marches et exigent des réformes radicales.
- Le 7 mars, lors d'une manifestation organisée à Salé, Abdelillah Benkirane, secrétaire général du Parti Justice et Développement (PJD), a lancé un appel au Roi Mohammed VI, lui signifiant que le Maroc n'accepte plus des hommes comme Fouad Ali El Himma, Mounir Majidi et Ilyas El Omari.
- Moins de 300 manifestants du mouvement des jeunes du M20F se sont rassemblés dimanche le 8 mars devant la place de la poste, au boulevard Mohammed V de Rabat.
- Le 8 mars, dans un entretien au quotidien suisse *Le Temps*, Réda Allali, chanteur du groupe Hoba Hoba Spirit, Nour-Eddine Lakhmari, cinéaste, et Driss Ksikes, écrivain, reviennent sur l'actualité marocaine et les revendications de la jeunesse marocaine.
- Le 9 mars, le Roi Mohammed VI a adressé un discours dans lequel il a exprimé sa volonté d'entreprendre une réforme constitutionnelle globale et annonce à cette occasion la création d'une commission pour la révision de la Constitution, qui sera dirigée par Abdeltif Mennouni.
- Le 10 mars 2011, deux groupes Facebook qui se font appeler

«Mouvement 9 mars» et «Mouvement des jeunes du 9 mars: Nouvelle constitution, nouvelle ère», viennent de voir le jour sur le réseau social.

- Cependant, un sit-in à Casablanca est violemment dispersé le dimanche 13 mars. La répression a fait des dizaines de blessés. Les promesses de réforme n'abordent pas, entre autres, le pouvoir de droit divin du monarque, qui le rend intouchable et lui permet de passer outre la Constitution; Ahmed Reda Benchemsi note toutefois le caractère contradictoire de ce droit divin avec la procédure référendaire choisie pour valider les réformes projetées.
- Al Adl wal Ihssane soutient officiellement le M20F.
- Amnesty International a demandé au Maroc de ne pas réprimer les manifestations prévues dimanche 20 mars dans le pays.
- Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères, a qualifié jeudi devant le Conseil de sécurité de l'ONU à New York, le discours royal du 9 mars, de «courageux et visionnaire».
- Le 19 mars, Nadia Yassine, porte-parole du mouvement islamiste Al Adl wal Ihssane (Justice et Bienfaisance), a déclaré vendredi que son mouvement soutient les jeunes du M20F.
- Mariano Rajoy salue les réformes annoncées au Maroc.
- Fathallah Arsalane, porte-parole d'Al Adl wal Ihssane, explique dans un entretien à Lakome.com, que son parti s'accordait aux revendications du M20F, laissant celles qui lui sont propres «de côté».
- Des milliers de Marocains sont descendus dans les rues le dimanche 20 mars, dans plus de 60 villes et villages du Maroc et à l'étranger pour accélérer le processus des réformes politiques et constitutionnelles dans le Royaume, mais aussi pour réclamer plus de démocratie et de justice sociale.

- Les personnalités les plus détestées par les manifestants, en fonction des slogans qu'ils scandaient lors des différentes marches organisées au Maroc et principalement à Rabat et Casablanca, sont les suivantes : Mounir Majidi, le secrétaire particulier du Roi Mohammed VI, Hassan Bouhemou, le directeur général du holding royal Siger, Anas Sefrioui, le PDG du groupe Addoha, Abbas El Fassi, le Premier ministre, Fouad Ali El Himma, le fondateur du Parti Authenticité et Modernité (PAM), Moncef Belkhatat, le ministre de la Jeunesse et des Sports, Taïb Fassi Fihri, ministre des Affaires étrangères, Ali Fassi Fihri, président de la FRMF, Yasmina Baddou, ministre de la Santé, Salahedine Mezouar, ministre des Finances, Khalid Naciri, ministre de la Communication, Fayçal Laraïchi, PDG de la SNRT, Salim Cheikh, DG de 2M, Karim Ghellab, ministre du Transport, Mohamed Sajid, maire de Casablanca, Taïb Cherkaoui, ministre de l'Intérieur, Mustapha Mouzouni, préfet de police de Casablanca, Mohamed Halab, wali du grand Casablanca.

- Les slogans scandés lors des marches du 20 mars à Rabat et Casablanca ne diffèrent pas de ce qui était revendiqué lors des marches du 20 février dernier. Ci-dessous les principales revendications :

Pain, liberté et dignité, Écoute la voix du peuple, Le peuple veut mettre fin à la tyrannie, Ni santé, ni éducation, c'est ça le Maroc, Le peuple veut faire tomber la police politique et économique, Refus d'une Constitution du Makhzen, Aujourd'hui le 20 mars tombe l'article 19 de la Constitution, Un roi qui règne et ne gouverne pas, Les Marocains veulent le changement, Parlement, gouvernement, Majidi, Hima, El fassi, Makhzen : Dégagez.

Dans les autres villes du Royaume, les slogans scandés étaient imprégnés principalement par la réalité socio-économique de ces régions. Les uns réclament le départ d'un élu, ou d'un président de municipalité, les autres revendiquent des droits personnels.

- Une Commission consultative de révision de la Constitution est mise en place, les jeunes du M20F, Attac Maroc, l'Association marocaine des droits humains, le Parti socialiste unifié (PSU) et Annahj Addimocrati refusent de participer aux travaux de la commission.
- Appel à manifester le 27 mars 2011.
- Les membres du M20F à Paris comptent observer un sit-in le 30 mars prochain devant le siège du ministère français des Affaires étrangères, pour protester contre « l'ingérence de la France dans les affaires marocaines ».
- Un jeune homme dénommé Karim Chaib a succombé le 23 février à des blessures qu'il avait reçues lors des émeutes du 20 février à Sefrou.
- Le M20F a appelé les habitants de Rabat à ne pas payer leurs factures d'eau et d'électricité du mois de mars, car 25 % du montant de ces factures sont destinés aux chaînes de télévision publique, qui « l'utilisent pour duper le peuple au lieu de l'informer ».
- Le M20F a manifesté dimanche (27 mars 2011) scandant toujours les mêmes slogans.
- Le Maroc vend ses entreprises pour préserver la paix sociale : le 30 mars 2011 le ministère des Finances vient d'annoncer la mise en vente par l'État de la Société de sel de Mohammédia (SSM).

Avril 2011 : Les positionnements

- Des opérateurs touristiques marocains ont dévoilé que l'effet 20 février menace le tourisme marocain (2 avril 2011).
- Le 3 avril 2011, 4000 personnes ont manifesté pacifiquement à Casablanca, pour réclamer principalement la « démission du gouvernement, la dissolution du parlement » et « plus de démocratie et de justice sociale ». Plusieurs milliers de personnes ont manifesté à travers le Royaume.

- Al Adl wal Ihssane, soutien inconditionnel de la Jamaâ au M20F: Nadia Yassine, (4 avril 2011).
- Le samedi 2 avril a vu naître à Tanger le «Mouvement des jeunes pour défendre le compteur». En effet, la contestation contre Amendis, filiale de Veolia Environnement, ne cesse de prendre de l'ampleur.
- Dans une lettre adressée à Alain Juppé, le Comité Marocain de Suivi du 20 février en France, a vivement critiqué le ministre français des Affaires étrangères, pour avoir salué le courage politique du Roi Mohammed VI, le 17 mars dernier devant l'ONU.
- Le gouvernement promet une hausse des salaires, des pensions et du SMIG.
- Le groupe Hoba Hoba Spirit chante pour le 20 février dans son dernier opus: «Iradate al hayat» (volonté de vivre).
- Le rappeur marocain Toufik Hazib, alias Don Bigg, vient de sortir une nouvelle chanson intitulée «Mabghitch» (Je ne veux pas), dans laquelle il critique vivement le M20F, qui s'autoproclame porte-parole du peuple marocain.
- Mustapha Ramid, Lahbib Choubani et Abdelali Hamidine viennent de retirer leur démission du secrétariat général du Parti Justice et Développement.
- Le 14 avril, le roi gracie 92 prisonniers politiques, dont des islamistes et des indépendantistes sahraouis.
- Un appel à manifester dimanche 24 avril a été lancé sur Facebook par le M20F, environ 78 villes et villages et des MRE auraient déjà répondu à l'appel.
- Le 24 avril, des manifestations rassemblent des milliers de personnes dans plus de 100 villes et villages, celle de Casablanca atteint 10 000 personnes. La police s'étant montrée discrète, le calme a régné et aucun incident n'est à déplorer.
- Le militant rifain des droits de l'Homme, Chakib Khyari, a

repris ses activités militantes trois jours après sa libération en assistant à la manifestation du M20F à Nador.

- Le M20F veut sa «Place Tahrir»: une vingtaine de personnes ont observé un sit-in sur la place Nevada à Casablanca, dès la fin de la marche du dimanche et jusqu'au lundi matin.
- Le gouvernement augmente les salaires de 600 dirhams et décide une baisse des tarifs d'électricité (26 avril 2011).
- Le 27 avril, le roi promet une hausse du salaire minimum de 15%, une augmentation des salaires des fonctionnaires de 600 dirhams et des petites retraites de 600 à 1 000 dirhams.
- Cinq membres du M20F décèdent dans un accident à Guercif (27 avril 2011).
- Pique-nique prévu le 15 mai devant le centre de détention secret de Témara! (28 avril 2011).
- Attentat de Marrakech: un sit-in prévu devant le café Argana (29 avril 2011).
- La veille de la marche du dimanche 24 avril dernier, Mounir Majidi, le secrétaire particulier du Roi Mohammed VI, serait parti en Floride (USA), pour fuir les voix qui l'appellent à dégager.

Mai 2011: Répression et complot du silence

- Près de 5 000 personnes ont participé à une marche de protestation le 8 mai pour dénoncer l'attentat de Marrakech et revendiquer une «nouvelle Constitution» et une «justice sociale».
- Farah Abdelmoumni, étudiante marocaine en France, et membre du M20F, est bloquée depuis près d'une semaine sans passeport au Maroc.
- Farah Abdelmoumni de retour en France (10 mai 2011).
- Un rassemblement devant le centre secret de Témara, où un pique-nique était prévu, est violemment réprimé (15 mai 2011).

- Les manifestations du 15 mai à Casablanca, Agadir, Rabat et Tanger sont violemment dispersées, ainsi que celles du 28 mai à Rabat.
- Les manifestations du 22 mai violemment dispersées à Rabat et Casablanca. Ces marches avaient été interdites par les autorités marocaines, ce qui n'a pas empêché les manifestants de sortir par centaines dans les rues.
- *Le Nouvel Observateur* «La monarchie marocaine, un gage de stabilité» (17 mai 2011).
- «Macharif », émission phare d'Al Aoula, censurée, en raison de son soutien ouvert aux manifestations en cours dans le Royaume depuis février mais aussi au « Printemps arabe ».
- Le 23 mai, la police marocaine a dispersé violemment plusieurs centaines de jeunes, faisant des dizaines de blessés. Lors des manifestations du 29 mai, la répression est encore plus violente, faisant au moins 29 blessés à Casablanca.
- Le porte-parole du gouvernement, Khalid Naciri, a accusé ouvertement lundi, Al Adl Wal Ihssane, Annahj Addimocrati (extrême gauche) et un groupe salafiste, d'être derrière les mouvements de contestation qui secouent le Royaume depuis le 20 février dernier.
- Le CNDH soutient la répression des manifestations du 22 mai (25 mai 2011).
- Une manifestation réprimée devant le Parlement à Rabat le samedi 28 mai, (29 mai 2011), elle visait à dénoncer la répression des manifestations du dimanche 22 mai dans le pays.
- Le M20F appelé à son tour à dégager : plusieurs dizaines d'habitants du quartier Sbata à Casablanca sont sortis de leurs maisons et commerces dimanche pour empêcher le M20F d'organiser une marche à partir de leur quartier.
- L'homme d'affaires marocain, Karim Tazi, interdit de manifester sur la voie publique par les autorités (24 mai 2011),

il a affirmé lundi 30 mai au quotidien arabophone *Assabah*, qu'il soutenait moralement et logistiquement le M20F.

- La commission européenne critique la répression des marches par le Maroc (31 mai 2011).

Juin 2011 : Le référendum de la discorde

- Le projet de réforme de la Constitution est prêt (1^{er} juin 2011).
- Le M20F lance un appel à manifester le 5 juin (1^{er} juin 2011).
- Le M20F vient de lancer un nouvel appel à manifester au Maroc, «pour protester contre la répression».
- Décès de Kamal Omari, membre du M20F, le 2 juin 2011 à Safi, succombant à ses blessures dues à la répression du 29 mai.
- Manifestations le 5 juin, «dimanche de la résistance» le 6 juin 2011.
- Malgré le discours de l'État menaçant de réprimer les manifestations de protestation prévues dimanche 5 juin au Maroc, plusieurs marches ont eu lieu à travers le Royaume dont la plus importante a été celle de Safi (ville du martyr).
- Le mouvement Al Adl Wal Ihssane domine les manifestations à Casablanca (13 juin 2011).
- Le M20F appelle à manifester ce dimanche pour dire «Non» à la Constitution et revendiquer une Constitution démocratique.
- Accrochages entre pro et anti Constitution dimanche 20 juin 2011.
- De nombreuses manifestations prévues dimanche au Maroc auraient été repoussées par des citoyens qui ont organisé des contre-manifestations pour scander «Oui à la constitution» et «Vive le Roi». Seules les marches de Casablanca, Marrakech et Tanger ont réussi à s'imposer.

- Emeutes sanglantes à Safi entre pro- et anti-Constitution (21 juin 2011).
- Des affrontements survenus dimanche entre des partisans du M20F et des manifestants pro-Constitution à Safi ont fait trente blessés dont six parmi les forces de l'ordre.
- Le 17 juin, le roi annonce les aboutissants de la réforme annoncée trois mois plus tôt. Le projet de la nouvelle Constitution sera soumis à référendum le 1^{er} Juillet.
- Manifestations dimanche pour appeler au boycott du référendum (24 juin 2011).
- (25 juin 2011) Dans un article intitulé « Une nouvelle Constitution marocaine en trompe-l'œil », le quotidien français *Libération* estime que la réforme présentée par le Roi Mohammed VI « renforce le rôle du Premier ministre sans vraiment limiter les pouvoirs du roi ».
- Marches pour (et contre) la Constitution dimanche 26 juin (27 juin 2011).
- Le M20F boycotte le référendum (28 juin 2011)
- Le M20F ne manifeste pas le jour du référendum (30 juin 2011) pour éviter les confrontations avec les pro-Constitution.

Juillet 2011 : Le rejet

- Manifestations ce dimanche 3 juillet au Maroc (3 juillet 2011) pour protester contre la nouvelle Constitution, qualifiée d'octroyée. D'autres marches populaires ont eu lieu pour fêter et soutenir le projet de réforme de la Constitution.
- Des manifestations au Maroc contre la Constitution sont organisées toutes les semaines.
- Human Rights Watch (HRW) appelle le Maroc à mettre fin à la répression des manifestations. « Il ne suffit pas d'adopter une Constitution, si les libertés individuelles ne sont pas respectées ».

- Le 17 juillet 2011 plusieurs milliers de personnes ont à nouveau manifesté. Les revendications sont les mêmes que celles clamées depuis le 20 février : une vraie Constitution démocratique, des changements politiques et une plus grande justice sociale.
- Oussama El Khlifi, membre du M20F, devrait se présenter aux prochaines élections législatives sous les couleurs de l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP), a affirmé mardi l'universitaire marocain Hassan Tarik dans l'émission Hiwar sur Al Aoula.

Août 2011 : Le ramadan de la colère

- Les manifestations populaires se poursuivent pendant le ramadan, un sit-in et ftour collectif à Tanger.
- Le M20F manifeste le jour de la commémoration de la révolution du Roi et du peuple.

Septembre 2011 : La radicalisation du mouvement

- Le 9 septembre 2011, Mouad Belghouat alias El Haked, rappeur et membre du M20F, est arrêté en raison de ses engagements politiques « gênants ».
- Le 9 septembre, certaines nouveautés commencent à faire irruption, notamment avec le fameux slogan : « Le peuple veut la chute du régime. »
- Le M20F manifeste le 11 septembre à Rabat dans le quartier populaire Yaâcoub Al Mansour, afin de marquer sa rentrée sociale et politique.
- Le 11 septembre, le M20F manifeste dans le quartier populaire de Sidi Moumen, célèbre bidonville de Casablanca, sous les slogans de la chute du makhzen.
- Reda Allali, vocaliste guitariste du groupe marocain Hoba Hoba Spirit a déclaré au quotidien espagnol *El Mundo* : « Au Maroc il y a deux problèmes : nous ne savons ni qui nous sommes, ni où nous allons. » Le musicien pense que

le Royaume est un gros producteur de schizophrénie et d'absurde, où les trafiquants de drogue sont très religieux, les prostituées donnent des sermons et les marxistes soutiennent le Roi.

- Le 25 septembre, nouvelles manifestations au Maroc pour une justice sociale

Octobre 2011 : L'appel au boycott

- Adl Wal Ihssane appelle au boycott des élections le 2 octobre 2011.
- Le 14 octobre 2011, polémique après la mort d'un diplômé chômeur à Safi en sautant du toit du siège de l'Agence pour l'Emploi (ANAPEC), où il observait un sit-in avec deux autres diplômés depuis le 5 octobre, quand les forces de l'ordre sont intervenues pour les évacuer.
- Le M20F appelle au boycott des élections.
- Le M20F a fêté dimanche la mort de l'ancien dirigeant libyen Mouâmar Kadhafi.
- Mort de Kamal Hussaini, militant du M20F et diplômé chômeur, à Aït Bouayach le 27 octobre 2011, poignardé par un jeune.

Novembre 2011 : Faible taux de participation

- Des milliers de personnes ont manifesté dimanche 20 novembre sous une pluie battante contre les élections du 25 novembre.
- Le 6 décembre, le M20F a finalement répondu favorablement aux multiples appels du chef du gouvernement, Abdelilah Benkirane, pour ouvrir un dialogue, mais sans lignes rouges, affirme Najib Chaouki, un militant du M20F.
- Le M20F a organisé un sit-in devant le cinéma Megarama à Casablanca le 14 décembre, pour dénoncer le concert donné par la chanteuse franco-marocaine Hindi Zahra à Tel Aviv, en Israël.

- Le mouvement Al Adl Wal Ihssane se retire du M20F le 18 décembre, dans un communiqué surprise.
- Des milliers de personnes ont manifesté dimanche 25 décembre dans plusieurs villes, sans Al Adl Wal Ihssane.
- Le M20F divisé sur les slogans samedi 3 janvier 2012.
- Le rappeur Lhaqed libéré (13 janvier 2012).
- Le rappeur marocain Lhaqed libéré jeudi 8 janvier 2012.

ANNEXE III: Liste des lois organiques prévues dans la Constitution de juillet 2011

N° Article	Domaine
5	Processus de mise en œuvre du caractère officiel de la langue Amazigh.
5	Composition, attribution et mode de fonctionnement du Conseil National des Langues et de la Culture Marocaine.
7	Constitution, activités, mode de financement et contrôle des partis politiques.
10	Modalités d'exercice des droits de l'opposition parlementaire (ou loi ordinaire).
14	Droit des citoyens de présenter des motions en matière législative.
15	Droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics et modalités d'exercice.
29	Conditions et modalités d'exercice du droit de grève.
44	Règles de fonctionnement du Conseil de régence.
49	Modalités de nominations des grands commis de l'État sur proposition du chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné.
62	Régime électoral, découpage électoral, incompatibilités.
63	Nombre de membres de la chambre des conseillers et leur régime électoral.
67	Fixe les modalités de fonctionnement des commissions d'enquête.
87	Règles relatives à l'organisation et la conduite des travaux du gouvernement.
112	Fixe le statut des magistrats.
116	Fixe l'élection et le fonctionnement du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire, ainsi que les critères relatifs à la gestion de la carrière des magistrats et les règles de la procédure disciplinaire.
131	Règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, ainsi que la procédure qui est suivie devant elle.

133	Fixe les conditions et les modalités d'application de la procédure par laquelle la Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité.
146	Conditions de gestion démocratique des collectivités territoriales et conditions d'exécution des délibérations des conseils régionaux et des autres collectivités territoriales.
153	Composition et modalités de fonctionnement du Conseil Economique, Social et environnemental.

N.B :

85: Modalités d'adoption des lois organiques. Ces lois ne peuvent être promulguées qu'après que la Cour constitutionnelle se soit prononcée sur leur conformité à la Constitution.

86: Les lois organiques prévues par la Constitution doivent être votées dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature.

La Constitution a confié au législateur de fixer par des lois ordinaires les conditions et les modalités de fonctionnement des autres instances instituées (par exemple la HACA, le Médiateur) ainsi que de l'exercice de certains droits fondamentaux (par exemple la liberté de la presse).

ANNEXE IV

N° 6070 – 13 ramadan 1433 (2-8-2012)

BULLETIN OFFICIEL

2487

TEXTES GENERAUX

Dahir n° 1-12-20 du 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012) portant promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution.

LOUANGE A DIEU SEUL !

(Grand Sceau de Sa Majesté Mohammed VI)

Que l'on sache par les présentes -- puisse Dieu en élever et en fortifier la teneur !

Que Notre Majesté Chérifienne,

Vu la Constitution, notamment ses articles 42, 50 et 85 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 854-12 du 22 rejjeb 1433 (3 juin 2012) par laquelle le conseil a déclaré que :

a) la teneur du paragraphe II de l'article 2 de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution, indiquant que la nomination des responsables des entreprises publiques stratégiques « est approuvée », ainsi que la teneur du dernier tiret de son article 3, à savoir que la nomination des responsables des entreprises publiques « est approuvée », ne sont pas conformes à la Constitution ;

b) les autres dispositions de ladite loi organique sont conformes à la Constitution ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 862-12 du 22 chaabane 1433 (12 juillet 2012) par laquelle le conseil a déclaré que :

Premièrement : Les dispositions du paragraphe II de l'article 2 et le dernier tiret de l'article 3 de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution, ne sont pas contraires à la Constitution ;

Deuxièmement : Il n'y a pas lieu de réexaminer les autres dispositions de la loi organique précitée, le Conseil constitutionnel les ayant déjà déclarées conformes à la Constitution,

A DÉCIDÉ CE QUI SUIT :

Est promulguée et sera publiée au *Bulletin officiel*, à la suite du présent dahir, la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution, telle qu'adoptée par la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers.

Fait à Tétouan, le 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012).

Pour contreseing :

Le Chef du gouvernement,

ABDEL-ILAH BENKIRAN.

*

* *

Loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution

Article premier

Au sens de la présente loi organique, on entend par fonctions supérieures :

- les fonctions de responsables des établissements et entreprises publics stratégiques prévus au dernier paragraphe de l'article 49 de la Constitution ;
- les emplois civils dans les administrations publiques et les emplois supérieurs dans les établissements et entreprises publics dont la nomination fait l'objet de délibération en conseil du gouvernement en application des dispositions de l'article 92 de la Constitution.

Article 2

En application des dispositions de l'article 49 de la Constitution :

I. - Est fixée à l'annexe n° 1 (A) à la présente loi organique, la liste des établissements publics stratégiques dont les responsables sont nommés par dahir, après délibération en conseil des ministres, sur proposition du Chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné.

Toute transformation ultérieure en société, de l'un des établissements publics cités ci-dessus, entraîne d'office son reclassement dans la liste des entreprises publiques prévues au paragraphe II ci-dessous, et ce dès la publication au « Bulletin officiel » de la loi décidant ladite transformation.

II. - Est fixée à l'annexe n° 1 (B) à la présente loi organique la liste des entreprises publiques stratégiques dont les responsables sont nommés en conseil des ministres, sur proposition du Chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné.

Article 3

En application des dispositions de l'article 92 de la Constitution :

- est complétée aux paragraphes (A) et (C) de l'annexe n° 2 à la présente loi organique la liste des fonctions supérieures objet de délibération en conseil du gouvernement et auxquelles la nomination se fait par décret ;
- est fixée au paragraphe (B) de ladite annexe la liste des entreprises publiques dont les responsables sont nommés en conseil du gouvernement.

Article 4

En application des dispositions de l'article 92 de la Constitution, sont fixés comme suit les principes et critères de nomination aux fonctions supérieures prévues au paragraphe 2 de l'article premier ci-dessus :

2488

BULLETIN OFFICIEL

N° 6070 – 13 ramadan 1433 (2-8-2012)

I. - Principes de nomination :

- l'égalité des chances, le mérite, la transparence et l'égalité à l'égard de l'ensemble des candidates et candidats ;
- la non discrimination, sous toutes ses formes, dans le choix des candidates et candidats aux fonctions supérieures, y compris en raison de l'appartenance politique ou syndicale, ou en raison de la langue, la religion, le sexe, le handicap ou pour tout autre motif incompatible avec les principes des droits de l'Homme et les dispositions de la Constitution ;
- la parité entre les hommes et les femmes, en tant que principe dont l'Etat œuvre à la réalisation conformément aux dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 19 de la Constitution, sous réserve des principes et critères prévus par le présent article.

II. - Critères de nomination :

- jouir de ses droits civils et politiques ;
- disposer d'un haut niveau d'enseignement et de la qualification exigible ;
- être connu pour son intégrité et sa probité ;
- avoir une expérience professionnelle dans les administrations de l'Etat, dans les collectivités territoriales, dans les établissements ou entreprises publics ou dans le secteur privé, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Article 5

Pour l'application des dispositions de l'article 4 ci-dessus, sera fixée par voie réglementaire la procédure de proposition par les autorités concernées des candidates et candidats pour exercer les fonctions supérieures, de présentation et de soumission de leurs dossiers, par le chef du gouvernement, aux délibérations du conseil du gouvernement.

Article 6

Demeurent en vigueur les dispositions prévues par des législations particulières qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique, prévoient des critères et des procédures spéciaux pour la nomination dans certaines fonctions supérieures, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux principes et critères visés à l'article 4 ci-dessus.

* * *

ANNEXE N° 1

Liste des établissements et entreprises publics stratégiques

- A - Etablissements publics stratégiques :
- Caisse de dépôt et de gestion ;
 - Fonds Hassan II pour le développement économique et social ;
 - Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie ;
 - Agence nationale de réglementation des télécommunications ;
 - Agence Maghreb Arabe Presse ;
 - Agence nationale des ports ;

- Agence pour l'aménagement de la vallée du Bou Regreg ;
- Agence pour l'aménagement du site de la lagune de Marchica ;
- Office national des chemins de fer ;
- Office national des aéroports ;
- Agence marocaine de développement de la logistique (AMDL) ;
- Office national de l'électricité et de l'eau potable « ONEE » ;
- Office national des hydrocarbures et des mines ;
- Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ;
- Caisse nationale de sécurité sociale ;
- Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail ;
- Fondation Hassan II pour les marocains résidant à l'étranger ;
- Institut Royal pour la recherche sur l'histoire du Maroc ;
- Fondation nationale des musées ;
- Archives du Maroc.

B - Entreprises publiques stratégiques :

- Royal Air Maroc ;
- OCP S.A ;
- Barid Al-Maghrib ;
- Banque centrale populaire ;
- Crédit Agricole ;
- Crédit immobilier et hôtelier ;
- Moroccan Financial Board chargée du projet « Casablanca Finance City » ;
- Holding d'aménagement Al Omrane ;
- Fonds marocain de développement touristique ;
- Société nationale des autoroutes du Maroc ;
- Société d'exploitation des ports ;
- Agence spéciale Tanger-Méditerranée ;
- Société Marchica pour le développement ;
- Moroccan Agency For Solar Energy (MASEN) ;
- Société d'investissements énergétiques ;
- Sociétés nationales de l'audiovisuel public ;
- Société Royale d'encouragement du cheval.

* * *

ANNEXE N° 2

Liste complétant les fonctions supérieures objet de délibération en conseil du gouvernement

A - Les établissements publics suivants :

- Conseil déontologique des valeurs mobilières ;
- Caisse centrale de garantie ;
- Fonds d'équipement communal ;

- Caisse marocaine des retraites ;
- Régime collectif d'allocations de retraite ;
- Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale ;
- Agence nationale pour la promotion de la PME ;
- Office des changes ;
- Caisse pour le financement routier ;
- Caisse de Compensation ;
- Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences ;
- Agence de développement social ;
- Observatoire national du développement humain ;
- Office du développement de la coopération ;
- Entraide nationale ;
- Académies régionales d'éducation et de formation ;
- Centre national pour la recherche scientifique et technique «CNRST» ;
- Centre national de l'énergie, des sciences et des techniques nucléaires (C.N.E.S.T.E.N.) ;
- Agence nationale de lutte contre l'analphabétisme ;
- Centres hospitaliers régis par la loi n° 37-80 ;
- Agence nationale de l'assurance maladie ;
- Centre des sérums et vaccins (Institut Pasteur) ;
- Laboratoire officiel d'analyses et de recherches chimiques ;
- Agences pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du Royaume ;
- Agences urbaines ;
- Office national marocain du tourisme ;
- Office marocain de la propriété industrielle et commerciale (OMPIC) ;
- La Maison de l'artisan ;
- Agence marocaine de développement des investissements ;
- Centre marocain de promotion des exportations ;
- Etablissement autonome de contrôle et de coordination des exportations ;
- Office de commercialisation et d'exportation ;
- Agence pour le développement agricole ;
- Offices régionaux de mise en valeur agricole ;
- Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses ;
- Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires ;
- Agence nationale pour le développement des zones oasiennes et de l'arganier ;
- Office national des pêches ;

- Agence nationale pour le développement de l'aquaculture ;
- Agences de bassins hydrauliques ;
- Bibliothèque nationale du Royaume du Maroc ;
- Centre cinématographique marocain ;
- Théâtre national Mohammed V ;
- Office des foires de Casablanca ;
- Office national des œuvres universitaires sociales et culturelles ;
- Fondation Mohammed VI de promotion des œuvres sociales de l'éducation-formation ;
- Fondation Mohammed VI des œuvres sociales des magistrats et fonctionnaires de la justice ;
- Fondation Mohammed VI pour les œuvres sociales du personnel de la sûreté nationale ;
- Conseil d'orientation et de suivi de la Fondation Mohammed VI pour les œuvres sociales du personnel de la sûreté nationale ;
- Fondation Hassan II pour les œuvres sociales des agents d'autorité du ministère de l'intérieur ;
- Fondation Hassan II pour la promotion des œuvres sociales au profit du personnel du secteur public de la santé.

B – Les entreprises publiques dont l'Etat participe au capital de manière directe, autres que celles visées au B de l'annexe n° 1 à la présente loi organique.

C – Fonctions supérieures suivantes dans les administrations publiques :

- inspecteur général des finances ;
- inspecteur général de l'administration territoriale ;
- inspecteurs généraux ;
- administrateurs généraux ;
- ingénieurs généraux ;
- architectes généraux ;
- médecins inspecteurs généraux ;
- vétérinaires inspecteurs généraux ;
- médecins généraux ;
- médecins dentistes généraux ;
- pharmaciens généraux ;
- vétérinaires généraux ;
- commissaires judiciaires généraux ;
- analystes-concepteurs généraux ;
- inspecteurs généraux du travail ;
- commandants généraux de prisons ;
- ministres plénipotentiaires généraux ;
- directeurs des centres régionaux d'investissement.

Le texte en langue arabe a été publié dans l'édition générale du « Bulletin officiel » n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012).

CONSTITUTION ET GOUVERNANCE

France/Maroc : Deux Constitutions formellement révisées et marketées... mais matériellement inchangées ?

MATHIEU TOUZEIL-DIVINA

Professeur à l'Université du Maine

Si proches... ou si éloignées? C'est autour de ces deux adjectifs que nous avons décidé de construire la communication que nous avons eu l'honneur et le plaisir de présenter à Rabat¹. Au préalable, qu'il nous soit permis de remercier tout d'abord les professeurs Bendourou & El Mossadeq pour leur invitation à venir au Maroc, pour écouter, échanger et apprendre. Merci également pour leur accueil et pour leur fidèle amitié.

Nos propos auront pour objectif de proposer une comparaison ou plutôt des comparaisons qui peuvent paraître sous le sceau du paradoxe et nous assumerons bien entendu ces paradoxes afin de lancer quelques débats et de placer les positions que nous défendons au cœur d'un axe de recherches et d'études transméditerranéennes. Nous avons en effet fondé, aux côtés des professeurs Bendourou, Ben Letaief et Mecherfi mais aussi Franch Y Sagner en Espagne, Cassese et Casini en Italie ou encore Delvolve en France, un nouveau groupe international de recherches : le Laboratoire Méditerranéen de Droit Public (LM-DP²). Or, ce groupe de chercheurs et d'universitaires a notamment pour objectif la comparaison, par-delà les rives de la mer Méditerranée, des droits fondamentaux et du

¹ Le style oral de la communication a été conservé pour plus de fluidité. La présente contribution est dédiée à Maxime Meyer ainsi qu'à Mélina Elshoud en leur souhaitant d'être heureux sur les voies ensoleillées du doctorat.

² Voyez en ligne : <http://www.lm-dp.org>.

droit public de manière plus générale. Or, outre la mondialisation économique, le domaine par lequel la mondialisation se manifeste le plus actuellement est sûrement – et de manière très heureuse – celui d'une « constitutionnalisation des droits de l'Homme ». En effet, au-delà même de la seule dimension étatique, se diffusent par-delà les États les revendications et demandes de libertés et de garanties des droits et ce, à travers un mouvement constitutionnaliste qui n'est pas sans rappeler cette période historique des Lumières en Europe où, précisément, les Locke et autres Montesquieu prônaient et démontraient la nécessité d'une Constitution pour encadrer le ou les pouvoirs³.

L'objet de ma communication ne sera alors pas d'offrir une comparaison exhaustive, linéaire et article par article des deux normes fondamentales du Royaume du Maroc (telle que résultant de la révision promulguée le 29 juillet 2011 et adoptée le 1^{er} juillet par référendum) et de la République française (issue de la révision constitutionnelle votée par le congrès le 21 juillet 2008 et signée pour promulgation par le président de la République le 23 juillet 2008). Il ne sera pas davantage question de confronter par exemple l'idéal de séparation des pouvoirs dans ces deux actes ou encore les référents réalisés dans les deux cas en matière de liberté, de démocratie et d'État de Droit. Il ne s'agira pas non plus de déterminer si l'une ou l'autre de ces Constitutions atteint mieux ou moins bien l'un des idéaux précédemment évoqués. Ces questions, qui ne seront qu'incidemment évoquées⁴, cèderont donc leur place à une étude du « moment constituant » en France et au Maroc.

3 Parallèle historique déjà suggéré in : « Printemps & Révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? » in La séparation des pouvoirs (numéro 143 de la revue *Pouvoirs*), novembre 2012 ; p. 29 et s.

4 Et qui ont déjà été abordées respectivement in : « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ? » in RDP, 2012, n°3, p. 687 et « Printemps & Révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? », op. cit.

Un regard lointain ou rapide pourrait en effet donner l'impression que les deux révisions considérées, et ici analysées de conserve, n'ont rien en commun (I). Éloignées, elles s'opposent comme se regardent les deux rives de la Méditerranée. En France, ainsi, la Loi de 2008 n'est pas un changement de paradigme constitutionnel ou une renaissance de l'État mais une simple « révision » comme la nation française en a connu de multiples. Au Maroc, en revanche, la volonté de procéder à une refondation ou à une réinitialisation du pacte social et de la *Baiâ* est manifeste (A). En outre les conditions de vote et d'acceptation du changement constitutionnel sont radicalement opposées (B).

Pourtant, nous sommes convaincus que cette opposition *a priori* masque une ressemblance plus sourde mais bien plus profonde et ancrée (II). Dans les deux cas, en effet, la moitié du texte a été modifié en prenant comme référent principal la volonté démocratique de placer l'État en protecteur et défenseur des droits globalisés de l'homme et de la femme, de l'opposition et des droits parlementaires (A). Cependant, dans les deux cas, ces modifications n'ont entraîné que peu de changements concrets immédiats. En outre, l'équilibre même des deux régimes est inchangé (B). Ne s'agirait-il pas alors, dans les deux cas, d'une exceptionnelle opération de communication ou de marketing politique ?

I- Si éloignées ...

Cette première partie sera brève et reviendra sur quelques éléments purement factuels permettant d'opposer *a priori* les deux mouvements constituants français et marocain.

A- Une « simple » révision française opposée à une refondation « totale » de l'État marocain

On rappellera deux éléments : en France, tout d'abord, la procédure constitutionnelle officiellement mise en place ne

fut « qu'une » révision alors qu'au Maroc ce fut une nouvelle Constitution. En outre, dans les deux hypothèses, la procédure d'édition de l'acte constitutionnel n'a pas suivi les mêmes formes de transparence. Pour le Maroc, il s'agit alors bien, et c'est un symbole important, non pas d'une simple révision⁵ constitutionnelle mais d'un nouveau contrat social global. Selon les auteurs (le chiffre diffère parfois), il s'agit *a priori* de la 6^{ème} Constitution marocaine. En France, nous avons eu plus d'une vingtaine de Lois fondamentales et si l'on prend la Constitution de la V^e République, celle-ci a déjà subi 24 révisions avec la Loi ici étudiée de 2008 ! Il ne s'y est donc pas agi d'une refondation totale de la République mais d'une simple *révision*...

Certes, dans les deux cas, on a assisté, avant que le texte ne soit proposé par l'exécutif, à un passage dans un comité de spécialistes reconnus du droit et des mondes constitutionnels mais ces deux commissions en France et au Maroc n'ont pas connu les mêmes formes de publicité ce qui distingue la commission Menouni de celle dite Balladur. Au Maroc ainsi, au lendemain du discours du 9 mars 2011, le Roi a pris soin d'installer une nouvelle Commission consultative de révision de la Constitution (CCRC) sous la présidence du constitutionnaliste, ancien membre du Conseil constitutionnel, le professeur Abdeltif Menouni et composée de quelques dix-huit juristes et politistes, souvent démocrates et même engagés comme défenseurs des droits de l'Homme⁶. La CCRC eut alors pour mission de « *faire preuve d'écoute, de concertation, d'ingéniosité et de créativité pour proposer une architecture institutionnelle rigoureuse* » permettant de « *faire accéder le Maroc à une nouvelle ère constitutionnelle démocratique* ». Malheureusement, même s'il semblerait

5 Rousset Michel, « La révision constitutionnelle » in Basri Driss, Rousset Michel & Vedel Georges (dir.), Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Paris, LGDJ, 1993, p. 301 et s.

6 Parmi les dix-huit membres, relevons ainsi les patronymes de Driss El Yazami, président du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) ainsi que d'Amina Bouayach, présidente de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH).

qu'au mois d'avril (ce qui est bien court), la CCRC ait pratiqué des consultations avec les mondes associatif, syndical et politique, rien n'a encore été publié de ces échanges et même du rapport final. Celui-ci, rendu au Roi, a certainement permis au Souverain d'être éclairé mais – ce qui est évidemment préjudiciable à la transparence démocratique – personne d'autre que le Monarque n'y a eu véritablement accès. Interrogé en ce sens, le professeur Menouni concèdera qu'il y a eu « *des changements dans le texte* » mais qu'il ne « *pense pas que les modifications apportées soient illégitimes* ». De conclure alors qu'en « *tout état de cause, le texte proposé au référendum présente de grandes avancées par rapport à celui de 1996* »⁷ ! Autrement dit, même si le Roi et ses services ont « mis à jour » le texte proposé, cela demeurerait toujours mieux que de conserver l'acte de la 5^{ème} Constitution en l'état. On en conviendra également mais retenons qu'il est a minima délicat de parler d'une méthodologie « *inclusive et transparente* » lorsque règne autant d'opacité.

Quant à la commission Balladur, c'est le 12 juillet 2007, que Nicolas Sarkozy a prononcé à Épinal un discours, dont le titre officiel est Allocution à Épinal sur le thème de la démocratie irréprochable, reprenant alors ses propos de campagne dans lesquels il exprimait sa vision des institutions. Le service de presse de l'Elysée avait alors bien communiqué autour du label « Discours d'Épinal », laissant croire au pendant de l'historique « Discours de Bayeux », par lequel le général de Gaulle donna le 16 juin 1946 sa vision des institutions françaises. Quant à sa composition, la Commission française a compris treize membres dont huit professeurs de droit public à l'instar de Guy Carcassonne et de Bertrand Mathieu. La commission s'est réunie de juillet 2007 à octobre 2007 (quatre mois c'est-à-dire avec un temps comparable à la commission marocaine)

7 Entretien donné au quotidien marocain *L'Economiste* (n° 3563 du 30 juin 2011).

mais, différence importante, le comité a remis son rapport le 29 octobre 2007 et il a été immédiatement publié : c'est-à-dire six mois avant la réforme de juillet 2008.

Autrement dit, dans les deux cas, une commission a rapidement travaillé, la révision prétendument fondamentale a pris moins de six mois en France et encore moins au Maroc mais la Commission Balladur a vu son rapport intégralement publié y compris sur les points non repris par le Constituant.

B- Une Constitution marocaine plébiscitée face à une réforme française adoptée à l'arraché

Dans les deux hypothèses ici confrontées, c'est l'exécutif national qui a proposé un texte constitutionnel mais celui-ci a ensuite été approuvé par le peuple. En revanche, différence importante, la France n'a pas recouru à l'adoption populaire et s'est contentée d'un vote de ses représentants alors que le Maroc a bénéficié d'un référendum.

En outre, autre différence, en France le texte, au Congrès (après que le projet fut approuvé par l'Assemblée nationale le 9 juillet 2008 et par le Sénat le 17 juillet 2008) n'a été adopté le 21 juillet 2008 qu'avec deux petites voix de majorité (au-delà des trois cinquièmes des suffrages exprimés requis) et y compris avec une des voix de l'opposition : celle de Jack Lang qui avait fait partie de la Commission Balladur. Au Maroc, en revanche, le « oui » à la nouvelle Constitution a été franc et massif : il y eut 75,50 % de participation pour un corps électoral formé de plus de 10 millions d'inscrits. Et, sur cette votation, 97,58 % des votants ont approuvé le texte royal. Il s'est alors agi de la 27^{ème} consultation populaire depuis l'indépendance et du 9^{ème} référendum national. On pourrait bien entendu revenir sur les conditions⁸ du scrutin référendaire mais tel n'est pas le propos de

8 Conditions notamment révélées sur l'Internet et les réseaux sociaux. À propos de l'importance de ces derniers dans les Révolutions arabes, on lira : « Les 100 tweets qui ont fait le printemps arabe » in Génération Révolution, Rue 89, n° 8, mars 2011.

notre intervention. Quoi qu'il en soit ce référendum peut alors s'interpréter d'au moins deux façons : il est non seulement un plébiscite clair mais encore croyons-nous une réaffirmation de la *Baiâ*⁹, ce contrat d'allégeance entre le Peuple et son Roi et que matérialise, chaque année, la fête nationale du Trône¹⁰ devant lequel tous les principaux responsables du Royaume viennent s'incliner. Plus encore qu'un « *contrat social* », la *Baiâ* fait état d'un rapport évident de forces au profit duquel le Monarque rappelle qu'il est au centre de l'univers chérifien.

S'est donc produit un phénomène fréquent en droit constitutionnel où le chef de l'État, porteur d'un projet au milieu d'une crise et de troubles, est apparu comme un guide et ce, peu importe le texte (généralement non lu) de la nouvelle Constitution. C'est notamment ainsi que le général de Gaulle gagna le référendum de l'automne 1958.

En outre, en France comme au Maroc, un phénomène fréquent s'est vraisemblablement produit en matière de référendum : le peuple n'y répond que rarement à une question mais s'adresse davantage à celui qui pose la question... ce qu'il est plutôt courant de qualifier – en droit – de plébiscite.

Enfin, pour clore cette partie – comme une transition vers la seconde – nous aimerions faire état d'un point de vue¹¹. En effet, au titre des inepties entendues en matière de comparaisons méditerranéennes, on a entendu fleurir en France ces derniers temps – à propos des manifestations hostiles au mariage pour tous et y compris entre personnes de même sexe – des slogans tels que « *oui au Printemps français* ». Il s'agit – là encore – d'une

9 On lira à son égard le dernier opus de la directrice des Archives Royales : Simou Bahija, *L'allégeance, un pacte éternel entre le Roi et le peuple*, Rabat, 2011.

10 Sur l'histoire et la symbolique de cette fête : Lalla Fatema, « Fête du Trône : symbiose d'une Nation » in *Challenge*, n° 342, p. 16 et s.

11 Déjà partiellement exprimé in : « Demande aux femmes... À propos d'une « troisième » séparation des pouvoirs » in *Droits des femmes & Révolutions arabes*, Rm-Dp n°2, 2013, Lextenso, p. 29 et s. ainsi que sur le blog : « *chefzoucart.com* ».

tentative de communication politique et de marketing à laquelle nous sommes particulièrement sensibles et singulièrement courroucés. Comment effectivement comparer deux situations qui n'ont qu'une des quatre saisons de l'année en commun ? Quel manque de respect et de connaissances des mouvements arabes qui ont eu lieu dès décembre 2010 en Tunisie pour atteindre ensuite la plupart des rives maghrébines et du Machrek.

Il y a « Printemps » et/ou « Révolution » arabes, lorsque le peuple se soulève et non, comme en 1789 au début de la Révolution française en tout cas, lorsqu'une seule classe ou un seul groupe (en l'occurrence bourgeois pour 1789 et rejoint(e) seulement ensuite par le peuple). En outre, toutes ces révoltes ont eu deux objectifs essentiels : un refus de la misère et de conditions sociales désastreuses adossées à un climat généralisé de corruption ainsi qu'un désir ardent de changement politique incarné sur les calicots par l'impératif « Dégage » adressé aux dirigeants en place au nom de libertés par trop niées. Précisément, cet *Erhal* était un refus de concentration des pouvoirs ainsi qu'un appel à la séparation de ceux-ci. La *Nahda* que le parti majoritaire tunisien a intégré de façon éponyme en se qualifiant d'*Ennahda* (mouvement de la renaissance) exhorte l'idée d'un *risorgimento* : un renouveau que la Révolution porterait. Tel est bien l'objet premier d'une révolution : modifier les bases établies pour fonder ou refonder un socle : renaître en dénonçant ce qui ne tenait plus ou ne pouvait plus tenir à l'instar d'une concentration des pouvoirs. Ces mouvements populaires et nobles n'ont rien en commun avec une manifestation française contemporaine à objet unique : refuser que les mêmes droits soient détenus par tous. La manifestation française est une manifestation de classe, de groupe social contre la reconnaissance et le développement de libertés et non en faveur de celles-ci. La comparaison n'est que climatique : elle a lieu au printemps... et *basta* !

Les manifestants français savent qu'ils ne cherchent pas à renverser le pouvoir et ne dénoncent pas ce dernier comme concentrant la totalité des pouvoirs. Aussi, le seul « printemps arabe » qui existera en France est celui d'un magasin puisque l'on a appris récemment que les Qataris – après le PSG – allaient vraisemblablement racheter les magasins de luxe éponymes. Mais passons plutôt au second temps de notre étude : celui des similitudes.

II- Si proches...

Deux premiers arguments traduisent sur la forme et sur le fond la ressemblance forte des deux révisions constitutionnelles par-delà les rives méditerranéennes. En effet, au fond, ce sont dans les deux hypothèses de très nombreux articles qui ont été modifiés. Il ne s'est pas agi d'une simple « réforme » mais bien d'un changement important : en France ce sont ainsi plus de 50 % des articles de la Loi fondamentale qui ont été modifiés (47 articles sur les 89 que compte le texte ont ainsi concrètement été modifiés ou ajoutés). Au Maroc, la 6^{ème} Constitution a augmenté le nombre de ses articles de 108 à 180 soit une augmentation de près de 40 % et ce, sans compter les modifications d'articles préexistants. Le changement dans les deux cas est donc profond et visible. Toutefois, mes propos n'insisteront pas ici sur « ce » fond, c'est-à-dire sur ce qui a/ou va/ou devrait changer... mais sur « une » forme... comment cela a-t-il changé ? Qu'est-ce que cela traduit notamment du point de vue de la forme constitutionnelle utilisée... ? Surtout, la comparaison, un rien provocatrice, nous en convenons, que nous allons essayer d'établir repose non sur la norme mais sur sa présentation ou sur sa représentation : sur la façon dont on a communiqué en France et au Maroc sur les constitutionnalisations opérées.

Le premier point commun initial est en effet le suivant : les modifications constitutionnelles dans les deux pays (23 juillet

2008 et 21 juillet 2011) et dans les deux cas ont été présentées comme¹² : « une profonde avancée démocratique », « une révolution pour les droits et libertés », « une revalorisation parlementaire », « une modernisation du pouvoir ». En outre les médias généraux et internationaux et même la doctrine constitutionnelle majoritaire (dans les deux pays) ont repris certes avec quelques tempéraments cette atmosphère de succès complet et de progrès démocratique.

Sur le plan des similitudes, nous verrons donc deux principaux aspects : celui de référents de plus en plus communs (A) et la question de l'équilibre des régimes (B) ; équilibre inchangé dans les deux cas et ce, malgré une révision qui promettait d'être sans précédent.

A- Les référents communs d'une globalisation & d'une constitutionnalisation des droits de l'Homme

Pour revenir tout d'abord à mon tropisme de comparateur méditerranéen : où sont – de fait – nés la mondialisation et son concept ? De l'Antiquité où Athènes puis Rome et les grands Empires (les Etrusques, les Phéniciens, puis les Empires byzantins et abbassides) qui s'y sont abreuvé ont désiré conduire non seulement la destinée d'une ville, puis d'une nation, d'un pays et d'un ensemble : le bassin méditerranéen. La globalisation du droit – dans son acception la plus positive (c'est-à-dire pas uniquement dans ses fondements néo-libéraux économiques) – se matérialise par les droits de l'Homme et la diffusion de leurs garanties et de leurs revendications tout autour de la planète.

On le sait désormais de façon manifeste, les droits de l'Homme connaissent parfois des similitudes, des influences tout autour de la planète et de la Méditerranée en particulier. En ce sens, dire que l'Europe des droits de l'Homme et notamment que la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme

issue du Traité de Rome du 4 novembre 1950 influence au-delà des strictes rives européennes est aujourd'hui une évidence.

Ainsi, un pays comme la Turquie ou le Monténégro, qui bordent la Méditerranée, sont-ils membres de l'Europe des Droits de l'Homme sans être membres (à ce jour) de l'Union européenne. Les désormais 28 de l'Union européenne sont alors près de deux fois moins que ceux qui composent l'Europe des droits de l'Homme : les 47 États du Conseil de l'Europe. Du reste, des pays non européens, comme le Maroc ont obtenu en mai 2011 de ce Conseil de l'Europe le statut de « partenaire pour la démocratie » et, en 2007, le Royaume avait même adhéré à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la « Commission de Venise ») et a accédé en 2009 au Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiale (Centre Nord-Sud). Le Maroc était ainsi devenu le premier État non européen à intégrer ce dernier organe, basé à Lisbonne.

Autrement dit, l'Europe des droits de l'Homme dépasse l'Union Européenne des 28 et même le conseil des 47 ! L'influence de la Cour Européenne des droits de l'Homme y est explicite et quiconque relit le texte de la Constitution marocaine s'en convainc. Les références aux standards européens y sont manifestes.

À cet égard, une réflexion devrait s'imposer à propos de ce que d'aucuns, dont nous faisons partie à la suite du professeur Jean-Jacques Chevallier, nomment le standard démo-libéral et qui semble désormais invoqué par tous au sein d'un « pack » « État démo-libéral de droit » faisant la fusion entre État de droit et démo-libéralisme. Ces notions sont effectivement revendiquées et plaquées comme des labels, des étiquettes, aux contenus pourtant mouvants et pas toujours si évidents à appréhender. Il ne faudrait pas que ces invocations de la démocratie et de l'État de droit en Europe comme au Maghreb ne soient que des effets de communication, des bluffs médiatiques derrière lesquels se cacheraient ceux qui les invoquent.

¹² On mentionne ici de manière générale des médias et des propos doctrinaux français et marocains sourcés dans nos articles précités.

Précisément, le nouveau texte marocain dépasse les symboles et garantit les droits humains « *tels qu'ils sont universellement reconnus* »¹³ ce qui manifeste une volonté expresse de reconnaissance internationale du Royaume à l'aune des critères occidentaux¹⁴. Pour autant, la Monarchie ne renie en rien ses traditions et son individualité. Ainsi, alors qu'elle reconnaît un certain nombre de droits, la Constitution s'enracine-t-elle dans la tradition et l'histoire de la nation faisant alors le panegyrique de la richesse et de la diversité de l'identité marocaine « une et indivisible » mais qui « *s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen* »¹⁵. Alors, dépassant le seul fondement arabo-musulman autrefois uniquement mis en lumière, le Maroc de 2011 y inclut avec fiertés ses autres composantes (notamment berbère) : amazighe et sahraouie. L'amazighe devient même (art. 05) une « *langue officielle de l'État, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception* ». Concrètement, il n'est pas ici le lieu de dresser le catalogue complet des droits et libertés désormais reconnus principalement dans le Préambule ainsi que dans le Titre II (« *Libertés et Droits fondamentaux* ») de la 6^{ème} Constitution.

Retenons simplement que la plupart des référents dits occidentaux s'y trouvent : prohibition des « *discriminations (...) en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, de l'handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit* » (Préambule ; alinéa 12) ; affirmation du droit à la vie¹⁶ (art. 20) ; droit à la sécurité des personnes et

des biens (art. 21) et interdiction des traitements inhumains et dégradants (art. 22) ; droit à un « *procès équitable* » très proche dans sa formulation de l'art. 06 § 01 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CESDHLF) (art. 23 repris et même développé aux art. 119 à 128¹⁷) ; droit de propriété (art. 35), libertés de réunion, d'expression, d'association ; etc. En outre, une place toute particulière est faite, dès le premier article de ce Titre II (art. 19) au principe désormais constitutionnel de parité et selon lequel « *l'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental* ». Et, là encore, ceci n'est pas qu'un symbole mais un signe clair envoyé aux partenaires occidentaux et internationaux ; l'objectif étant d'affirmer, comme la Tunisie le pratique depuis de nombreuses années déjà, l'existence d'une société civile (et donc non religieuse) reconnaissant un certain nombre de libertés aux femmes¹⁸ et ce, au nom du principe d'Égalité. Aussi, symboliquement, de nombreux articles de la Loi fondamentale, peut-être encore de façon performative mais au moins de manière expresse, disposent-ils que tels ou tels droits seront non pas reconnus aux citoyens mais à tous les « *citoyennes et les citoyens* » (ainsi aux art. 15 ; 27 ; 30 ; 31 ; 37 ; 38 etc.).

Prenons alors quelques exemples de ces réceptions, au Maroc, de l'influence des droits européens des droits de l'homme :

- Article 11 : « *Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation*

13 La formule provient – déjà – de la Constitution de 1992 ainsi que le rappelle Berrada Mohamed, « La nouvelle Constitution marocaine : l'édification d'un État de Droit moderne » in *La vie judiciaire*, 1997, n° 2655, p. 1 et s.

14 Sur la confrontation des différentes « visions » des droits de l'Homme entre Occident et Orient : Parizeau Marie-Hélène et Kash Soheil (dir.), *Pluralisme, Modernité, Monde arabe, Politique, Droits de l'Homme (...)* (actes de colloque), Beyrouth, Brylant-Delta, 2000.

15 Préambule à la Constitution – alinéa 02.

16 Certains s'attendent en conséquence à une prohibition future de la peine de mort.

17 « Toute personne a droit à un procès équitable » rappelle ainsi l'art. 120 et « à un jugement rendu dans un délai raisonnable », « les droits de la défense [étant] garantis » et les audiences déclarées « publiques » (art. 123).

18 À l'égard de leurs droits et libertés, on sera sensible au nouveau « weblog » Internet tenu avec excellence par notre collègue Juliette Gate : <http://libertes.blog.lemonde.fr/> ainsi qu'au très bel article de : Belqaid Aïcha, « Les femmes au Maroc : parachever la citoyenneté » in *Mélanges Mohammed Jalal Essaid*, Rabat, CMEJ, 2010, Tome I, p. 127 et s.

démocratique. Les pouvoirs publics sont tenus d'observer la stricte neutralité vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux ». Voici un rappel de la condition même d'entrée dans l'Union européenne : l'acceptation du standard démocratique notamment par le critère des élections pluralistes ;

- Article 19 : « L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Royaume et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution, des constantes et des lois du Royaume » ce qui fait irrémédiablement penser à l'article 14 et au Protocole additionnel 12 de la CESDHLF ;
- « Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi » : c'est l'article 02 de la CESDHLF qui fait écho à l'article 20 de la Constitution marocaine : « Le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. La loi protège ce droit » ;
- Article 6 § 1 de la CESDHLF (à propos du droit à un procès équitable) : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans

une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. » Celui-ci se retrouve notamment « traduit » ou intégré dans la Constitution marocaine par l'article 23, alinéa 2 : « La présomption d'innocence et le droit à un procès équitable sont garantis. »

Et l'on pourrait ici multiplier les exemples de cette constitutionnalisation des droits de l'Homme. Retenons dès lors avec Edouard Dubout¹⁹ qu'il y a très clairement de « nouvelles frontières » thématiques, géographiques et juridiques qui s'ouvrent à nous en la matière. En Europe, singulièrement sous l'influence de la Cour Européenne des droits de l'Homme, se met ainsi en place de façon significative une zone – qui dépasse les frontières de l'Union Européenne stricte et du continent européen – pour intégrer toutes les Constitutions nationales et les teinter de préoccupations et de revendications de droits fondamentaux. Cette « constitutionnalisation » qui intègre tous les États se fait par un enrichissement réciproque et un dialogue entre juristes et juges en particuliers²⁰. Et ce, à tel point par exemple que le professeur Olivier de Frouville²¹ n'hésite plus à dire qu'il existerait désormais une « Constitution internationale » sous le sceau des droits de l'Homme invoquant en ce sens les précédentes et premières intuitions d'un Georges

19 « Les « nouvelles » frontières des droits de l'Homme et la définition du rôle du juge européen » in *Les droits de l'Homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 37 et s.

20 En ce sens : Stirn Bernard, « La naissance du droit européen des droits de l'Homme et le rôle du "monde de la Convention" » in *Les droits de l'Homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 105 et s.

21 « Le paradigme de ma constitutionnalisation vu du droit international » in *Les droits de l'Homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 193 et s.

Scelle²² évoquant un « droit constitutionnel international ». Ceci nous pousse conséquemment à affirmer, par-delà les mers, la croyance en l'existence d'une Unité du/des droits que traduit précisément l'existence du Collectif L'Unité du Droit et en partie celle du Laboratoire Méditerranéen de Droit Public. Il n'existe en effet à nos yeux qu'un seul grand ordre juridique ce qui n'empêche toutefois pas, en son sein, les subdivisions et particularités notamment celles dues aux données culturelles, religieuses et historiques.

Par cet état d'esprit, la Constitution n'est alors plus simplement une organisation des pouvoirs au sein de chaque État. Elle n'est plus cet immense « mécano institutionnel » mais devient avant tout un étendard de valeurs non pas toutes universelles mais tendant à se standardiser derrière la bannière de l'État de droit et de la démocratie ; c'est-à-dire derrière l'ambition de canaliser et d'encadrer le pouvoir, vers ce que le professeur Chevallier nommait le démo-libéralisme. Il s'agira alors d'être attentif à ce que cette constitutionnalisation ne soit pas uniquement celles de valeurs mais aussi celle du/de droit(s).

En outre, il faut, lorsqu'une liberté fondamentale est inspirée d'une source extra-étatique (comme ici s'agissant de la CESDHLF dans la Constitution marocaine) se poser la question de son intégration à la norme de réception. Y procède-t-on à un simple « copié/collé » ? Là encore, c'est la réponse négative qui s'impose. En effet, l'emprunt normatif ne constitue jamais un pur décalque. À cet égard, si par ses travaux le Laboratoire Méditerranéen de Droit Public entend bien – parmi ses domaines de compétence – interroger l'histoire des droits publics et mettre en avant les influences, par exemple, du droit romain sous l'Antiquité tout autour de la Méditerranée puis des conquêtes arabes et enfin des colonisations européennes, les membres de

son directoire sont bien conscients de ce que ces règles imposées par un conquérant ou empruntées à ce dernier ou à l'ancien colon ne sont jamais transposables telles quelles et subissent toujours une « acclimatation » nationale. La question de l'emprunt normatif ne peut pas être – dans tous les cas – assimilable à un pur décalque. Sur ce point, la méthodologie comparative doit laisser une large place aux questions « culturelles ». Le droit (y compris public) n'est pas un amas de normes froides, techniques et positives : il traduit nécessairement, en tant que production humaine et sociétale, un sens culturel. Ainsi, l'utilisation de l'histoire et des sciences sociales ne doit pas être repoussée (bien au contraire) : il faut ici dépasser le strict et pur positivisme. En ce sens, la question religieuse ne peut être ignorée et considérée comme extra-juridique.

En outre, les constitutionnalistes le savent bien, tout est question d'interprétation – particulièrement pour les droits publics, les libertés et le politique –. Prenons ainsi deux textes : celui d'une chanson et celui de la Constitution marocaine. La chanson s'intitule « *Esmouini* » : lorsque la regrettée Warda al-Jazairia la chantait, l'effet était magnifique. Or, si nous nous occupons personnellement de l'interprétation du même texte, on peut s'attendre à des résultats catastrophiques et cacophoniques et ce, alors que le texte n'aura pas changé ! Pour la Constitution : l'image est identique. Le texte qui proclame les hommes et les femmes égaux lus par nous... ou par un autre peut donner – pour le même texte – des interprétations bien différentes.

B- Des équilibres des pouvoirs conservés...

Pour un exécutif confirmé et doté d'une communication politique exemplaire

J'aimerais désormais mettre en avant une dizaine de points communs (dont certains ont déjà été exprimés par ailleurs dans des articles précités) et les présenter tous ici successivement.

²² Scelle Georges, *Précis du droit des gens ; principes et systématiques*, Paris, Sirey, 1934.

Premier de ces points communs : dans les deux hypothèses française et marocaine, a été mise en avant la séparation des pouvoirs tant horizontale (entre les pouvoirs) que verticale (entre l'État et les collectivités notamment). Ainsi, dès 1959, Mohamed V avait-il affirmé sa volonté de bâtir une monarchie constitutionnelle « *basée sur la séparation des pouvoirs* »²³. En 1963, le Conseil constitutionnel (décision du 31 décembre) avait d'ailleurs indiqué qu'il s'agissait du « *fondement de la Constitution* ». Toutefois, la pratique, et notamment la période dite *hassanienne* ont mis en œuvre une confusion des pouvoirs, du reste assumée par l'ancien monarque. Ce faisant, lors de son accession au trône, le 30 juillet 1999, sa Majesté Mohamed VI a réaffirmé vouloir renforcer « *les libertés publiques et les droits de l'Homme, la séparation des pouvoirs, l'équilibre entre eux et l'indépendance de chacun* ». Mais ce n'est formellement qu'en 2011 que la théorie va être constitutionnalisée. Ainsi, dans le texte même de la nouvelle Constitution, l'expression est employée et sont mises en œuvres spécialisation et indépendance. Ainsi en est-il, dès l'art. 1 : « *Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs.* » Même si l'on sait qu'il est paradoxal de séparer et de permettre la collaboration de pouvoirs, on notera l'importance de cette formulation. Un Titre VI s'intitule même « *Des rapports entre les pouvoirs* » ce qui atteste de l'importance de leur existence distincte et non concentrée. Or, l'art. 19 de l'ancienne Constitution rendait impossible toute séparation : « *Tous les pouvoirs [procédant] en effet de la commanderie des croyants, et donc du Roi.* »²⁴ Si l'on y ajoute le fait (art. 47) que désormais le chef du gouvernement, qui tend enfin à se distinguer de l'exécutif royal (au moins formellement) sera choisi en fonction d'un critère

représentatif (selon les résultats des élections de la chambre basse), il est manifeste qu'une déconcentration du pouvoir royal s'opère. En ce sens, hors état d'exception (art. 59) dont on sait malheureusement qu'il est parfois plus ordinaire qu'exceptionnel, le pouvoir parlementaire est affirmé notamment sur le plan législatif en concurrence avec l'exécutif royal et gouvernemental. Le gouvernement ce faisant (art. 104) pourra dissoudre la chambre basse. À cela, il faut même ajouter une volonté d'affirmer l'indépendance de la Justice (Titre VII ; art. 107 à 128) qui n'est pas une autorité mais clairement qualifiée de « *pouvoir indépendant* »²⁵.

Sur ce point la comparaison avec la France est donc formellement évidente : nous y sommes également dans une affirmation claire de la séparation et de la distribution des pouvoirs ainsi – second point commun – que dans une démarche de décentralisation et particulièrement de régionalisation. Le Maroc est ainsi – on le sait – le seul État de ces Printemps maghrébins à avoir osé proclamer une séparation verticale des pouvoirs. Il ne faudrait alors jamais omettre que la séparation des pouvoirs se conçoit non seulement de façon horizontale (entre les détenteurs du pouvoir politique national) mais encore de façon verticale (c'est-à-dire entre les administrés, les collectivités et la capitale). Il s'agit ici de l'hypothèse marocaine dite de la « *régionalisation avancée* » sur laquelle on a déjà beaucoup écrit.

Troisième point commun en matière de pouvoirs, les médias (à part certains dans l'opposition) et même la doctrine ont repris en France et au Maroc après les révisions constitutionnelles un mot d'ordre identique : « *Qui dit révision constitutionnelle, dit amélioration constitutionnelle* » ! Les libertés y seraient dans les deux hypothèses désormais davantage protégées et la démocratie y serait (enfin) pleinement assurée. Quels seraient les

23 Cité par Menouni Abdellatif, « Constitution et séparation des pouvoirs » in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, LGDJ, 1993, p. 197.

24 Vermeren Pierre, « Le Maroc, une royale exception ? » in *Raison présente*, n°181, 2012, p. 107.

25 Vogel Mickaël, « La démocratisation au Maroc » in *Etudes & Essais* n°7, Centre Jacques Berque, nov. 2011, p. 32.

grands gagnants de ces deux changements constitutionnels? Le Parlement et le peuple. Qui serait le grand perdant de ces révisions? Celui qui aurait accepté de tempérer son pouvoir: le chef de l'État (Président de la République et Monarque). Partant, le parallèle est encore évident. En effet, dans les deux cas, la réforme a été médiatiquement présentée comme mettant en œuvre « *une profonde avancée démocratique* » en faveur du peuple. Sur le site Internet officiel du Royaume, on pouvait ainsi lire en 2012 que « *la nouvelle Constitution de 2011 est à considérer, à juste titre, comme étant l'outil idoine initiant le grand tournant démocratique au Maroc* ». Les communicants y insistent sur la « *méthodologie démocratique inclusive et transparente* » qui aurait été pratiquée ainsi que sur l'existence d'une « *véritable charte citoyenne des droits et libertés ancrés au référentiel universel des droits de l'homme* » ainsi que sur la mise en place d'une « *séparation des pouvoirs dans le cadre d'un régime de Monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale* »²⁶. La presse, quant à elle, aux niveaux national et international, même lorsqu'elle fut critique, a également relevé une objective amélioration constitutionnelle même si, très vite, les journalistes ont témoigné de l'importance de la différence la plus cardinale en droit constitutionnel: celle qui distingue les Constitutions formelle et matérielle et, autrement dit, le texte entré en vigueur de sa pratique effective. En effet il ne sert et ne servira à rien de proclamer et de garantir de nouveaux droits si, au quotidien, les faits sont distincts et traduisent une autre réalité. Ainsi résume, le magazine *Tel Quel*: voilà « *des avancées notables* » en matière de libertés notamment « *mais qu'il va falloir traduire dans la pratique* » car, regrette déjà *Maroc Hebdo*, le Roi reste « *seul maître à bord* »²⁷. Autrement dit, les libertés dans les hypothèses française

et marocaine seraient aujourd'hui davantage garanties et la démocratie y serait modernisée et assurée. Seul perdant désigné de ces révisions – le chef de l'État – verrait son pouvoir tempéré sinon amoindri. Nous en doutons toutefois...

Car, et c'est le 4^{ème} point commun, ... l'équilibre du système présidentiel français ou monarchiste marocain n'a, selon nous, pas encore été touché. Le chef de l'État y est toujours la clef de voûte. Il a certes accepté quelques réductions et partages symboliques (ce qu'il est donc bon de souligner) mais cela ne suffit pas à modifier, malgré les nombreuses révisions formelles d'articles, l'équilibre des pouvoirs. Les deux têtes du pouvoir marocain et français ont donc consenti à quelques réductions d'attributions mais ces éléments sont cosmétiques et ce sont, de fait, des écrans de communication qui ont été dressés entre le peuple et leurs gouvernants. Si ces parallèles formels existent donc, les situations générales toutefois n'y sont pas encore totalement similaires. Ainsi, le processus démocratique français [par ses mécanismes d'Égalité, de représentation démocratique et parlementaire, de pluralisme, de liberté d'expression, d'État de droit où toute action publique peut être contrôlée voire sanctionnée par le juge (y compris la quasi intégralité des décrets)] est *a priori* plus abouti qu'au Maroc et il a eu pour ce faire plusieurs siècles de maturation. Or, au cœur du royaume chérifien, notamment, tant que la supra-constitutionnalité des actes royaux demeurera, tant que l'accès à l'information et donc au pouvoir sera aussi contrôlé, tant que certaines libertés individuelles seront encore encadrées et que les libertés locales ne seront pas plus accomplies, la démocratie et l'État de droit ne seront pas totalement épanouis. Autrement dit, même s'il faut souligner cette volonté louable de démocratie et de séparation des pouvoirs, il faut garder à l'esprit qu'il reste encore du chemin à parcourir. Du reste, le chemin démocratique est également à perfectionner en France où par exemple la corruption, la parité ou encore l'existence d'actes

26 <http://www.maroc.ma/NR/exeres/AD1E31E2-BC09-4FDE-89E7-037543B747ED.htm>

27 Respectivement in *Tel Quel*, 2011, n° 479 et *Maroc Hebdo*, 2011, n° 938.

de gouvernement mériteraient des efforts conséquents. À cet égard, nous avons bien perçu que certains auteurs, très optimistes, interprétaient le nouvel art. 118 *in fine* de la Constitution²⁸ comme permettant désormais le contrôle des *dahirs* (non religieux) royaux. Nous espérons que ces auteurs auront raison et ce, même si nous sommes mus par une vision plus pessimiste de la situation²⁹. Nous en arrivons également à la conclusion, bien après d'autres, que la démocratie pleine et entière, parfaite, est impossible et n'est qu'un idéal que la France comme le Maroc tentent d'atteindre mais qu'aucun des deux pays n'a encore pleinement matérialisé.

En outre, l'équilibre institutionnel est manifestement ici inchangé et ce, même si la moitié des textes constitutionnels, elle, a été modifiée! Cinquième point commun donc: dans les deux cas la parlementarisation progresse certes mais dans les deux pays aucun véritable régime parlementaire n'est encore en place! Si l'on considère en effet le régime parlementaire (ou parlementarisme³⁰) comme cet équilibre des pouvoirs où le législatif et l'exécutif se tiennent et se contrôlent en une interdépendance caractérisée par d'une part un droit de dissolution et d'autre part la mise en jeu de la responsabilité politique gouvernementale et ce, alors que le chef de l'État est *a priori* irresponsable (ce qu'un contreseing vient compenser), alors, force est de constater que le Royaume du Maroc comme la France progressent mais ne matérialisent toujours pas cet

28 « Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente. »

29 Nous craignons en effet que les *dahirs* soient tout simplement considérés comme des actes... non administratifs et le Roi comme une autorité... non administrative ce que la jurisprudence a toujours retenu jusqu'à aujourd'hui. A contrario : Melloni David, « Le nouvel ordre constitutionnel marocain » in *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires* (Paris : LGDJ, 2012), p. 20 et s.

30 Selon l'expression popularisée par Victor Hugo en 1851 dans son *Napoléon le petit* mais que l'on peut retrouver dès 1838 dans les écrits de Pierre Arnulph Demanega (1781-1848).

état. Dans les deux hypothèses, il n'existe pas un plein régime parlementaire au sens classique du terme avec réel équilibre des pouvoirs et place importante des représentants du peuple. *De facto*, c'est même parfois une rationalisation parlementaire qui s'est exprimée plutôt qu'une revalorisation (en tout cas en France de manière évidente³¹). Et, même si le Maroc poursuit sa « transformation parlementaire », on ne peut pas encore écrire à son égard que le Roi y règne mais ne gouverne pas. La « séparation des pouvoirs » y a été, à nos yeux, un label supplémentaire de communication destinée essentiellement à l'Occident.

Autre et 6^{ème} point commun : dans les deux hypothèses, même si le texte constitutionnel laisse croire que le Premier ministre est l'homme le plus important en terme de décisions constitutionnelle et politique, tel n'est pas le cas *a priori* dans les faits. Pour le cas marocain, matériellement, ce chef du gouvernement désormais représentatif est bien doté de pouvoirs non négligeables : il est en théorie « le » chef du gouvernement (art. 87), son programme est investi par un vote de confiance de la chambre basse (art. 88), il exerce le « pouvoir exécutif » : « assure l'exécution des Lois, dispose de l'administration et supervise les entreprises et établissements publics et en assure la tutelle » (art. 89). Il donne leurs missions aux membres du gouvernement (ministres et secrétaires d'État) (art. 87 et 93-2). Il est titulaire d'un pouvoir de nomination aux emplois civils (art. 91) et assure la présidence du « conseil de gouvernement » (art. 92) chargé de délibérer sur de nombreux domaines et politiques publiques. En contrepartie de ces pouvoirs, le premier des ministres peut même demander (après avoir consulté le Roi) la dissolution de la Chambre basse (art. 104) et les membres de son gouvernement sont politiquement et doublement

31 On se permettra en ce sens de renvoyer à : « Une dévalorisation parlementaire continue ! » in *Politéia*, n° 18, 2012, p. 65 et s.

responsables : non seulement devant le Roi (art. 47) qui peut les destituer mais encore devant la Chambre des Représentants (art. 88 et 105) qui doit investir tout nouveau gouvernement et peut mettre en cause, par une motion de censure, l'existence de ce dernier. Aussi, si l'on s'en tenait là, le Royaume paraîtrait effectivement à l'image d'un régime parlementaire traditionnel, c'est-à-dire de type dualiste ou *orléaniste* (i.e. avec une double responsabilité gouvernementale). Toutefois, il ne faut pas en rester à cette première et seule présentation car elle fait mine d'oublier l'acteur principal du régime chérifien : Sa Majesté le Roi du Maroc. Il est en exactement de même dans la Constitution française de la V^e République où le Premier ministre est formellement « le » décideur alors que le président de la République, *de facto*, est le maître à bord (à l'exception des périodes dites de cohabitation).

De surcroît, septième point commun, en France comme au Maroc, le chef de l'État est présenté constitutionnellement comme un « arbitre » mais il est clair que dans la réalité, au quotidien, l'arbitre président ou l'arbitre Roi est doté de réels pouvoirs de décisions. Ainsi le Roi du Maroc peut-il par dahirs (l'équivalent du décret présidentiel français) démettre des membres du gouvernement (art. 47), présider le « conseil des ministres » (art. 48) qui, de manière supérieure au « conseil de gouvernement » peut délibérer dans les onze domaines les plus cardinaux (art. 49) comme les « orientations stratégiques de la politique de l'État », de nombreuses nominations, les questions de défense nationale ou encore de finances. Le Monarque, alors que le chef du gouvernement le peut également en partie, peut dissoudre non seulement la Chambre des représentants mais encore celle des Conseillers (art. 51) ; il est le chef des Armées et nomme en ce sens aux emplois militaires (art. 53). Il préside d'importants conseils comme ceux du pouvoir judiciaire (art. 56) et de la défense (art. 54). Il exerce le droit de grâce (art. 58), signe et ratifie les traités (art. 55) et dispose, en cas

« d'état d'exception » de « pouvoirs exceptionnels » (art. 59). Il peut même demander au Parlement une « nouvelle lecture » (art. 95) « de tout projet ou proposition de Loi » ; lecture qui « ne peut être refusée ». Autrement dit, le Roi qui est qualifié « d'arbitre Suprême » entre les institutions (art. 42) ne véhicule – comme en France (hors hypothèse de cohabitation) – aucune des caractéristiques de l'arbitre indépendant et au-dessus des partis et des organes. Il en est le centre et le moteur : celui qui peut intervenir dans le domaine législatif mais aussi exécutif en modelant selon ses vœux ces deux pouvoirs. Il est en outre irresponsable, ce qui explique qu'il ne se rende pas dans les Chambres parlementaires lorsqu'il veut exprimer un point de vue mais que seul un message (sans vote) peut alors être lu en ce sens et en son nom (art. 52). De surcroît, l'irresponsabilité politique est également contrebalancée – pour la plupart des dahirs qu'il signe – par l'existence d'un contreseing obligatoire du chef du gouvernement (art. 42).

Avec une once de provocation (8^{ème} point commun) on pourrait donc conclure que dans les deux cas il s'agit d'une monarchie même si – en France comme au Maroc – celle-ci est de plus en plus entourée ou contre-balancée par le texte constitutionnel, c'est-à-dire au sens historique qu'entendait Montesquieu : une « monarchie constitutionnelle ». Effectivement, si l'on considère que la monarchie traduit le pouvoir principal d'un seul, force est de constater que le Maroc et la France sont des formes de monarchie avant d'envisager un correctif parlementaire. Ceci n'est néanmoins pas évident ou fataliste : une monarchie (comme en Espagne, au Royaume-Uni ou encore en Belgique) peut également être parlementaire à titre principal et symbolique à titre monarchique. Ce n'est qu'à cette condition, d'effacement plus important du Roi au profit du gouvernement représentatif, que le régime sera pleinement parlementaire. En outre, le régime parlementaire n'est pas pour autant une finalité absolue et unique. La France contemporaine, par exemple, est une démocratie avec

à sa tête un pouvoir exécutif fort. Le régime, en cas de cohabitation et selon la lettre constitutionnelle, y est bien parlementaire mais, la plupart du temps, hors cohabitation donc, on sait que la Constitution matérielle tend davantage vers un régime présidentiel ou semi-présidentiel.

Alors, dans les deux pays considérés, 9^{ème} point commun, ce seraient des écrans de communication politique que l'on aurait utilisé pour « vendre » le nouvel « arrangement constitutionnel ». Dans les deux hypothèses, contrairement aux formules politiques et marketing, nous ne sommes en effet pas certain que l'on puisse conclure : « le changement ? c'est maintenant » ! En outre, comme suggéré *supra* nous ne sommes pas convaincus qu'il puisse être affirmé que la démocratie (pleine et entière) s'impose en France. Il y s'agit davantage d'une démocratie représentative réaliste ou vériste³² dans laquelle de nombreux progrès sont encore à accomplir et ce, principalement s'agissant de corruption politique, d'État de Droit (du fait par exemple du maintien de la théorie des actes de gouvernement) ou encore s'agissant de la parité ou de l'égalité hommes/femmes.

En revanche nous le maintenons, tout ou presque est présenté comme si tout allait mieux et dans les meilleurs des mondes dans les deux pays : circulez, il n'y a rien à voir... !

Enfin, dixième et dernier de ces points communs, il est – on le sait – un moyen de ne pas réaliser le changement promis ou marketé immédiatement. Et ce moyen la France et le Maroc l'ont tous deux appliqué : l'absence immédiate et pour tous les domaines modifiés de lois organiques et ou de Lois et règlements d'application. En France : la place des lois organiques a ainsi connu un bond qualitatif et quantitatif en 2008. On se souvient d'ailleurs qu'en 1958 c'est avec des ordonnances et des

lois organiques (et non par la Constitution) que l'on a reconstruit la République. Quoi qu'il en soit désormais, il nous faut souligner trois éléments. D'abord, la Constitution et les constitutionnalisations éventuelles de droits ou libertés (comme les droits de l'opposition) ne suffisent clairement pas : sans lois organiques ou même ordinaires d'application, rien ne bougera à part le texte constitutionnel mais qui, seul, n'est pas efficient. Ensuite, en France comme au Maroc, on a précisément tardé et tarde encore pour mettre en œuvre les réformes constitutionnelles. En France on attend ainsi encore (depuis 2008) les dispositions permettant de mettre en œuvre le référendum dit populaire... plus de cinq années après ! Enfin, la Constitution (en France comme au Maroc) renvoie ainsi de plus en plus à d'autres normes pour être complétée : en France on a ainsi ajouté quinze renvois à des lois organiques en 2008 (ce qui fait 39 renvois dans le texte) et il en fut de même pour des lois ordinaires ou à travers les règlements caméraux. Au Maroc, le présent texte a été prononcé, au moment où la seconde session parlementaire s'ouvrait (le 12 avril) et si cinquante-deux textes ont bien été adoptés lors de la première session, on attendait encore et enfin le vote des huit propositions de loi organiques déposées.

Mais et ce sont les deux points sur lesquels nous voudrions conclure, nous assistons en cette période de début de siècle à un réel changement de paradigme en droit constitutionnel : le droit constitutionnel d'aujourd'hui n'est plus exactement celui d'hier et ne sera pas celui de demain ; la mondialisation, l'eupéanisation (y compris son influence *via* notamment la CESDHLF et la CEDH en dehors de l'Europe ou à travers l'Union pour la Méditerranée), la fin de certaines théories classiques ou de concepts comme la séparation des pouvoirs qui paraît dépassée, le pouvoir des juges qui devient plus prégnant et différent, cet idéal quasi universel désormais de démocratie et d'État de droit, la notion même de Constitution, celle de

³² On se permettra en ce sens de renvoyer à : « 1848 et le(s) démocratie(s) » in *La démocratie : du crépuscule à l'aube ?*, Paris, Mare et Martin, 2013 (en cours).

constitutionnalisation de tout ou presque, la place fondamentale faite aux droits de l'homme, tout ceci change notre vision du et des droits.

« Rien ne bouge et tout change » a conclu en ce sens le professeur Bertrand Mathieu dans un très bel essai³³. Nous vivons alors un paradoxe de plus dans cette confrontation France/Maroc : dans les deux cas du point de vue interne « tout a changé mais les équilibres eux n'ont pas bougé » ; en revanche du point de vue externe et mondial, tout va réellement bouger ces prochaines années. Il en est fini du légicentrisme interne. Désormais règne le pluralisme juridique, les rapports et la hiérarchie des normes ont changé : la place à des acteurs totalement ignorés jadis (ex. multinationales) et la dynamique des réseaux ou des « ordres juridiques superposés » pour reprendre la belle image du professeur Delmas-Marty³⁴. Il faut désormais repenser, ainsi que nous y incite récemment le professeur Baptiste Bonnet³⁵ « *les rapports entre ordres juridiques* » afin de pouvoir – peut-être – dire partiellement adieu à Hans Kelsen³⁶ !

Tel est notamment l'un des chantiers ouverts par le Laboratoire Méditerranéen de Droit Public et relayé au niveau de l'Université du Maine par le nouveau Master 2 « Juriste de droit public » dont la globalisation est l'un des enjeux d'étude(s)³⁷.

Il est enfin important de toujours garder à l'esprit que, pour être effectifs, les droits – et en particulier les droits de l'Homme – ont besoin de l'État qui va sanctionner le non-respect de ceux-ci par des particuliers mais aussi – et oserions – nous dire

surtout parfois – par l'administration et la puissance publiques elles-mêmes. Il ne suffit pas de proclamer. Il faut garantir l'effectivité. Et cette mission est la plus difficile mais elle n'est pas impossible lorsque juges et universitaires veillent, par-delà les rives de la Méditerranée, à une diffusion effective, dans le respect des cultures et des valeurs nationales, sans plaquer d'idéaux préconçus, à ce respect des droits de l'Homme qui nous unit tous ici.

33 Mathieu Bertrand, *Constitution : Rien ne bouge et tout change*, Paris, Lextenso, 2013.

34 Delmas-Marty Mireille, *Trois défis pour un ordre mondial*, Paris, Seuil, 1998.

35 Bonnet Baptiste, *Repenser les rapports entre les ordres juridiques*, Paris, Lextenso, 2013.

36 On se permettra à son égard de renvoyer à : « Compte rendu à propos de l'ouvrage de « Hans Kelsen : Qu'est-ce que la Justice ? » Markus Haller – 2012), préface pr. Valérie Lassere » in *Droit & Société*, n° 83, 2013, page 243 et s.

37 Cf. en ligne : <http://m2jdp.wordpress.com/>

La Constitution à l'épreuve des faits

La dimension économique de la nouvelle constitution à l'épreuve des faits

NAJIB AKESBI

Economiste, professeur à l'Institut Agronomique
et Vétérinaire Hassan II, Rabat

Les problèmes de l'économie marocaine sont politiques avant d'être économiques, et la première réforme « économique » à engager dans ce pays n'est pas économique mais bel et bien politique... Pour quelqu'un qui défend depuis longtemps cette thèse, on comprend qu'une réforme de la Constitution soit un événement essentiel, un moment fort qu'il faut attentivement examiner, pour en apprécier la portée et les implications.

La réforme de la Constitution au Maroc est un fait essentiel parce qu'elle est supposée comprendre la réforme politique dont dépendent tant les réformes économiques, financières, sociales... Est-ce le cas de la dernière réforme que le pays a connue? L'examen des textes et des faits ne permet malheureusement guère d'apporter à cette question une réponse franchement positive, tant s'en faut. J'aimerais à travers cette communication expliquer pourquoi.

Pour clarifier le cadre dans lequel se développe cette réflexion, il faudrait commencer par rappeler pourquoi le problème de l'économie marocaine est en effet avant tout politique (première partie). Puis nous examinerons l'apport de la nouvelle Constitution dans sa dimension économique, en en soulignant les risques et les limites (deuxième partie). Mais au-delà des

textes, ce sont les faits –et donc l'épreuve des faits comme le suggère le titre de ce colloque–, qui mettront en évidence ces limites (troisième partie). Notre conclusion ne va hélas pas briller par son optimisme : puisque cette Constitution n'a guère réglé les problèmes de fond du pays, on se résoudra à conclure que le système politique continuera à représenter l'obstacle majeur au développement de ce pays.

I. Pourquoi le problème de l'économie marocaine est d'abord politique

Pourquoi, plus d'un demi-siècle après l'indépendance du pays, l'économie marocaine continue-t-elle de « végéter » dans une sorte d'équilibre sub-optimal, avec des taux de croissance trop faibles et trop instables pour améliorer significativement le niveau de vie de la population ? Pourquoi, au regard de l'Indicateur de développement humain, le Maroc reste-t-il si mal classé, rangé parmi le dernier tiers des « pays-cancres » de la planète ? Pourquoi les inégalités sociales et territoriales demeurent-elles aussi grandes ? Pourquoi les stratégies, les plans et les programmes se succèdent-ils depuis cinquante ans sans jamais réussir à atteindre leurs objectifs proclamés ? Pourquoi cet entêtement à perpétuer les mêmes choix qui ont conduit aux mêmes échecs ?

La réponse à ces questions lancinantes réside principalement dans les tares du système de prise de décision en vigueur dans le pays depuis plus de cinq décennies¹. Autrement dit, elle est au cœur du système politique qui est celui d'une monarchie

où le roi règne et surtout gouverne, disposant d'un pouvoir de décision quasi-absolu dans tous les domaines de la vie publique, à commencer par celles qui concernent la vie économique et sociale. Parce qu'il est autocratique, ce système est devenu inefficace, contreproductif, et pour ainsi dire l'obstacle majeur au développement du pays.

Pour comprendre ce dont il est question, il est peut-être utile de faire un détour par le mode de fonctionnement des entreprises, plus précisément des « sociétés anonymes » tout à fait caractéristiques du système capitaliste, dont le cadre institutionnel demeure néanmoins celui de la démocratie dite représentative. Prenons donc le cas d'une « SA » et voyons comment elle fonctionne, comment elle est « gouvernée ». Tout commence par la tenue d'une assemblée générale des actionnaires, celle des propriétaires, qui constituent la « base sociale » et le corps électoral à même de donner sa légitimité à l'élection de toute direction de l'entreprise. Le « Conseil d'Administration » est donc élu par l'assemblée générale sur la base d'un « mandat », soit un programme assorti d'engagements et d'objectifs à atteindre en un temps déterminé. Légitimée par le vote de confiance des propriétaires-électeurs, la Direction prend ses fonctions et assume pleinement ses responsabilités. Elle fait ses choix, prend ses décisions et gère l'entreprise en fonction de l'idée qu'elle se fait du mandat dont elle a été investie. À l'issue de ce dernier, elle se représente devant la même assemblée qui l'a élue pour lui rendre compte. Elle présente le bilan de son activité et les résultats obtenus. Il s'en suit un débat général, pour l'évaluation du travail réalisé et des résultats obtenus, sanctionné par un vote. Si l'assemblée estime que les engagements ont été tenus et que le bilan est positif, elle peut renouveler sa confiance à la direction sortante. Dans le cas contraire, elle peut élire une autre direction, capable de tirer les leçons qui s'imposent de l'expérience passée, et proposer de nouvelles orientations susceptibles de corriger les

¹ Parmi des ouvrages de référence sur cette question au cours des dernières années, Cf. : I. Dalla, *Les trois rois – La monarchie marocaine de l'indépendance à nos jours*, éd. Fayard, Paris, 2004, P. Vermeren, *Le Maroc de Mohammed VI – La transition inachevée*, éd. La Découverte, Paris, 2009, A. Amar, *Mohammed VI – Le grand malentendu*, éd. Calmann-Lévy, Paris, 2009, C. Graciet & E. Laurent, *Le Roi prédateur*, éd. Du Seuil, Paris, 2012.

erreurs antérieures et offrir de nouvelles perspectives plus prometteuses².

Ce mode de fonctionnement, inspiré du système de la démocratie représentative, a été adopté non seulement parce qu'il est « démocratique » mais aussi, et peut-être surtout, parce qu'il est « efficace », ou du moins source d'efficacité. Pour les quatre raisons suivantes :

1. Un programme a d'autant plus de chances de susciter l'adhésion et mobiliser les énergies qu'il émane des besoins de la « base » et ambitionne de répondre à sa demande et à ses priorités ;
2. Une direction est d'autant mieux reconnue et fondée à diriger/gouverner qu'elle a été légitimée par le vote d'une majorité, sur la base d'un « contrat » formalisé à travers un « programme » ;
3. Elle est aussi d'autant en mesure de mettre en œuvre son programme qu'elle en est pleinement responsable et dispose pour cela de tout le pouvoir de décision nécessaire, même si elle gagne naturellement à exercer ce pouvoir dans un cadre ouvert et participatif ;
4. Elle est enfin d'autant incitée à tout faire pour tenir ses engagements et réussir son mandat qu'elle sait qu'elle est comptable de sa gestion, qu'elle sera régulièrement évaluée et contrôlée, qu'au terme de ce mandat, elle devra rendre compte à celles et à ceux qui l'ont élue, desquels dépend son éventuelle réélection...

En somme, on s'engage, on travaille, on rend compte...
Légitimité, responsabilité, redevabilité : voilà les trois mots-clés qui, dans un pays de démocratie représentative comme dans

² Ce schéma est évidemment théorique car nous n'ignorons certes pas que dans la réalité, les dérives sont nombreuses et les « assemblées générales » peuvent être purement formelles, verrouillées par une minorité qui s'accapare le pouvoir... Mais notre propos ici est précisément de nous en tenir d'abord aux principes, et donc au cadre théorique.

une simple « société anonyme », fondent l'organisation et les rapports de pouvoir et de décision, parce qu'ils sont considérés les facteurs déterminants de l'efficacité, même si celle-ci ne devait être mesurée que par la capacité à atteindre les objectifs arrêtés dans les programmes.

Légitimité, responsabilité, redevabilité... C'est ce tiercé gagnant – parce que vertueux – qui fait encore défaut dans le système politique marocain.

Au Maroc, et au-delà des « programmes » des partis politiques qui ne vivent en réalité que le temps que durent les campagnes électorales, le programme dont chacun peut constater la mise en œuvre au quotidien n'est autre que celui du Palais³. Or, le « programme royal » n'a jamais été soumis à aucun débat public et encore moins à une légitimation démocratique. Il est le programme du pays parce qu'il est le programme du Roi. Pour rester dans le domaine de l'économie, on peut aisément constater que pour l'essentiel, les « grands chantiers » de la dernière décennie sont avant tout des projets du Roi (on les appelle du reste « chantiers du règne »), qu'aucun programme d'aucun parti politique n'avait préalablement prévu. Qu'il s'agisse, à titre d'exemple, des plans sectoriels (Plans Azur, Emergence, Maroc Vert, etc.), de la plupart des Accords de libre-échange, de l'INDH ou encore du TGV, on sait que tous ces « chantiers » ont été décidés dans les arcanes du Palais royal et non dans les cabinets ministériels des gouvernements (et encore moins dans les partis qui les soutenaient)⁴. Généralement élaborés dans des conditions d'opacité totale, ces « projets » ont été portés à la connaissance du public à travers les cérémonies de signature des documents officiels devant le Roi. De ce fait,

³ Sur « La fabrique de la décision économique » au Maroc, voir le dossier portant le même titre, publié dans la *Revue Economica*, n°3, juin-septembre 2008, pp. 37-72. Voir notamment les contributions de Omar Aloui, « Du tout Makhzen aux stratégies complexes » (pp. 39-46) et Driss Benali, « Des acteurs autonomes à l'ombre du prince » (pp.47-52).

⁴ D. Benali, « Des acteurs autonomes à l'ombre du prince », op.cit.

ces projets entraînent immédiatement en vigueur, alors même que, trop souvent, ni le Parlement ni même le Gouvernement n'en avaient discuté...

Toujours est-il que le « programme du Roi » sera néanmoins mis en œuvre par un gouvernement qui n'en maîtrise en réalité ni les tenants ni les aboutissants. Il doit gérer tant bien que mal les conséquences de choix auxquels il n'avait guère été associé. Le plus souvent, c'est la monarchie qui doit annoncer les bonnes nouvelles et présider aux inaugurations, mais c'est ensuite le gouvernement qui doit gérer les déboires et affronter les échecs, dans un climat de dilution des responsabilités déconcertant. À titre d'exemple, le projet du TGV est aujourd'hui mis en œuvre par un ministre dont le parti avait clairement critiqué le lancement. Il doit aujourd'hui justifier ce qu'il considérait injustifiable hier⁵. Du reste, « hors caméra et micro », beaucoup de responsables avouent être acculés à avaler cette couleuvre seulement parce que c'est le « projet du Roi ». Il en va à peu près de même de la plupart des accords de libre-échange, des accords sectoriels, de la défiscalisation de l'agriculture...

Enfin quand une législature s'achève et que, comme dans tout système de démocratie représentative digne de ce nom, le pouvoir exécutif doit rendre compte de sa gestion devant les électeurs, on assiste au Maroc à une situation surréaliste: d'un côté le « Palais », où réside le véritable pouvoir de la

« monarchie exécutive », ne se présentant pas aux élections, n'a donc de comptes à rendre à personne; et de l'autre, le gouvernement ne se sent comptable que des « petites choses », car dès qu'il est question des stratégies et des grandes décisions lourdes de conséquences, chacun se hâte de tirer le parapluie des « Hautes directives de Sa Majesté », ce qui a pour effet immédiat de clore le débat...

Ainsi, ce grand moment pré-électoral, précieux dans toute démocratie parce que ouvert à tous les débats et toutes les remises en cause, à l'évaluation des bilans, aux controverses sur les causes et les conséquences des choix opérés, sur les responsabilités des uns et des autres, les enseignements tirés de l'expérience et les alternatives proposés par chacun... eh bien, ce moment tourne court au Maroc parce que le principal acteur politique du pays n'est pas « sur le terrain » mais « au-dessus de la mêlée ». Le Roi qui par ailleurs décide de tout, ou presque, n'est alors responsable de rien...

Le plus grave dans un tel système est que, puisque les stratégies et les grandes orientations royales ne sont pas discutables, elles ne font pas l'objet d'une évaluation critique, et même lorsqu'il arrive que par des voies détournées, celle-ci soit faite, il ne peut en découler aucune remise en cause des choix fondamentaux ayant conduit aux résultats déplorés. C'est le cas par exemple de la plupart des accords de libre-échange dont on reconnaît aujourd'hui qu'ils ont été mal préparés et mal négociés, de sorte qu'ils sont largement responsables d'une bonne part du déficit commercial abyssal du pays. Oui, mais qui peut se hasarder à revendiquer la remise en cause d'une politique qui procède d'une « volonté royale »? Qui peut oser, avec tout le respect qui lui est dû, dire au Roi qu'il s'est trompé, et qu'il est temps qu'il change de politique?

Et c'est ainsi que les mêmes expériences plus ou moins malheureuses peuvent invariablement se suivre et se ressembler, que les mêmes choix conduisant aux mêmes échecs peuvent

5 Il en va de même d'un grand nombre d'engagement que le PJD et ses militants avaient pris lorsqu'ils étaient dans l'opposition et qu'ils préfèrent « oublier » maintenant qu'ils sont dans le gouvernement. C'est ainsi que Ahmed Benseddik n'a pas manqué, lors d'une rencontre publique, et au regard des « affaires royales » tentaculaires, de rappeler au ministre Najib Boulif son engagement pour la séparation du pouvoir politique des intérêts économiques, engagement pris le 30 mars 2011 en compagnie de plusieurs actuels ministres du PJD, dans le cadre d'une Déclaration qu'ils avaient signée ? intitulée : « À propos du changement que nous voulons ». Cf. Kh. Triki, « Ahmed Benseddik gêne Najib Boulif au sujet des affaires royales », 3 avril 2012 : solidmar.blogspot.com/2012/.../ahmed-benseddik-gene-najib-boulif-au.htm.

se perpétuer. En somme les mêmes causes peuvent éternellement produire les mêmes effets. Là réside fondamentalement cette incapacité «génétique» du système politique marocain à s'instruire de ses propres erreurs, à corriger ses mauvais choix, à générer les mécanismes autorégulateurs nécessaires, à tirer les leçons de l'expérience pour avancer, s'améliorer. D'où ce sentiment d'immobilisme persistant, y compris quand «tout change pour que rien ne change», comme c'est le cas avec la dernière Constitution...

II- La dimension économique de la nouvelle Constitution: son apport et ses limites

Une réforme de la Constitution est certes avant tout une construction politique, une architecture d'institutions et une articulation de pouvoirs et d'acteurs en rapport les uns avec les autres. Mais dans une société, la politique n'est au fond que le moyen par lequel celle-ci cherche à atteindre ses fins, lesquelles ne sont autres que le développement et la prospérité... C'est dire l'importance de la dimension économique dans toute œuvre de réforme politique.

Au Maroc, à force d'abus et de dérives, la politique a fini par atteindre l'économie dans ses ressorts et son potentiel⁶. La «monarchie exécutive» a matérialisé une telle emprise de la première sur la seconde que les règles les plus élémentaires qui régissent cette dernière ont peu à peu perdu leur sens et répandu un climat délétère, favorable à tout, sauf à l'esprit d'entreprise, l'investissement, le développement... Quand on prêche bruyamment l'économie de marché et le libre-échange, alors que dans le même temps on alimente sans cesse une

6 N. Akesbi, « Quel contenu économique pour la nouvelle Constitution ? » Site: Lakome.com, 18 mai 2011, <http://fr.lakome.com/archives/opinion/62-chroniques-dopinion/435-quel-contenu-economique-pour-la-nouvelle-constitution.html>.

économie de rente qui n'a de loi que celle du népotisme et des passe-droits, on discrédite toute notion de concurrence libre et loyale, d'effort et de mérite qui sont les fondements mêmes d'un tel projet libéral⁷. Quand on est chef de l'État, détenteur quasiment de tous les pouvoirs et qu'on s'affirme par ailleurs aussi premier homme d'affaires du pays, on fausse forcément toutes les règles du jeu dans le «monde des affaires», puisque personne parmi le commun des opérateurs ne peut se hasarder à engager la moindre compétition avec un acteur dont il sait bien que le pouvoir est «extra-économique», et pour tout dire «souverain». Quand la Constitution donne encore trop de pouvoirs au chef de l'État, notamment celui de passer par-dessus le pouvoir législatif, et de prendre des décisions dont par ailleurs il est le premier à tirer avantage (comme c'est par exemple le cas de l'exonération fiscale de l'agriculture⁸), on comprend bien qu'on n'est pas seulement dans le mélange des genres et la dilution des responsabilités, mais aussi fatalement dans le conflit d'intérêts.

Fondamentalement, la nouvelle Constitution ne modifie guère cet état de fait et de droit⁹.

2.1. Un apport relativement modeste

Il faut d'abord constater que l'économie est loin être omniprésente dans le texte constitutionnel. Sur un total de 180 articles¹⁰, ceux consacrés plus ou moins directement aux questions économiques représentent moins d'une dizaine, si on

7 C. Graciet & E. Laurent, *Le Roi prédateur*, 2012, op.cit.

8 N. Akesbi, « Exonération des revenus agricoles jusqu'en 2014 : État de non droit fiscal », *TelQuel*, Hebdomadaire, n°355, 10-16 janvier 2009, Casablanca.

9 Sur la dernière réforme constitutionnelle, voir notamment le n° 3 de la *Revue marocaine des Sciences politiques et sociales*: Le système politique et la problématique de la réforme constitutionnelle au Maroc (Volume V, juin 2012). Voir aussi le numéro de mars 2012 de la revue *Wijhat Nadar* (Point de vue): « L'illusion du changement dans la nouvelle Constitution » (en arabe).

10 Cf. Texte de la Constitution : Dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011, *Bulletin Officiel*, N° 5964 bis du 30 juillet 2011.

laisse de côté la vingtaine d'articles consacrés aux nombreux conseils et autres instances de contrôle et de régulation (dont seuls quelques-uns ont un caractère économique). Plus précisément, il y a l'article 31 sur les droits économiques, sociaux et environnementaux, l'article 35 sur la garantie du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre et de libre concurrence, l'article 36 sur les sanctions des conflits d'intérêts et de toute forme de délinquance administrative et financière, l'article 39 sur le support par tous des charges publiques « en proportion de leurs facultés contributives », les articles 49 et 92 sur les prérogatives (dont celles économiques) respectives du Conseil des ministres et du Conseil de gouvernement, et les articles 75, 76 et 77 sur l'équilibre budgétaire et les conditions d'adoption de la loi de finances.

Cette relative faible présence de l'économie dans le document constitutionnel rapproche, selon les spécialistes, le texte marocain davantage des références françaises et britanniques que du « modèle allemand » (où l'économie et la politique économique occupent une place primordiale)¹¹. Quoiqu'il en soit, la Constitution actuelle n'en est pas pour autant « neutre » vis-à-vis des questions économiques et des politiques à conduire pour les traiter. Elle n'est pas neutre non seulement parce que, comme nous allons le montrer, de droit ou de fait, elle donne de très larges pouvoirs au roi et permet de différentes manières la mal gouvernance, mais aussi parce que, fondamentalement elle prend parti pour une certaine vision de l'économie, notamment lorsqu'elle s'attache à garantir le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, sans soumettre cette dernière à la moindre condition, un peu à la manière du « renard libre dans le poulailler libre »...

Mais commençons d'abord par positiver. Incontestablement, la nouvelle Constitution comporte quelques apports positifs

¹¹ L. Jaïdi, « La Constitution économique de l'État », *La Vie éco*, hebdomadaire, Casablanca, 8 avril 2011.

dans le domaine de l'économie qu'il faut rappeler et saluer. On en retient cinq qui paraissent particulièrement intéressants :

- * Elargissement des droits économiques, sociaux et environnementaux : santé, protection sociale, éducation moderne, logement décent, environnement sain et développement durable (art. 31);
- * Garantie du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et de la libre concurrence, ainsi que l'action pour « la réalisation d'un développement humain durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures » (art. 35);
- * Interdiction des conflits d'intérêt et de toutes les « pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques », et sanction de toutes les formes de dérives dans la gestion des deniers publics et de la corruption (art. 36);
- * Constitutionnalisation de la « régionalisation avancée », ouvrant la voie à un « Maroc uni des régions », fondé sur une réorganisation des compétences entre l'État et les régions et de nouveaux principes tel celui de subsidiarité (art. 135-146);
- * Affirmation des principes de « bonne gouvernance » et constitutionnalisation de diverses instances de contrôle ou de régulation économique et sociale : Conseil économique, social et environnemental ; Institution du Médiateur ; Conseil de la communauté marocaine à l'étranger ; Conseil de la concurrence ; Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (art. 151-171).

Ce sont donc là sans doute des avancées notables, mais pour l'instant sur le papier... Il reste à les traduire dans les faits, ce qui est une autre histoire, qui renvoie au débat sur le *Tanzil*

*Addimokrati Liddoustour*¹². En attendant, « sur le papier » aussi existent des limites et des risques évidents.

2.2. Des limites qui marquent la continuité et des risques inquiétants

À la lecture du texte constitutionnel, on peut identifier plusieurs limites qui marquent plus la continuité que le changement, sachant que lorsque celui-ci est perceptible, il peut être régressif, et donc annonciateur de risques réels. On en citera ici trois, marquantes, auxquelles on ajoutera ensuite une quatrième, transversale.

2.2.1. Le verrouillage par les « orientations stratégiques de la politique de l'État »

Le premier montre à quel point, dans la nouvelle comme dans les précédentes Constitutions, le Roi reste au centre de tous les pouvoirs, en l'occurrence source de l'essentiel des choix et de la décision économique¹³. Le verrouillage institutionnel au profit du monarque est ainsi clairement établi par l'article 49 qui affirme que c'est le Conseil des ministres (présidé par le Roi) qui décide des « orientations stratégiques de la politique de l'État ». Tout est dit dans cette courte phrase. On peut quand même se demander de quelle « marge » disposera un gouvernement élu pour mettre en œuvre une politique issue de son propre programme, lequel pourrait ne pas être nécessairement

conforme à la « stratégie » arrêtée par le Conseil présidé par le Roi... Y a-t-il une politique qui ne s'inspire, d'une manière ou d'une autre, d'une vision stratégique donnée ? Comment alors un gouvernement peut-il conduire une politique qui lui soit propre (celle pour laquelle il aura été élu), dans ses grandes lignes comme dans ses moindres détails, sans se voir opposé l'argument que cela ne serait pas conforme aux « orientations stratégiques de la politique de l'État », et donc à la Constitution ?!

Même la loi de finances, qui est le principal texte annuel où sont annoncées les orientations de politique économique et financière du pays, doit passer par les fourches caudines du Conseil des ministres, du moins au niveau de ses « orientations générales », ce qui revient à perpétuer la situation ayant prévalu jusqu'à présent, et tant décriée : celle des plans et programmes « royaux » pour lesquels la population n'a jamais été consultée et qui sont pourtant bel et bien mis en œuvre, alors que le programme pour lequel le gouvernement élu s'était engagé avec ses électeurs reste dans les tiroirs... C'est dire aussi qu'on se condamne à rester dans ce flou artistique des responsabilités jamais bien définies (qui est responsable de quoi ?) et de la redevabilité jamais clairement établie (qui doit rendre compte de quoi et à qui ?).

2.2.2. « Règle d'or » et parti pris idéologique

Ce risque est d'autant plus grand que cette Constitution affiche par ailleurs de véritables partis pris idéologiques. En affirmant avec force la garantie du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et de la libre concurrence, sans assortir ces droits d'aucune condition (comme on l'a déjà noté), le message transmis est limpide : le cadre de référence de l'économie marocaine est le libéralisme économique, dans son acception classique, voire orthodoxe.

Une illustration patente en est donnée par l'article 77 qui montre au fond que le libéralisme économique dont il est

12 Mise en œuvre à travers une « interprétation démocratique » du texte de la Constitution.

13 Aboubakr Jamaï, « Occasion manquée », fr.lakome.com/archives/opinion/57-edito/504-occasion-manquee.html, 30 juin 2011, A. Benchemssi, « La monarchie marocaine cherche à imposer une Constitution absolutiste », www.lemonde.fr/, 29 juin 2011, A. Akesbi, « Constitution de 2011 : Ignorance du peuple et de sa souveraineté », http://fr.lakome.com/archives/opinion/62-chroniques-dopinion/498-constitution-de-2011-ignorance-du-peuple-et-de-sa-souverainete-.html, N. Akesbi, « Cette Constitution perpétue la monarchie exécutive, notamment dans le domaine des politiques économiques et financières », *Finances News*, hebdomadaire, Casablanca, 23 juin 2011, H. Al Moussaoui, « Le Maroc est-il sorti de la monarchie exécutive ? », http://www.contrepoints.org/2011/08/04/38260-maroc-sommes-nous-sortis-de-la-monarchie-executive.

question puise ses fondements dans une orthodoxie dogmatique qui a fait son temps. Ainsi peut-on lire dans le premier paragraphe de cet article 77 que « le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État ». Cette disposition peut paraître a priori de « bon sens », mais au-delà du caractère vague de la formulation¹⁴ (Qu'est-ce que « l'équilibre des finances de l'État ? Comment le mesurer ? dans quelles limites le contenir ? ...), les économistes savent ce qu'elle cache en terme de choix de politique économique et financière. Il s'agit en fait du cadre de référence de la fameuse « règle d'or ». Elle rejoint cette demande des courants néo-libéraux les plus orthodoxes qui militent pour imposer la limitation des déficits budgétaires à un certain pourcentage du PIB, et ce dans les textes mêmes des Constitutions des États. On sait que cela revient tout simplement à verrouiller les marges de manœuvre des politiques économiques et à les condamner aux seuls choix « néo-classiques » (obsession des équilibres macro-économiques, compression des dépenses publiques, privatisations, dévaluations...). Toute autre politique économique alternative devient quasiment impossible, ce qui n'est pas seulement dangereux du point de vue de l'efficacité des politiques publiques (il suffit à cet égard de voir la situation actuelle de l'Europe), mais est également profondément antidémocratique puisque cela revient à interdire à une nouvelle majorité gouvernementale, légitimée par les urnes, de conduire sa propre politique si celle-ci est contraire aux canons de l'orthodoxie libérale.

Ainsi, après avoir soustrait la politique monétaire du champ de souveraineté des gouvernements démocratiquement élus (à travers ladite « indépendance » de la Banque centrale), pour la confier à des « technocrates » que personne n'a élus et qui n'ont aucun compte à rendre à la population, laquelle

subit pourtant les conséquences de leurs actes, voilà qu'on veut passer à la politique budgétaire pour la verrouiller elle aussi et l'enfermer dans la logique des politiques orthodoxes néoclassiques. Ce qui est à peine croyable, c'est que, alors qu'en Europe, l'adoption/rejet de la « règle d'or » a préalablement fait l'objet d'intenses débats publics et d'interminables controverses, au Maroc on peut dire qu'on a réussi à l'inscrire dans le marbre de la Constitution quasiment en catimini... Est-ce que ceux qui ont écrit cette première phrase de l'article 77 avaient conscience de tous ses enjeux ? Ce qui est certain, c'est que désormais la voie est ouverte sur le pire. Si demain on veut « légiférer » pour imposer une limitation dogmatique des déficits publics, au risque de plonger l'économie et la société dans la dépression, eh bien on pourra le faire en se référant à l'article 77 de la nouvelle Constitution !

2.2.3. Verrouillage de la loi de finances

Enfin, la troisième limite/risque procède encore du même article 77 déjà cité, mais cette fois au niveau de son deuxième paragraphe. Ce dernier, qui régit les conditions de discussion et d'amendement de la loi de finances au Parlement, apporte une réponse éloquent à ceux qui veulent nous faire croire que cette Constitution renforce le pouvoir du Parlement. En effet, les députés et les spécialistes des finances publiques connaissent le redoutable article 51 de la Constitution de 1996 qui revient pratiquement à permettre au ministre des Finances de refuser toute proposition d'amendement qui ne lui convient pas en lui opposant la force de frappe de cet article¹⁵. Ce dernier dit que ne serait pas recevable tout amendement qui aurait pour conséquence « soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »

14 Cf. A. Berrada, « Le projet de loi de finances pour l'année 2012 : l'expression d'une dérive budgétaire à peine voilée », *Revue marocaine des sciences politiques et sociales*, n° 4, volume VI, Rabat, février 2013.

15 B. Sabri, « L'article 51 de la Constitution de 1996 et la nécessité de réguler le droit d'amendement des parlementaires », *Revue Marocaine des Finances Publiques*, n°2, Université Mohamed Benabdellah, Fès, 2012.

(ce qui est le cas de 99 % des amendements généralement présentés !).

Cet article était fâcheux car il réduisait de manière arbitraire le Parlement à une simple chambre d'enregistrement, alors que la loi de finances est tout de même l'expression annuelle la plus importante des choix de politique économique et sociale d'un gouvernement. Beaucoup de voix s'exprimaient depuis plusieurs années pour critiquer violemment cet article et demander sa suppression. Eh bien, il faut savoir que le même article 77 déjà cité de l'actuelle Constitution reprend mot pour mot les termes du précédent article 51, en réaffirmant « l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques ». Ne serait-ce donc qu'à ce niveau du processus d'adoption des lois de finances, on peut être certain que le Parlement continuera d'être pleinement dominé par le pouvoir exécutif.

2.2.4. Messages du Roi: le débat interdit

Ces dispositions contenues dans la nouvelle Constitution doivent être complétées par une autre, plutôt transversale et méthodologique, dans le sens où elle concerne la « méthode » à travers laquelle le Roi peut communiquer à la population ses décisions dans tous les domaines (donc notamment économiques et sociaux) et les suites pouvant être données aux décisions royales. Comment le Roi s'adresse-t-il et adresse-t-il ses vues et ses décisions aux citoyens, et comment ces derniers peuvent-ils réagir ? À ces questions, l'article 52 de la Constitution apporte une réponse courte et limpide : « Le Roi peut adresser des messages à la Nation et au Parlement. Les messages sont lus devant l'une et l'autre Chambre et ne peuvent y faire l'objet d'aucun débat. » Cet article, qui n'est pas nouveau puisqu'il existait aussi dans les précédents textes constitutionnels, peut

sembler limité aux messages lus devant le Parlement, mais en fait il concerne dans sa substance tous les messages que le Roi adresse de la manière qu'il souhaite, notamment à travers les discours radiodiffusés et télévisés, à l'intention de ses sujets... De sorte que la règle en l'occurrence ne souffre guère d'ambiguïté : le Roi s'adresse à « la Nation » quand il veut et comme il veut, et ses messages ne sont tout bonnement guère discutables. Dès qu'il est question de décisions royales, les critiquer, ou même seulement les discuter avec une certaine objectivité¹⁶, devient un délit passible de condamnation pour non-respect d'une disposition constitutionnelle.

Ceci étant, comme dans toute œuvre constitutionnelle, il y a les textes, et il y a la pratique des textes, autrement dit l'épreuve des faits.

III- L'apport de la nouvelle Constitution, à l'épreuve des faits

Il n'existe à ce jour encore aucun texte d'application concernant les dispositions « économiques » de la nouvelle Constitution, de sorte qu'on ne peut se prononcer à cet égard à partir d'une interprétation officielle formalisée dans des textes de lois et des décrets d'application. En revanche, depuis le 1^{er} janvier 2011, la nouvelle Constitution est quotidiennement confrontée à l'épreuve de la pratique institutionnelle, aux faits qui s'imposent et que chacun peut aisément constater. Ce sont ces pratiques et ces faits qui donnent leur sens aux intentions constitutionnelles, ou du moins soulèvent des questions pertinentes quant aux véritables intentions de certaines dispositions de la loi suprême du pays. Ces questions, au nombre de quatre, portent sur les lignes de démarcation entre ce qui

¹⁶ Car évidemment, « discuter » les discours royaux à la manière « courtisane » est au contraire un exercice hautement encouragé, et même organisé et amplifié par des médias « aux ordres »...

serait stratégique et ce qui ne le serait pas, les nominations aux hautes fonctions de l'État, les divers « Conseils » et instances de contrôle et de régulation, et la responsabilité du Roi face à l'attentisme gouvernemental.

3.1. Développement: Tout ce qui est stratégique reste l'apanage du Roi

Si l'article 49, qui stipule que les « orientations stratégiques de la politique de l'État » relèvent du Conseil des ministres », est tout à fait clair, la question qui se pose sur le plan pratique est celle de la définition précise du champ de « l'orientation stratégique ». Qu'est-ce qui est « stratégique » et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Y aurait-il une ligne de démarcation clairement identifiée dans « la politique de l'État » entre le « stratégique » et le « non stratégique », le premier relevant du Roi et le second du Gouvernement ?

Nous avons déjà souligné la difficulté d'établir une séparation entre des sphères en pratique fatalement indissociables. D'autant plus que pour l'État-Makhzen qui ne veut au fond rien lâcher, la tentation est forte d'imposer une approche du « stratégique » qui soit plutôt extensive. C'est ainsi que, par exemple, si l'on peut sans mal convenir du caractère stratégique d'un plan de développement national ou sectoriel, que penser alors d'une loi de finances dont l'horizon n'est pourtant que annuel et les dispositions généralement inscrites dans le cadre de mise en œuvre de politiques de portée plus large et plus durable ? Pourtant, le projet de loi de finances commence par être soumis au Conseil des ministres avant de poursuivre son parcours de validation institutionnelle.

Sur un autre registre, quand on observe les activités royales, très largement accaparées par les cérémonies de lancement ou d'inauguration de projets de natures et de tailles bien diverses, on peut tout de même se demander si l'essentiel de telles opérations ne devrait pas plutôt relever de l'activité ordinaire d'un

Chef de Gouvernement, voire des simples ministres concernés directement par les projets en question. Comment comprendre que la Constitution s'attache à investir le Chef de l'État de missions « stratégiques » alors que dans les faits, celui-ci s'occupe aussi et très largement d'activités somme toute ordinaires, relevant normalement des prérogatives gouvernementales ?

En tout cas, l'image que l'on veut de toute évidence cristalliser dans l'opinion publique à travers cette « répartition des tâches » est bien celle d'un monarque qui travaille, s'active et apporte ses bienfaits à la population d'une part, et d'autre part celle d'un gouvernement qui s'enlise dans l'immobilisme, les débats stériles et les engagements non tenus... et quand il lui arrive d'agir, c'est pour prendre des mesures bien impopulaires (comme cela a été le cas de la hausse des prix des carburants ou de la suppression d'une enveloppe de quinze milliards d'investissements de l'État). Au-delà des calculs politiques qui peuvent se profiler derrière de telles pratiques, on ne peut tout de même s'empêcher de penser qu'une telle répartition des rôles est pour le moins malsaine et en tout état de cause ne peut conforter un équilibre des pouvoirs un tant soit peu viable entre la monarchie et le gouvernement élu.

3.2. Nominations: tout ce qui compte reste du ressort du Roi

Le premier texte d'application de la nouvelle Constitution (et le seul à ce jour) à avoir été adopté par le Parlement et mis en œuvre, porte sur les pouvoirs respectifs du Roi et du chef du gouvernement en matière de « nominations aux fonctions supérieures » de l'État¹⁷. Il s'agit essentiellement des fonctions de responsables des établissements publics dits « stratégiques »

17 Dahir n°1-12-20 du 17 juillet 2012 portant promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution, BO. n° 6070, 2 août 2012.

d'une part, et d'autre part des emplois civils dans les administrations publiques et les emplois supérieurs dans les établissements et entreprises publiques.

Au niveau quantitatif, c'est sans doute le chef du gouvernement qui dispose désormais de la prérogative de nomination des responsables de la grande majorité des postes concernés. Au niveau qualitatif, cependant, force est de constater que c'est le Roi qui garde la main sur l'essentiel. Et l'essentiel, ce sont les trente-sept établissements déclarés précisément à caractère «stratégique» et dont les dirigeants vont continuer d'être nommés en Conseil des ministres par le Roi. Dans ce «lot» d'établissements qui «reviennent au Roi et non à Benkirane», on compte évidemment les plus grands groupes publics du pays dont le poids dans l'économie n'a pas besoin d'être rappelé: OCP, Bank Al-Maghrib, CDG, Fonds Hassan II pour le développement économique et social, Crédit Agricole du Maroc, Banque centrale populaire, CIH, ONCF, ONEE, RAM, Al Omrane, Agence Tanger-Med... On est évidemment là dans la sphère du *Makhzen économique* au sens large. Car en plus de mastodontes du secteur public, on trouve aussi dans cette même liste d'autres structures dont le contrôle obéit à des considérations purement politiques ou d'extrême «proximité» avec le Palais royal telles la MAP, l'ANRT, les Archives du Maroc, les Agences pour l'aménagement de la vallée du Bou Regreg ou de la lagune de Marchica, la Société Royale d'encouragement du cheval...

Les établissements qui relèvent du Gouvernement sont certes plus nombreux, mais à voir la liste publiée au Bulletin officiel, on ne peut manquer de constater que, souvent, outre leur moindre importance économique et financière, leur principale caractéristique est d'être «problématique», voire comme le fait remarquer l'hebdomadaire *Tel Quel*¹⁸, «casse-gueule» Caisse de

compensation, Caisse marocaine des Retraites, Centres hospitaliers universitaires, Universités, Offices régionaux de mise en valeur agricole, Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences, Centre de promotion des exportations, Agence nationale de la PME, Entraide nationale...

En somme, on n'a pas besoin de plus de commentaires pour se rendre à l'évidence: le partage des «sphères d'influence» entre le Palais et le Gouvernement reste démesurément inégal. Le premier continue de garder le contrôle sur tout ce qui compte dans le pays, alors que le second hérite de ce qui l'est moins, ou de ce qui fait problème... Le *Makhzen économique* tant décrié par les manifestants du «20 février» a donc encore de beaux jours devant lui. Ce faisant, on voit bien aussi qu'on est face à une interprétation qui n'est pas seulement extensive mais également biaisée de «l'orientation stratégique» dont il est question dans la Constitution. Car on ne voit pas selon quelle logique la «Société Royale d'encouragement du cheval» serait «stratégique» et la Caisse de compensation ou la Caisse marocaine des retraites ne le seraient pas...

En tout cas, ce qui est certain, c'est que les principaux leviers de l'économie vont continuer de dépendre du Roi et non du Gouvernement, lequel va continuer de pâtir de son incapacité à mettre comme il le voudrait au service de sa politique des entreprises qui représentent de véritables «forces de frappe» économiques, notamment en étant tout de même à l'origine de près de la moitié de l'ensemble des investissements réalisés bon an mal an dans le pays...

3.3. Instances de contrôle et de régulation: plus «royales» que gouvernementales?

La constitutionnalisation des différents «Conseils», instances de contrôle et de régulation (Conseil de la concurrence, Instance de lutte contre la corruption, Institution du Médiateur...) a déjà été saluée parce qu'elle va indéniablement dans le bon

18 Cf. «Partage des pouvoirs: la grande désillusion», Dossier, *Tel Quel*, Hebdomadaire, Casablanca, 25 février 2012, pp. 28-29.

sens, celui du renforcement de l'État de droit. Cependant, faute de texte d'application clarifiant le mode de fonctionnement de ces instances, il est difficile de se prononcer sur la réalité de leurs pouvoirs et surtout de leurs rapports avec les autres institutions : l'Institution monarchique, le Parlement, le Gouvernement, La Justice... À qui leurs présidents devront-ils rendre compte ? Dans quelles conditions pourront-ils être sollicités par le Gouvernement ou le Parlement ? Quelles interactions avec leurs rapports annuels ou ponctuels ? Quelle est la portée de leurs « recommandations » ?

Ces questions devront prochainement trouver leurs réponses, mais en attendant, on peut déjà noter que, selon le dernier rapport de l'Institution du Médiateur *Al Wassite* 2012, le Gouvernement ne sollicite guère les différentes instances en question, et il ne semble guère qu'il y ait une certaine interaction avec les différents rapports que ces dernières établissent. Est-ce à dire que l'actuel gouvernement, comme les précédents, continue de considérer que ces structures restent finalement plus « royales » que gouvernementales, et de ce fait s'abstient de s'en mêler ? En tout cas, la manière dont le nouveau président de la Cour des Comptes a été nommé pourrait clairement conforter un tel sentiment. En effet, chacun a pu constater à quel point Driss Jettou a été nommé tout à fait « à l'ancienne » : tout un chacun a pu en être informé simplement en apprenant aux informations du soir la réception du nouveau président par le Roi, qui l'a nommé à son nouveau poste, exactement comme cela s'est toujours passé, avant comme après l'actuelle Constitution... Au demeurant, on peut tout à fait légitimement se demander si, au regard de la Constitution entrée en vigueur, cette nomination est ou n'est pas constitutionnelle.

3.4. Réformes : attentisme gouvernemental et responsabilité du Roi

Quand on y réfléchit, on ne peut manquer de constater que la situation qui prévaut actuellement dans le pays a au fond

quelque chose de surréaliste. Car depuis la mise en place de l'actuel gouvernement, il y a plus de quinze mois, le pays s'est installé dans une étrange situation d'attentisme, sinon d'immobilisme, ponctuée de temps à autre d'annonces gouvernementales indiquant que les réformes sont en cours de préparation, de promesses d'actions à venir, de mesures imminentes¹⁹... Cet attentisme est d'autant plus lourd de conséquences qu'il y a quasiment unanimité (au gouvernement et dans l'opposition) sur la gravité de la situation économique et sociale du pays, et même sur les « grands dossiers » à traiter en priorité : Caisse de compensation, caisses de retraite, fiscalité, compétitivité, plans sectoriels, accords de libre-échange, statuts de la fonction publique...

Le problème est qu'au moment où les réformes tardent, non seulement la situation économique et financière continue de se dégrader, et le « coût » des réformes s'alourdit de jour en jour, mais c'est aussi le paysage politique du pays qui est en train d'évoluer, plutôt défavorablement pour le gouvernement. Notamment avec l'arrivée à la tête de certains partis, du gouvernement ou dans l'opposition, de personnages sulfureux dont la première « mission » semblent être celle de mettre des bâtons dans les roues du gouvernement, et l'empêcher ainsi de mettre en œuvre les réformes promises. Du coup, le chef du gouvernement semble se complaire dans la complainte, usant d'un vocabulaire ésotérique pour fustiger les *Aafarits* et les *Tamassihs* qui l'empêcheraient de faire son travail et concrétiser les réformes.

Face à une telle situation, le commun des citoyens a seulement besoin de s'en tenir à un raisonnement simple. Deux hypothèses doivent être examinées. La première repose sur le fait que le gouvernement est réellement mis dans l'incapacité

¹⁹ À tel point que s'il faut donner un « titre » à l'année 2012, on peut sans hésitation la nommer : Année « *Nahnou bissadade* » ! (« Nous sommes en train de... »).

de mettre en œuvre les réformes pour lesquelles il a été élu, et alors la preuve est ainsi faite que la nouvelle Constitution n'a rien réglé, d'autant moins que le système électoral qu'elle a préservé engendre et conforte l'impasse (à commencer par le mode de scrutin de liste, qui interdit l'émergence de majorités fortes et stables). Dans ce cas alors, il faudra bien se résoudre à reconnaître que la réforme politique de 2011 a déjà montré ses limites en 2013, et qu'il faut donc tout reprendre et repenser, en recommençant par le commencement : la Constitution...

La seconde hypothèse s'accroche à l'idée que la nouvelle Constitution aurait donné de réels pouvoirs au gouvernement et qu'il appartient à ce dernier de les utiliser pour avancer sur la voie des réformes. Dans ce cas, on a du mal à comprendre les raisons de l'immobilisme gouvernemental, et les questions fusent alors de toute part : si la nouvelle Constitution donne du « pouvoir » au gouvernement, pourquoi celui-ci peine-t-il tant à engager les réformes nécessaires ? Est-ce dû à la nature du parti majoritaire au gouvernement (qui reste avant tout un parti conservateur, ne l'oublions pas) et à son inexpérience ? Est-ce que, en prenant connaissance de la complexité des « dossiers », il n'aurait pas fini par convenir que les réformes sont finalement beaucoup plus difficiles qu'il n'imaginait quand il était dans l'opposition ? Est-ce que l'opposition aux réformes n'est pas dans le gouvernement lui-même, gouvernement dont on rappellera la composition hétéroclite et même contre-nature, de sorte que « le ver est dans le fruit » ? Est-ce que la personnalité même et le parcours du chef du gouvernement ne seraient pas en cause, celui-ci étant trop enclin à ne surtout rien faire qui risque de déplaire « en haut lieu », ce qui le conduit à rechercher à tout prix le « consensus », dans des réformes qui pourtant par nature ne s'y prêtent guère ?... On pourrait se perdre dans les conjectures, et même convenir sagement que quand le problème atteint une telle dimension, il y probablement une part de vérité dans chacune de ces questions.

Il reste que le même bon sens qui amène à poser ces questions ne peut manquer de soulever aussi celle-ci : puisque, de par la Constitution, le Roi reste maître des « orientations stratégiques », et que les réformes en question sont toutes on ne peut plus « stratégiques », pourquoi le Roi lui-même ne prend-il pas l'initiative de réunir le conseil des ministres et d'y engager résolument les réformes qui s'imposent ? La Constitution lui en donne largement la prérogative, et l'état de la « classe politique » dans ce pays – alors que la situation ne cesse de se dégrader dangereusement –, exige une intervention « souveraine » qui débloque ce qui doit l'être et donne l'impulsion nécessaire pour l'engagement des réformes.

Finalement, force est d'en arriver à cette conclusion d'évidence : puisque le Roi continue de détenir l'essentiel du pouvoir de décision dans le pays, à commencer par celui d'engager ou non les réformes dont ce dernier a tant besoin, c'est lui qui reste fondamentalement responsable du cours des événements. Si le Roi veut la réforme, celle-ci aura lieu, et si la réforme n'a pas lieu, c'est que le Roi n'aura pas usé des pouvoirs dont il dispose pour qu'elle ait lieu.

Conclusion : le système politique continuera de faire obstacle au développement...

Nous avons essayé de montrer que dans le texte comme dans les faits, la nouvelle Constitution n'a guère apporté la réponse appropriée et tellement nécessaire au problème majeur qui a fini par faire du système politique de ce pays l'obstacle incontournable devant lequel bute tout effort de son développement. Sur les questions essentielles ayant trait aux choix stratégiques de développement du pays et d'orientation de ses politiques publiques, c'est l'institution monarchique qui continue de détenir le pouvoir de décision.

Pour l'essentiel, nous restons donc dans le cadre d'une « monarchie exécutive » où le Roi règne et – surtout – gouverne. Dans le domaine de l'économie qui nous occupe ici, le Roi reste la source et l'auteur des politiques économiques, sociales, financières. De par les textes certes, mais aussi la pratique quotidienne : c'est le Roi qui décide les stratégies du pays, c'est lui qui reste maître des établissements publics les plus influents dans l'économie nationale, et c'est encore lui qui garde la haute main sur les instances de contrôle et de régulation les plus importantes dans le paysage institutionnel. Concrètement, c'est donc lui qui décide de mesures qui peuvent accentuer le chômage ou le diminuer, dégrader le pouvoir d'achat de la population ou l'augmenter, plomber l'indicateur de développement humain ou l'améliorer, détériorer la compétitivité des entreprises ou la promouvoir... Il peut réussir ou échouer, avoir raison ou se tromper, être bien inspiré ou mal conseillé. Bref, nous avons montré que le problème est certes dans cet accaparement du pouvoir de décision, mais qu'il l'est encore davantage dans le fait que, n'étant responsable devant personne ni redevable de ses actes devant aucune institution ni aucun électeur, ne permettant même pas qu'on puisse « débattre » ses discours et ses décisions, le Roi n'est finalement pas « interpellable » et aucun mécanisme institutionnel ne permet de lui signifier les erreurs qu'il peut commettre et encore moins la nécessité de remettre en cause ses choix défailants.

Dès lors, comment le commun des citoyens, insatisfait de son sort, peut-il signifier à celui qui le gouverne son mécontentement, et son désir de le voir changer de politique ? Quelle autre possibilité lui reste-t-il s'il ne peut le faire par la voie démocratique universellement reconnue ? Là est le cœur de « l'équation marocaine », le problème de fond qui, tant qu'il persistera, fera que notre régime politique ne sera jamais une démocratie. Un pays en réelle voie de développement non plus. Car les mêmes causes continueront de produire les mêmes

effets, même si, naturellement, l'Histoire ne se répète jamais à l'identique : on élabore des stratégies dites « de développement » et on déploie des politiques économiques et sociales pour les mettre en œuvre, puis chacun peut bien constater que le résultat n'est rien moins qu'un échec, mais personne ne peut remettre en cause les « choix du Roi »... Et on continue donc sur la même voie, au besoin en changeant l'emballage, juste l'emballage... Puis à nouveau constat d'échec, et encore impossibilité de tirer les conséquences qui s'imposent de l'expérience passée pour faire de nouveaux choix, et ainsi de suite... Une succession de choix malheureux, suivis d'échecs douloureux, jamais sanctionnés par des changements courageux : ainsi pourrait être résumée l'histoire des politiques économiques du Maroc des cinquante dernières années.

Que faire ? Un roi règne et un gouvernement gouverne... Nous n'allons pas réinventer la roue, défier la raison et le bon sens par on ne sait quelle argutie sur la pseudo « spécificité marocaine » ! Tous les pays, parmi ceux qui se sont le mieux développés, ont par leur expérience, montré que le seul système capable de concilier monarchie et démocratie est la monarchie parlementaire, celle qui fait du roi un symbole qui règne, et laisse le gouvernement, investi de la légitimité des urnes, gouverner, exercer pleinement ses responsabilités, et rendre compte de son mandat devant les électeurs, lesquels peuvent en toute souveraineté lui renouveler leur confiance ou la lui retirer. Dans le domaine qui nous occupe particulièrement ici, il nous faudrait à tout le moins, comme le recommandait le rapport du Conseil d'analyse économique de la Fondation Abderrahim Bouabid, « un système de gouvernance économique qui permette l'agrégation des préférences (quelles doivent être nos priorités ?), l'arbitrage entre les intérêts économiques parfois divergents (subventionner un producteur agricole ou un consommateur) et qui donne une légitimité claire à l'action publique surtout lorsque cela implique des transformations structurelles fortes

et la lutte contre l'économie de rente. C'est là tout l'intérêt économique d'un système démocratique qui permet d'atteindre ces objectifs de manière pérenne et durable»²⁰.

En somme, en affirmant que les urnes sont la seule source de légitimité, en optimisant les choix des gouvernants par «l'agrégation des préférences» et en les formalisant dans un «contrat/mandat», en permettant le plein exercice des responsabilités, néanmoins continuellement soumis au suivi, à l'évaluation et au contrôle citoyen, le système démocratique est sans doute plus efficace parce qu'il crée les meilleures conditions pour atteindre les objectifs prévus, et partant garantir le succès des programmes arrêtés. La légitimité qui ouvre la voie à la responsabilité, laquelle ne va pas sans redevabilité... Telle est l'équation incontournable (le «tiercé gagnant» évoqué au début de cette communication), qui devait nous conduire logiquement, à travers la réforme constitutionnelle, vers l'institution d'une monarchie parlementaire authentique avec un gouvernement qui, en matière économique et sociale notamment, s'engage sur son propre programme, qui devient le programme –et le seul– du pays, mis en œuvre sous sa responsabilité et dont il est comptable devant les citoyens électeurs à la prochaine échéance électorale.

Parce que chacun peut aisément constater que le chemin est encore long, qui nous sépare d'une telle configuration institutionnelle vertueuse, le système politique continuera donc de constituer en soi le principal obstacle au développement de ce pays, jusqu'au prochain sursaut de l'Histoire...

²⁰ FAB-CAE, Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique ? Quelques éléments de réflexion pour un véritable décollage économique et social, Salé, juin 2010, p. 6.

Constitution de 2011, dépenses publiques et exigences du développement durable: cas du Maroc

ABDELKADER BERRADA*

Professeur de politique économique et de finances publiques

« Il faut que tout change pour que rien ne change et que nous restions les maîtres. » (G.T.di Lampedusa, Le Guépard)

La Constitution de juillet 2011, qui doit beaucoup au mouvement du 20 février, fourmille de dispositions favorables aux droits humains dans leur diversité (économiques, sociaux, culturels, civiques). Bien plus, la responsabilité de l'État en tant que garant de l'égal accès aux droits pour tous est clairement affichée. L'article 31, qui revêt un caractère général, forme l'élément central du dispositif des droits humains. D'autres articles vont plus loin en précisant les droits de la famille et des enfants (art.32), des jeunes (art.33), des populations à besoins spécifiques (art.34); l'État prévoit même une «protection spécifique pour les catégories sociales défavorisées» (art.35).

Cela dit, il reste à s'assurer de la volonté et de la capacité de l'État de traduire dans les faits les engagements pris. Jusqu'à présent, on s'est limité à envoyer des signaux rassurants à la communauté internationale. Afin de prendre la mesure du problème posé, il faut savoir que le Maroc accuse en permanence un lourd déficit en matière de développement humain, et que ce résultat n'est pas sans lien avec les grandes orientations de politique économique (I).

Dans un domaine aussi essentiel, un retournement de tendance positif passe nécessairement par une réforme profonde

de la politique budgétaire. Le redéploiement et l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques constituent à cet égard un enjeu de taille. Jusqu'à preuve du contraire, ces objectifs sont absents de l'agenda politique de la nouvelle majorité parlementaire issue des élections anticipées du 25 novembre 2011. Le comportement budgétivore de la haute bureaucratie (II) autant que l'exclusion *de facto* des principales dépenses régaliennes de l'examen et du contrôle du pouvoir aussi bien législatif que juridictionnel (III) méritent attention. Le doute n'est guère permis : le royaume gagnerait beaucoup à affecter les recettes attendues des économies budgétaires au profit du développement humain (3 % du PIB, sinon plus).

I. Un bilan social désastreux

En raisonnant à long terme et en prenant soin de ne pas confondre structure apparente et structure réelle des dépenses publiques, prévisions et réalisations, etc.(1), on ne tarde pas à se rendre compte de l'insuffisance des moyens consacrés par l'État au développement humain, à quoi s'ajoutent la qualité souvent médiocre des services fournis et leur répartition très inégale dans l'espace, par sexe et par âge. Les indications comparées présentées dans les rapports du PNUD, et qui sont la plupart du temps contestées par l'administration chérifienne sans preuves valables, montrent que le Maroc accuse un lourd déficit dans des domaines essentiels au développement durable. Le rapport du PNUD sur le développement humain 2013 revêt en ce sens une importance particulière (2).

Face à la dure réalité des faits à laquelle sont confrontées de larges couches de la population du royaume, l'aveuglement et la malhonnêteté intellectuelle des économistes qui ont participé à la rédaction de l'ouvrage officiel « Histoire du Maroc » méritent d'être soulignés (N. El Aoufi, D. Guerraoui, N.M. Moumni, notes 3, 42, ch. X, pp. 686-715).

1. Un rang peu enviable dans le classement mondial

L'évolution de l'indice de développement humain entre 1980 et 2012 nous permet d'apprendre notamment que le Maroc est classé 130^{ème} sur un total de 187 nations. Il se trouve ainsi, comme fréquemment, au dernier tiers de la liste. Parmi le groupe des 47 pays à développement humain moyen dont fait partie le royaume depuis longtemps, sa situation s'avère encore plus préoccupante. Il est relégué à la 36^{ème} place, ce qui le rapproche plus des pays à développement humain faible.

En prenant en compte la composition de l'indice de développement humain, il est même établi que le royaume fait moins bien que bon nombre de pays de cette catégorie. Il se révèle en effet que la durée moyenne de scolarisation n'atteint au Maroc que 4,4 années. En revanche, 17 nations sur 43 à développement humain faible parviennent à garantir une durée moyenne de scolarisation plus longue comprise entre 4,5 et 7 années.

Il ressort également du rapport du PNUD sur le développement humain 2013 que durant la période de référence 1990-2012 le Maroc ne figure sur la liste ni des pays en développement « qui ont augmenté de manière significative leur croissance en termes de revenu national brut par habitant » ni de ceux « qui ont diminué considérablement leur déficit d'IDH » (2, p. 68).

« Le premier groupe de pays a su accompagner une croissance économique rapide par des politiques sociales bénéficiant à la société dans une plus grande mesure et aux pauvres en particulier. » Le second groupe de pays a, en dépit d'un revenu par habitant qui « n'a augmenté que de 1 ou 2 % par an en moyenne sur la période 1990-2012 », donné « la priorité aux investissements publics consacrés au renforcement des capacités des individus, notamment à leur santé, à leur éducation et à leur alimentation, et contribué à accroître la résilience des sociétés face aux menaces et chocs économiques et environnementaux, entre autres » (2, p. 68).

On comprend ainsi pourquoi le classement du Maroc à l'IDH inspire plus d'inquiétude que son classement selon le RNB par habitant. Le retard observé est de 13 places selon le PNUD, de 17 places selon la Banque Mondiale et de 27 places selon le FMI.

Le principal enseignement qui se dégage du nouveau rapport du PNUD est que «la croissance et le développement humain ne sont pas nécessairement liés. Cela requiert des politiques en faveur des pauvres doublées d'investissements dans les domaines de la santé et de l'éducation et de mesures favorisant le développement d'emplois décents, la protection de ressources naturelles contre une diminution ou une sur-exploitation, l'égalité des sexes et la répartition équitable des revenus, et le maintien des communautés sur leurs lieux de résidence» (2, p. 69). Il est prouvé qu'«en moyenne, les pays dont les dépenses publiques sont plus élevées dans les domaines de la santé et de l'éducation ont connu de fortes croissances en développement humain, même s'il peut y avoir quelques variantes locales» (2, p. 84). Certains pays, «pour réduire les inégalités et corriger les discriminations historiques» n'ont pas hésité à adopter «délibérément des politiques, entre autres, de discrimination positive».

2. Les populations qui paient l'addition (3)

Au Maroc, les principaux groupes de la population les plus durement touchés par la pauvreté, le chômage et/ou l'analphabétisme se recrutent essentiellement parmi les ruraux, les jeunes, les femmes et les personnes handicapées. Il convient toutefois de préciser qu'en raison entre autres des capacités humaines et techniques limitées de l'administration, ceci sans compter que l'État se montre réticent à améliorer la connaissance des faits, les chiffres disponibles ne reflètent qu'imparfaitement la réalité et n'existent pas dans un degré de détail suffisant.

La pauvreté aussi bien absolue que relative touche 26,5 % de la population marocaine (3, p. 7). Cette proportion remonte à 30,7 % en faisant abstraction des résidents marocains à l'étranger estimés à plus de 4 millions. Toutefois, sur les 8 millions de pauvres que compte le royaume chérifien, 70 % sont des ruraux. De surcroît, la faiblesse des investissements publics consacrés aux périmètres non irrigués (80 % environ de la superficie agricole utile) (4) et aux régions montagneuses (26 % du territoire national), en aggravant les effets des périodes de sécheresse, devenues plus fréquentes durant les trois dernières décennies, condamnent à la précarité 3 à 4 millions de personnes qui viennent grossir les rangs des pauvres.

Au Maroc, le phénomène d'exclusion sociale à dominante rurale se singularise aussi par le fait que les personnes qui en sont victimes naissent pauvres, vivent pauvres et meurent pauvres dans leur grande majorité.

Le chômage de masse constitue le nouveau visage de la pauvreté sinon de la précarité. Ce fléau frappe durement la jeunesse. 31,8 % des jeunes urbains sont durablement privés d'emploi et ce taux est de 18,5 % pour ce qui est des jeunes diplômés (3, p. 13). Les femmes sont de loin plus exposées au chômage que les hommes. Surtout, l'absence d'allocations chômage au Maroc rend ce fléau plus difficile à vivre qu'ailleurs. La trappe à chômage se transforme dans ce cas en trappe à pauvreté. Autre phénomène inquiétant, les déperditions scolaires sont en forte croissance: 340 000 élèves abandonnent les études chaque année. De même, 172 000 enfants de moins de 15 ans travaillent encore pour une bouchée de pain et le nombre de ceux qui sont employés au noir est vraisemblablement deux fois plus élevé (5).

Sur un autre plan, «le Maroc est l'un des pays où la différence entre le taux d'analphabétisme entre les hommes et

les femmes s'est accentué depuis 1970 au lieu de reculer sensiblement comme dans les autres pays». L'analphabétisme frappe notamment les femmes rurales à hauteur de 72,2 %, soit un taux de dépassement de 37 % par rapport à la moyenne nationale.

Plus grave, «une large majorité des 2,5 millions d'enfants qui ne vont pas à l'école, particulièrement dans le secondaire, sont des filles rurales» (3). Effectivement, pour les filles vivant en milieu rural, le taux de scolarisation au secondaire n'est que de 16 % en 2009.

Dans le domaine de la santé, seules 4,3 % des femmes enceintes du quintile le plus pauvre accouchent avec l'assistance d'un médecin; en revanche, 70 % accouchent à domicile» à défaut d'infrastructures sanitaires et/ou de personnel médical (3). Ceci explique pourquoi la mortalité maternelle reste très élevée avec un ratio de 130 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes. En milieu rural, la mortalité maternelle est encore plus forte qu'en milieu urbain dans une proportion de 43 %. Le taux de mortalité chez les enfants âgé de moins de cinq ans demeure lui aussi inquiétant: on recense 38 décès pour 1 000 naissances vivantes.

En matière de succession, on ne le dit jamais assez, la femme n'a droit qu'à la moitié que ce que perçoit l'homme. Il faut y voir l'une des principales sources d'inégalités sociales et économiques.

Les populations à besoins spécifiques, quels que soient leur âge et leur sexe, figurent également au Maroc parmi celles qui reçoivent le moins d'attention.

Selon les résultats de l'enquête nationale sur le handicap conduite avec le soutien de la Commission européenne dans le cadre du programme MEDA, 1 530 000 personnes, soit 5,12 % de la population marocaine étaient en septembre 2004

en situation de handicap (6). Très peu de moyens publics sont mobilisés en faveur des personnes handicapées qui sont ainsi exclues, dans leur écrasante majorité, de la sphère d'action de l'État. Par contre, des produits et services destinés à rendre la vie moins dure aux populations à besoins spécifiques n'échappent qu'accessoirement aux impôts indirects. Les familles pauvres ou à revenu modeste éprouvent de ce fait d'énormes difficultés à alléger la souffrance des personnes handicapées dont elles ont la charge.

3. On récolte ce que l'on sème

Comme le souligne J. Schumpeter, «l'histoire fiscale d'un peuple constitue une part essentielle de son histoire tout court. Le prélèvement opéré par l'État pour couvrir ses besoins et la manière dont le produit est employé exercent une influence considérable sur le destin d'une nation» (7). Cela étant, on peut raisonnablement en déduire que le bilan accablant du Maroc en matière de développement social doit beaucoup aux choix publics qui ont prévalu jusqu'ici.

La nouvelle majorité parlementaire issue des élections anticipées du 25 novembre 2011 ne semble pas avoir pris la mesure des changements à opérer en matière de politique économique afin de mettre le Maroc sur les rails du développement durable. En 2013 comme en 2012, elle s'est contentée de reconduire les choix budgétaires préexistants qui hypothèquent les chances, pour de larges couches de la population, de voir se concrétiser l'égalité d'accès aux services publics et l'équité fiscale. Qui plus est, l'administration, faute d'avoir amélioré ses capacités de prévision, de coordination et de réalisation des objectifs arrêtés, le taux de couverture, ainsi que la qualité des services publics dans des domaines aussi essentiels que l'éducation et la santé, marquent le pas. En témoigne tout d'abord le report des crédits d'investissement de 2012 sur 2013 pour un montant de 21 milliards de dirhams au lieu de 13,5 milliards prévus. En

témoigne ensuite le gel de 15 milliards des crédits d'investissement au titre de la loi de finances pour l'année 2013. Il se trouve que depuis la fin du programme d'ajustement structurel (1983-1992), les montants des crédits d'investissement reportés (c'est-à-dire engagés mais non encore ordonnancés) ou gelés n'ont jamais été aussi élevés. Ils représentent respectivement 28,9 % du total des crédits de paiement et de report en 2012 et 25,5 % des crédits de paiement en 2013.

Le gros problème vient surtout du fait que les dépenses d'investissement mises en *stand by* sont principalement à caractère socio-économique. Les activités civiles sont aussi les seules qui se voient appliquer la mesure de suppression des postes libérés par les départs à la retraite, ce qui aggrave la pénurie de personnel qualifié dont elles souffrent à des degrés divers. Des classes (ou des amphithéâtres) surchargées, des centres de santé fermés pour de bon ou laissés à l'abandon, on en rencontre de plus en plus dans les zones rurales ou périurbaines, etc.

Pour sa part, le « fonds d'appui à la cohésion sociale », créé en 2012 et financé quasi-exclusivement par des contributions fiscales exceptionnelles, ne semble pas en mesure de répondre correctement aux besoins sociaux auxquels s'étend son rayon d'action (assistance aux personnes à besoins spécifiques, soutien à la scolarisation et à la lutte contre l'abandon scolaire). Encore plus problématique, le ministre-délégué chargé du budget, qui se réclame du Parti de la justice et du développement (PJD), s'est gardé de reconnaître que les recettes recueillies à cet effet en 2012, et qui se montent à 2,1 milliards de dirhams, ont plutôt servi dans leur intégralité à réduire le déficit budgétaire qui n'a jamais été aussi élevé depuis les années quatre-vingt (7,8 %/PIB, y compris le solde positif du FACS). La forte hausse des prix à la pompe des produits pétroliers en juin 2012 répond à la même logique. C'est un coup de canif dans le pouvoir d'achat, réduit par définition, de larges couches de la population.

Les crédits affectés aux secteurs qui ont une influence sur la valorisation des ressources humaines et à l'infrastructure, et qui constituent de ce fait des conditions préalables d'une croissance soutenue et durable, perdent ainsi du terrain au Maroc. L'État a tendance à s'en servir comme d'une variable d'ajustement avec les conséquences que l'on sait. C'est tout le contraire de ce que voulait dire Jean Bodin, l'auteur de l'aphorisme célèbre : « Il n'est de richesses que d'hommes » (8).

4. Que faire ?

À moins de faire comme si le mouvement du 20 février n'a jamais existé, à moins de ne voir dans la Constitution de 2011 qu'une sorte de palimpseste, la concrétisation des droits fondamentaux qu'elle reconnaît à chaque citoyen passe donc essentiellement par une révision profonde de la politique économique en général et budgétaire en particulier. En la matière, l'amateurisme et le gradualisme (et/ou l'incrémentalisme) ne sont plus de mise.

Mettre la politique budgétaire sur les rails du développement durable revient à consacrer davantage de fonds pour les programmes socio-économiques. Les dépenses publiques représentent en moyenne annuelle 29 % du PIB. Leur proportion pourrait toutefois être portée à 32 % du PIB sans avoir besoin de recourir plus à l'emprunt.

Ce résultat est d'abord fonction d'une croissance soutenue des recettes courantes fiscales et non fiscales. Une réforme orientée dans le sens d'une meilleure répartition de la charge fiscale (9) et d'une gestion efficace du domaine privé et des participations financières de l'État (10) offrirait des marges d'action accrues pour améliorer durablement les recettes budgétaires.

Libérer plus de ressources propres à davantage d'activités à haute priorité économique et sociale suppose en même temps une amélioration de la qualité de la décision publique et

un redéploiement des dépenses. Or, qui dit redéploiement des dépenses publiques dit redéfinition des priorités et rationalisation des choix. Le moment est venu d'engager un débat scientifique serein sur des questions capitales mais que l'on préfère taire. Fondamentalement, il s'agit de s'affranchir de certains choix discrétionnaires qui mettent à mal les finances publiques, qui empêchent l'État de mettre la politique budgétaire au service du développement durable.

Justement, le but de l'analyse économique, à laquelle on n'accorde pas suffisamment d'intérêt au Maroc, est «de procurer à l'action politique des bases plus efficaces que celles que fourniraient des impressions non vérifiées qui risqueraient de refléter l'intérêt de certains groupes» (11). Cela dit, retrouver des marges de manœuvre pour pouvoir relever les défis économiques et sociaux auxquels le royaume est confronté requiert nécessairement une double volonté politique.

1. Primo, la volonté de déclarer la chasse ouverte aux surcoûts institutionnels, donc de contenir les caprices des segments influents de la bureaucratie étatique.

2. Secundo, la volonté de parvenir à un arrangement institutionnel concernant les dépenses de défense et de sécurité qui échappent paradoxalement à l'emprise des instances politiques élues ou qui en sont l'émanation.

Il s'agit là, sans conteste, d'un enjeu majeur.

II. Les surcoûts institutionnels

Le FMI ne cesse de rappeler qu'au Maroc «l'État vit au-dessus de ses moyens» en invoquant notamment, s'agissant du budget général, le niveau élevé des dépenses de personnel exprimé en part du PIB et le caractère structurel des déficits publics (1). En examinant cependant la répartition fonctionnelle des dépenses de personnel, une fois délimité correctement leur périmètre (1), on conclut que c'est plutôt le train de

vie dispendieux de la frange supérieure de la bureaucratie qui pose problème, qui influence négativement l'affectation d'une proportion élevée des ressources budgétaires. Les écarts de salaires au sein de la fonction publique sont très accentués. Qui plus est, ils ne reposent sur aucune justification économique sérieuse. Ils s'avèrent encore plus prononcés à la faveur d'avantages en nature jugés exagérés dont bénéficient, sans être clairement identifiés, les grands commis de l'État. À cela s'ajoute la tentation d'exploiter leurs pouvoirs à des fins privées, sans crainte d'être inquiétés, qui anime en permanence un nombre important de décideurs publics.

1. Des écarts de salaire très prononcés (12)

Trois idées reviennent en permanence pour ce qui est des dépenses de personnel. D'une part, les dépenses de personnel exprimées en pourcentage du PIB atteignent au Maroc un niveau parmi les plus élevés au monde (13 à 14% du PIB en tenant compte de la part patronale de l'État à la CMR, au RCAR et à la CNOPS). D'autre part, elles occupent la première place en comparaison avec les autres catégories de dépenses budgétaires (35 à 40%). Enfin, le poids grandissant des dépenses de personnel s'explique plus par la hausse des salaires nominaux que par la création de nouveaux postes. Quant aux informations crédibles sur les disparités salariales dans la fonction publique, elles sont non seulement rares et fragmentaires, mais elles se distinguent en outre par leur caractère souvent confidentiel. Les craintes qu'éprouve constamment l'État à élaborer et diffuser des informations économiques éclairantes sont bien réelles.

Lors de la journée nationale de la statistique tenue le 18 février 1978, A. Cherkaoui, alors secrétaire général du ministère du Plan, avait soulevé le problème des retombées politiques des indicateurs socio-économiques en ces termes : «Il s'agit à ce niveau de se demander dans quelle mesure les responsables sont prêts à assumer les implications d'ordre politique de

la mise en place d'indicateurs socio-économiques popularisés et qui permettront au public, ou aux partis, de demander des comptes au gouvernement» (13, p. 76). A. Cherkaoui ajoute dans la même veine que «la répartition des revenus ou l'espérance de vie, par exemple, ne sont pas des statistiques dont la publication peut passer inaperçue et la signification incomprise. Il s'agit d'indicateurs qui, en dépit du caractère complexe de leur élaboration, portent un message clair, facilement communicable aux profanes» (13, p. 79).

Les premières indications relatives à cette question ne datent que de 1987. Elles permettent toutefois de retracer l'évolution des inégalités salariales sur une longue période (1967-1986), et c'est là que réside leur intérêt. «*In 1967, the ratio between the highest and the lowest paid position (levels 11 and level 1) was 6.5/1 (704-107). Over the years, the difference in pay increased to 8.4/1 (899-107). Since 1980, however, increases in basic salaries have been granted up to level 150 only. As a result the theoretical ratio between the lowest and highest paid civil servant has become 5.3/1. Such a compression of hierarchy, being unacceptable to higher level staff, has been corrected by a complex system of additional allowances. This led to a significant widening in the difference between the higher and lowest paid civil servant which at present is about 14.3/1*». Et encore, il ne s'agit là que de la partie visible de l'iceberg. «*The gap is probably even larger because fringe benefits (cars, housing, etc.) are more important at the highest level of the civil service*» (14, p. 56).

Dans un rapport consistant de la Banque Mondiale sur les dépenses publiques au Maroc datant de 1994, la problématique des écarts de salaire dans la fonction publique se réduit à deux observations qui ne manquent cependant pas de pertinence (15, p. 25). Pour prouver l'ampleur des disparités salariales primaires, les experts de cette institution précisent tout d'abord que la rémunération au sommet du barème des rémunérations visibles, c'est-à-dire statutaires, est supérieure

de plus de 11 fois à celle du bas. Ils font ensuite remarquer que des observations globales de ce genre, basées sur une impression générale, ne peuvent pas remplacer des analyses plus détaillées de la politique de rémunération pour les différentes occupations dans la fonction publique. Comme ils le laissent entendre, des écarts de salaire plus prononcés peuvent découler de données plus complètes sur la question que celles publiées au Bulletin officiel ou communiquées le cas échéant aux parlementaires.

Depuis l'indépendance du Maroc, ce n'est qu'en janvier 2003 qu'on a rendu publique une note préparée par la direction de la prévision et des études économiques sur les salaires et traitements du personnel de l'État (16). On en déduit surtout une aggravation persistante des inégalités salariales. Plusieurs données chiffrées confirment cette tendance lourde. Entre 1996 et 2000, la part des 20 % des fonctionnaires de l'État les mieux payés dans la masse salariale globale est passée de 37,2 % à 40 %; tous les autres quintiles, par contre, ont vu leur part relative baisser (16, p. 6). L'évolution de l'indice de Gini de 55,6 % en 1996 à 59,4 % en 2000 traduit elle aussi une concentration plus poussée des salaires (16, p. 5). Concrètement, «le rapport entre le salaire le plus élevé et le salaire le plus bas est de 37 contre 10 en général pour des pays comparables» (p. 6). Dans le cas d'espèce, il s'agit de la rémunération brute d'un professeur de médecine grade C, échelon 3 comparée à celle d'un agent de service classé à l'échelle 1, échelon 6.

Même élevés, les salaires mérités des professeurs de médecine ne font pas le poids devant ceux des hauts fonctionnaires nommés par dahir sans nécessairement être compétents et/ou honnêtes. Force est de constater en effet que la multiplication des régimes de rémunérations dérogatoires est à l'origine de disparités beaucoup plus fortes.

T.C. Bensouda note à ce propos qu'à partir de janvier 1993, «la rémunération servie à un secrétaire général de ministère est devenue entièrement forfaitaire, détruisant tout lien avec l'échelonnement indiciaire». À partir de juin 1997, il en sera de même pour un directeur d'administration centrale (17).

Dans le même ordre d'idées, M. Birouk, universitaire et ancien secrétaire général du ministère de la Fonction publique, apporte des éléments d'information utiles à connaître. Il estime que, «sans compter les autres avantages en argent et en nature, l'écart est grosso modo de 1 à 21 entre l'échelle 1 et le secrétaire général de ministère alors qu'il n'est que de 1 à 7 dans la fonction publique suisse» (18).

En intégrant les primes statutaires, la rémunération d'un secrétaire général de ministère est en juillet 1997 41,7 fois supérieure à celle d'un fonctionnaire au bas de l'échelle; cet écart est de 1 à 23 s'agissant d'un directeur d'administration centrale (17).

«The wage bill, as a percentage of GDP, is among the highest in the world. It reached 12.5 percent of GDP in 2001 and 12.7 percent in 2003, although it decreased to 12.2 percent in 2002. The main cause of a large bill is essentially the high compensation level... Compensation includes salaries, bonuses and various cash benefits. Indeed, if average compensation is expressed as a multiple of per capita GDP, Morocco's is the highest on the world» (19).

Le système des primes est jugé opaque, fragmenté («*an opaque and fragmented compensation system*»), et sans lien avec le mérite («*merit-based compensation system*») (19).

2. La persistance de pratiques discriminatoires

Afin d'élargir le cercle des serviteurs du pouvoir, la tendance est à créer, de manière discrétionnaire, des fonctions assimilées en plus grand nombre rémunérées autant que celles d'un ministre, d'un ambassadeur, d'un secrétaire général ou d'un directeur d'administration centrale, etc. Les textes relatifs à la

rémunération de cette catégorie de soutiens du pouvoir ainsi que des agents d'autorité ne sont pas publiés au Bulletin officiel. Des institutions sur lesquelles le gouvernement et le parlement n'ont aucune prise, qui répondent à des objectifs rarement explicites ou faisant double emploi avec ceux de certains ministères, servent de plus en plus de refuges dorés à cette clientèle (conseils, fondations, agences, ordres, académies, etc.).

On assiste aussi depuis longtemps à une prolifération, en dehors de tout cadre légal, de services centraux, peu dotés en compétences, à seule fin de créer des postes de «responsabilité» mieux payés (20).

En l'espace de vingt ans ou presque, leur nombre a été multiplié par 3,7 s'agissant du ministère des Finances (1978-1998), par 3,5 s'agissant des ministères de l'Éducation nationale et de la Santé (1976-1994 ou 98) et par 2,8 pour ce qui est du ministère du Plan (1975-1995). De cette façon, «beaucoup de départements ministériels ont vu dans la réforme des structures, d'abord un moyen d'améliorer la situation matérielle de leurs cadres sans se soucier de son objectif principal qui consiste à améliorer le fonctionnement de l'appareil administratif» (21). Des rubriques budgétaires au contenu imprécis et/ou des comptes occultes permettent à cette catégorie de personnel faisant fonction de cadres supérieurs de bénéficier de primes juteuses qui, additionnées, dépassent largement leurs rémunérations statutaires (système d'empilement des primes).

D'autres pratiques opaques taillées sur mesure pour favoriser les grands commis de l'État ont, elles, survécu aux velléités de réforme. C'est le cas, entre autres, du cumul d'activités dans la fonction publique.

Devant l'ampleur prise par cette pratique mal vécue par le gros des fonctionnaires, le planificateur prônait, déjà en 1975, «l'établissement d'un système de contrôle du cumul des rémunérations perçues par les hauts fonctionnaires et aussi» la

suppression « des contrats fonctionnels considérés jusqu'alors comme un moyen oblique d'allouer des rémunérations exceptionnelles et dérogatoires » (22). Toutefois, cette préconisation n'a pas connu de suite.

Quelques années plus tard, le problème du cumul sera une nouvelle fois mis sur la table. Il est spécifié, dans le document du plan de développement économique et social 1978-1980, qu'« en vue de permettre à chaque citoyen de trouver l'emploi qui convient à ses compétences, le Gouvernement prendra les mesures nécessaires pour qu'un même individu n'occupe pas plusieurs fonctions, surtout quand il s'agit de fonctions incompatibles » (23). Cet engagement politique est resté toutefois de l'ordre des vœux pieux. On n'en reparlera plus d'ailleurs pendant la période du programme d'ajustement structurel (1983-1992). La question du cumul ne sera évoquée de nouveau qu'en 1997. Dans le projet de loi de finances pour l'année 1997-1998 adopté en conseil de gouvernement, il est mentionné noir sur blanc que « pour éviter la double rémunération, un texte de loi interdisant le cumul des rémunérations y compris les pensions accompagnera le projet de loi de finances 1997-1998 » (24). Cette disposition visant à abolir ce genre de privilège n'a cependant pas reçu l'aval du conseil des ministres. On a par conséquent pris soin de ne pas la faire figurer dans le projet de loi de finances pour l'année 1997-1998 soumis à l'examen du parlement. Aujourd'hui encore, le problème du cumul d'activités dans la haute fonction publique et des avantages qui vont avec demeure entier.

M. Birouk rapporte aussi, dans le même esprit, qu'« un nombre impressionnant de hauts responsables » nommés par dahir restent en poste même une fois atteint l'âge de mise à la retraite, ce qui leur permet de conserver le plus longtemps possible les privilèges qui y sont attachés (18). Les nominations à vie, une autre faveur totalement absente des statuts de la fonction publique, tiennent en haleine de plus en plus de

hauts cadres de l'État qui courent après ce titre. Les personnes qui arrivent, non sans conditions, à décrocher ce fameux sésame ne cherchent pas, surtout quand elles sont de gauche, à le faire savoir.

Il est important de garder présent à l'esprit l'ensemble de ces remarques éclairantes, car officiellement le nombre de fonctionnaires civils dont le salaire mensuel net atteint 20 000 dirhams (Dh) et plus en 2012 n'est que 8 202, soit seulement 1,41 % de l'effectif total ou un employé sur 71 (582 396). Au sommet, ils ne sont que 187 grands commis de l'État (0,032 %) à percevoir un traitement mensuel net compris entre 40 000 et 50 000 Dh et 100 (0,017 %) qui dépassent la barre de 50 000 Dh (25). Dans ce dernier cas, cela correspond en moyenne à un fonctionnaire sur 5 824.

Limiter par ailleurs le périmètre d'analyse aux ministères civils voudrait-il dire que les autres départements, qui emploient 301 520 personnes, ne comptent pas de hauts fonctionnaires aussi bien payés ou, tout simplement, que le gouvernement issu des élections anticipées du 25 novembre 2011 n'est pas autorisé ou ne tient pas à communiquer sur un sujet sensible ?

À moins de passer par pertes et profits les éléments factuels et/ou explicatifs recueillis à ce propos, il apparaît difficile de ne pas admettre que les grands principes des finances publiques modernes, notamment ceux de la sincérité et de la transparence, sont loin d'être respectés au Maroc.

En traitant en détail des données budgétaires portant sur les années 2008-2010 (dépenses courantes hors charges d'intérêt et de compensation, dépenses d'investissement, comptes spéciaux du Trésor), on aboutit à la conclusion qu'environ 3,5 % du total des fonctionnaires de l'État (quelques 30 000 décideurs publics à l'échelle nationale, régionale ou locale) détourneraient directement et/ou indirectement à leur profit 31 milliards de dirhams. Les dépenses de personnel *largo sensu* y figurent à hauteur de 25 milliards de dirhams et l'écart salarial serait de 1 à

4. Ce montant représente l'équivalent de 28% des dépenses de personnel de l'État corrigées. On s'aperçoit ainsi à quel point le budget est mis en coupe réglée par les couches bureaucratiques dominantes qui s'emploient à ratisser large.

3. Le comportement affairiste des élites administratives

Le comportement des élites administratives au Maroc ressemble à s'y méprendre à celui des élites administratives latino-américaines des années soixante du siècle dernier. Entelis dit vrai, « *Government service is an opportunity to advance private and family interests, not to work for the betterment of society as a whole* » (26).

Au début des années soixante-dix déjà, T. Zaamoun, alors secrétaire général du ministère de l'Agriculture puis secrétaire d'État, n'éprouvait aucune gêne à qualifier d'« affairistes » de hauts cadres « qui ont su utiliser l'autorité et les moyens de l'État à leur profit » ou qui se sont... mis au service d'une classe privilégiée d'agriculteurs et qui trouvent dans tous les cas leur intérêt » (27). Il s'avère que le département de l'Agriculture n'est pas le seul à abriter de grands commis intéressés en premier par ce que l'État leur rapporte.

Au Maroc, le domaine privé de l'État, dont l'étendue et la composition ne sont pas connues avec précision, ne cesse de se réduire comme une peau de chagrin (Finances). Des cadres supérieurs de l'administration ont pris l'habitude de se porter acquéreurs, pour une bouchée de pain voire sans bourse délier, de biens qui en font partie (appartements, villas, terrains à bâtir, terres agricoles, etc.) (10). Ils figurent aussi parmi les principaux bénéficiaires des agréments de transport, des licences de pêche, des permis d'exploitation de carrière, etc. Ils parviennent ainsi à se constituer, en abusant de leur pouvoir ou en adoptant un comportement obséquieux, un riche patrimoine placé à l'abri des droits de succession.

Les marchés publics constituent un autre espace d'enrichissement illicite de nombreux éléments de la haute bureaucratie. Paradoxalement, le mot corruption n'apparaît nulle part dans un long exposé sur « l'efficience des marchés publics » présenté en mars 2011 par N. Bensouda, trésorier général du royaume, devant la chambre française de commerce et d'industrie du Maroc (28). Par contre, M. Birouk, un universitaire qui a exercé de hautes responsabilités, reconnaît sans ambages que « les fonctionnaires sont beaucoup plus intéressés par les commissions sur les marchés publics que par l'exécution dans les meilleures conditions de prix, de qualité et de délai des projets dont ils ont la charge » (29). D'ailleurs, le choix des projets à réaliser tend à être motivé moins par leur utilité ou leur rentabilité socio-économique que par les profits que des décideurs comptent tirer des commandes publiques de biens et de services (30). Les marchés négociés par entente directe se prêtent le plus à cette pratique, qu'ils soient financés sur ressources intérieures ou extérieures. Les marchés passés par appel d'offres ouvert n'échappent pas eux aussi à cette entorse au droit surtout quand ils sont financés exclusivement ou pour une large part sans recours aux emprunts extérieurs. Quand ce n'est pas la qualité, c'est le taux de couverture ou les tarifs des services publics qui s'en ressentent. « *In Morocco, corruption is at a heart of the political system* », affirme avec force J.P. Entelis (26).

D'aucuns présentent le nouveau décret du 5 février 2007 relatif à la passation des marchés publics comme une panacée contre la corruption (31). Les auteurs de l'étude de l'OCDE sur le renforcement de l'intégrité des marchés publics au Maroc ne semblent pas partager cet avis (32). Ils estiment que les conditions d'une mise en œuvre appropriée de ce texte réaménagé ne sont pas réunies, ceci sans compter les lacunes qu'il présente. « La lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les marchés publics consistent pour eux non seulement à l'élaboration d'un cadre juridique solide pour la

passation des marchés publics, mais aussi à sa mise en œuvre et à l'application de sanctions en cas de non-conformité» (32, p. 5). Ils reconnaissent que «le décret de 2007 introduit, pour la première fois, des mesures de lutte contre la corruption à la fois pour le soumissionnaire (...) et pour le maître d'ouvrage (...)», mais jugent en même temps qu'«il serait important que ces mesures s'inscrivent dans un cadre juridique qui régleme les conflits d'intérêts des acteurs impliqués dans la passation des marchés publics afin de renforcer l'intégrité de l'ensemble du système. Par ailleurs, il convient aussi de veiller à l'application effective des sanctions pour les fraudeurs, quel que soit leur niveau hiérarchique, afin d'accroître la confiance dans le système» (32, p. 8). Pour Beth et Hrubí, les risques de corruption et de fraude «semblent accrus dans les phases en amont et en aval de passation des marchés publics aussi réglementée» (p. 7). Assurément, sur tous ces plans, le compte n'y est toujours pas. À lui seul, le refus opposé jusqu'ici par le pouvoir politique à la réforme de l'inspection générale des finances est lourd de conséquences (9).

En plus des pratiques frauduleuses qui entachent la passation des marchés publics de biens et de services, «il y a cette curieuse zone grise, Némésis de tous les gouvernements sous le soleil, dans laquelle les connaissances acquises en tant que fonctionnaire d'État peuvent être appliquées en vue d'un gain privé» (33).

Le commerce illégal (délits d'initiés) des informations économiques et financières fleurit au Maroc et rapporte gros à des décideurs publics. L'accès, moyennant bakchich ou autres avantages indus, de certaines entreprises et/ou personnes à des informations de première main accroît leurs chances d'emporter des marchés juteux, mais aussi d'acquérir, à des prix bas, des biens du domaine privé de l'État avant qu'ils ne soient mis sur le marché, que des plans d'aménagement ou d'extension des périmètres urbains et hydro-agricoles

ne soient rendus publics, etc. Il importe en effet de garder à l'esprit que beaucoup d'interventions publiques «sont qualitatives en ce sens qu'elles ne sont pas directement liées à des flux de recettes et de dépenses et ne sont donc pas des grandeurs figurant dans les comptes publics» (réglementation, législation, cadre juridique, incitations diverses, etc.) (34). Par manque de transparence, elles revêtent donc des formes plus difficiles à identifier et des décideurs publics sont enclins à monnayer leur mise à disposition précoce de clients potentiels à un stade ou l'autre d'élaboration des textes de lois et décrets.

Au Maroc également, le fait d'avoir plusieurs occupations pousse de hauts cadres de l'État à partager leur temps entre l'administration et les affaires privées. Il n'est pas rare qu'ils arrivent un peu en retard au bureau, qu'ils repartent un peu en avance et qu'ils consacrent le reste du temps à s'occuper de faire fructifier leur patrimoine...

On comprend dans ces conditions pourquoi le chantier de modernisation de l'administration engagé depuis 1996 avec l'appui financier et/ou technique de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de développement et de l'Union Européenne rencontre d'énormes difficultés à être mené à terme (35). Les perdants potentiels y opposent une vive résistance. Ils éprouvent une grande crainte à l'idée «*to improve efficiency in budget management*» and «*in human resources management*». Les «losers», comme il ressort d'un rapport confidentiel de la Banque Mondiale datant de 2004 (19), désignent, dans le premier cas, «*those who where using the public funds for personal gain and enrichment*» et, dans le second cas, «*some overpaid public travailleurs du secteur*». Il s'agit en somme de nombreux éléments de la haute bureaucratie étatique, de ces «prétendus patriotes» qui «amassent des capitaux, font leur pelote aux frais d'autrui» (N. Gogol (1973), *les âmes mortes*, Gallimard, pp. 11, 15, 281).

Jusqu'à présent, l'État s'est pour l'essentiel contenté, dans le cadre du programme de modernisation de l'administration, de produire des textes réglementaires, d'organiser des colloques à grands frais, de renouveler et développer son parc automobile et informatique et construire des bâtiments publics luxueux (éléphants blancs).

W. A. Lewis pense plutôt que c'est une erreur de «concevoir le développement trop largement en termes d'investissement dans les choses matérielles et trop peu en termes d'investissement dans les personnes» (36).

En pareil cas, on aboutit à des situations paradoxales qui font de l'administration un frein plutôt qu'un moteur du développement économique et social. Nous devons à M. Rousset une réflexion décapante sur le sujet qui remonte à quatre décennies. «L'accès aux fonctions supérieures, écrit ce fin connaisseur de la vie politique marocaine, a pour beaucoup été le résultat des circonstances, c'est-à-dire de la pénurie de cadres ; de nombreux postes de responsabilité sont aujourd'hui occupés par des agents incapables d'en exercer les fonctions et qui, dans la plupart des cas, considèrent que leur nomination suffit à démontrer leur qualification» (37). L'opération de «départ volontaire» de 2005, recommandée par la Banque Mondiale dans son rapport confidentiel de 2001 (38), a permis de renouer, à une plus grande échelle, avec cette pratique dommageable à la bonne marche des services publics. Au lieu de concerner essentiellement des postes à l'utilité douteuse, elle s'est plutôt traduite par une hémorragie de compétences, de vieux de la vieille (39).

Encore de nos jours, la sélection des personnes appelées à occuper des postes de responsabilité dans l'administration est tributaire d'un système de parrainage, qui ne dit pas son nom, basé outre mesure sur l'appartenance politique, ethnique ou tribale. En étant par ailleurs le produit d'une école publique en déclin, peu nombreux sont les décideurs administratifs qui

montrent des capacités intellectuelles particulières et ont un sens aigu du service public.

Le constat dressé par J. Schumpeter, il y a de cela sept décennies, à propos des conséquences d'un «enseignement inadéquat» garde toute sa valeur et mérite donc qu'on s'y arrête. «Quiconque ayant à s'occuper de nominations à des postes, note cet enfant terrible de la science économique, est personnellement qualifié pour formuler une opinion autorisée et peut citer des cas dans lesquels, sur dix candidats à un emploi, possédant tous les titres universitaires requis, il n'en est pas un seul qui soit capable de l'occuper convenablement» (40).

Au Maroc, faute de pouvoir gagner la confiance du gros des cadres nationaux exerçant à l'étranger, le recours massif à l'expertise occidentale dispense l'État de faire de la compétence et/ou de l'honnêteté le principal critère de nomination aux hautes fonctions (9). On peut aussi considérer que l'opération de départ volontaire de 2005, en aggravant la pénurie de cadres aguerris, a affaibli encore plus les capacités d'analyse et d'expertise de l'administration chérifienne et renforcé, par conséquent, l'externalisation d'activités à forte valeur ajoutée (conception, gestion et évaluation des politiques publiques).

De toute façon, comme l'explique P. Pascon, dans le royaume chérifien «la compétence en soi ne garantit rien, elle ne fonde ni la sécurité, ni le légitime droit d'être responsable». La nomination aux postes de commande doit être généralement perçue «comme une aubaine, un don royal, le salaire d'une fidélité ou le hasard d'une disponibilité». «Il ne faudrait pas donner à croire que la science ou la technique donnent en soi des prérogatives. Car à ces prérogatives sont attachés des privilèges, de revenus d'abord, mais aussi des avantages matériels : résidences, voitures, voyages, etc. Déjà Ibn Khaldoun distinguait ceux qui vivaient, mal, de leur seule industrie, de ceux à qui il suffisait d'être proches du pouvoir pour vivre dans l'aisance et la considération» (41).

III. Les dépenses de défense et de sécurité

Les dépenses de défense et de sécurité constituent une catégorie d'analyse absente (28, 42) de la quasi-totalité des recherches académiques sur les finances publiques marocaines ou juste effleurée (43). Pourtant, elles ne cessent de peser lourd dans le budget de l'État, surtout depuis 1975. Bien mieux, leur poids appréhendé sur une longue période, en termes non pas apparents mais réels, indique que les dépenses de défense et de sécurité ont franchi depuis longtemps le seuil critique et qu'on ne gagne rien à les exclure du champ des contraintes budgétaires, donc de l'évaluation.

Au Maroc, le primat accordé au secteur de la défense et de la sécurité revient à opérer des prélèvements massifs sur des ressources jugées insuffisantes destinées aux activités civiles. À partir du moment où il est prouvé que leur effet sur le développement est loin d'être positif, les choix politiques qui sont à l'origine de l'importance démesurée accordée aux dépenses de cette nature doivent être reconsidérés.

1- Les dépenses de défense et de sécurité visibles

Les dépenses de défense et de sécurité apparentes ou officielles occupent une place de choix dans le budget de l'État. Leur importance s'est toutefois accrue considérablement à partir de 1975.

1-1. 1958-1974

La défense nationale et la sécurité occupent le premier rang avec 26,7% du total des dépenses ordinaires prévues pour 1958 contre 23,5 % pour l'enseignement et la santé réunis (44). L'année d'après, la défense et la sécurité ont détourné à leur profit 32,9% des crédits budgétaires courants (45). Cette hausse n'est pas sans rapport avec «l'insurrection du Rif », durement réprimée par le gouvernement de l'époque (décembre 1958-mai 1960) (46).

Durant les années soixante, l'évolution ascendante des dépenses de défense et de sécurité n'a pas connu de répit. « *Actual government current expenditure in the early 1960s rose continuously from year to year. The increase in 1963, at over DH 300 million, was particularly due to extraordinary military expenses connected with the hostilities on the border against Algeria in the year* » (45). Les rédacteurs du plan triennal 1965-1967 n'ont pas manqué de noter en ce sens que « les problèmes politiques frontaliers ont entraîné des charges supplémentaires pour la puissance publique et donc pour la collectivité (47). La part des dépenses militaires dans le total des dépenses courantes a en effet grimpé de 14,1% en 1962 à 18,2% en 1963 (45). En tenant compte, durant la même année, des crédits budgétaires courants alloués à la sécurité intérieure, cette part remonte à 30,8%. Elle se situe même à 42,6% lorsqu'on étend le raisonnement aux dépenses de souveraineté dans leur ensemble (*General administrative services*).

« Au cours de la dernière décennie, les dépenses effectuées au titre de la défense et de la sécurité ont presque constamment représenté environ 31% des dépenses publiques... La catégorie la plus importante des dépenses courantes est représentée par les dépenses sociales, en particulier l'éducation et la santé; leur part dans les dépenses totales a quelque peu augmenté, atteignant 38% en 1970. Le budget consacré à l'éducation représentait à lui seul 28% du total des DC, notamment par suite du relèvement des traitements des enseignants dans une proportion de 10 à 50% ». « Quant à la part des dépenses courantes au titre des services économiques (notamment agriculture et travaux publics), elle n'a presque pas cessé de décroître. Cette catégorie de dépenses pourrait constituer un sujet de préoccupation notamment en raison de la lenteur de sa progression au cours des dernières années » (48).

Comme l'a relevé à juste titre A. Belal, l'un des rares économistes marocains à avoir abordé cette question épineuse,

«le montant élevé des “coûts de souveraineté et des coûts de l’administration” laisse très peu de chose comme ressources publiques pouvant être affectées par l’État à l’investissement productif. Le gonflement du budget s’effectue au détriment du budget d’équipement et des dépenses d’intervention économique». «Le poids croissant des dépenses publiques n’ayant pas de caractère productif, ajoute-t-il, constitue une entrave à la mobilisation des ressources drainées par l’État et qui pourraient être consacrées à des tâches de développement économique. Ceci pose tout le problème de la structure de l’appareil de l’État, de l’orientation de ses dépenses, et du caractère prioritaire ou non de celles-ci en fonction de leur impact sur le développement économique et social» (49).

Il ne faut pas perdre de vue que, durant la seconde moitié de la décennie soixante, le maintien de la part des dépenses de défense et de sécurité intérieure à un niveau aussi élevé s’explique, en grande partie, par la persistance d’un climat politique tendu suite à la répression violente des manifestations de mars 1965, ceci sans oublier le climat de suspicion qui règne entre le Maroc et l’Algérie depuis la guerre des Sables d’octobre 1963 (46).

1-2. 1975-2012

L’évolution ascendante des dépenses militaires connaît une nette accélération à partir de 1975 (50, p. 47). «Pour faire face aux tensions aux frontières sahariennes, les dépenses consacrées à la défense se sont fortement accrues en 1975-1977, et elles se sont maintenues à un niveau élevé en 1978-1979» (50). Ce constat de la Banque Mondiale tranche avec celui du ministère du Plan qui s’est borné à mentionner que «le Trésor a continué à faire face aux charges imposées par la défense de l’intégrité territoriale et de la souveraineté nationale» (bilan du plan triennal 1978-1980, p. 2).

Sur la période 1974-1981, les dépenses d’investissement réalisées au profit du département de la Défense nationale ont

été multipliées par 8,9 fois contre 4,6 fois en moyenne (1977). Pour ce qui est des dépenses courantes hors charges d’intérêt, ces proportions atteignent respectivement 4,06 fois et 2,75 fois. Le rythme de progression de chacune des deux catégories de dépenses publiques est par ailleurs plus rapide dans le cas de la défense nationale comparé à l’enseignement (y compris la culture).

On saisit encore mieux l’augmentation sans précédent, à partir de 1975, des crédits budgétaires alloués à la défense en raisonnant en termes de PIB à prix courants (base 1960). Entre 1972 et 1974, les dépenses correspondantes rapportées au PIB se sont situées entre 3,1 % (1973) et 2,4 % (1974), cette part grimpe à 4,6 % en 1975, à 6,2 % en 1976 et 1978 et à 7,1 % en 1977.

Cette tendance haussière ne faiblit pas en intégrant les dépenses de sécurité intérieure qui représentent en moyenne 2,5 % du PIB (51). Bien au contraire, comme l’indique la Banque Mondiale, «combinées, les parts réservées à la défense et aux services administratifs, qui comprennent des affectations importantes à la sécurité intérieure, se sont accrues fortement après 1975» (50, p. 51). Les dépenses de défense et de sécurité viennent de ce fait en tête de tous les postes du budget de l’État. De 5,5 % du PIB en 1974, elles sont passées à 7,1 % l’année d’après avant de plafonner à 9,1 % en 1977.

Notons aussi qu’à la différence d’autres catégories de dépenses, celles réservées à la défense et à la sécurité n’ont pas fait l’objet de coupes claires du temps du programme d’ajustement structurel (1983-1992). Elles représentent en moyenne 27 % du total des dépenses budgétaires, soit l’équivalent de 6,6 % du PIB. Ces proportions ne sont en revanche que de 25 % et de 6,2 % s’agissant des dépenses d’enseignement et de santé considérées dans leur ensemble. Déjà, pendant le quinquennat 1973-1977, les services sociaux ont perdu du terrain (50, p. 51).

Une comparaison internationale permet d'ailleurs d'établir avec certitude l'importance disproportionnée des dépenses de défense visibles au Maroc.

Dans une étude confidentielle de la BIRD sur les dépenses publiques qui remonte à 1994 et dont l'intérêt n'est plus à souligner, il est indiqué que « les dépenses militaires du Maroc, bien qu'inférieures actuellement d'environ deux points de pourcentage du PIB à celles d'il y a une dizaine d'années (quelques 4 pour cent du PIB), demeurent considérables par rapport à celles de pays comparables. Le rapport entre les dépenses militaires visibles et le PIB, ou les dépenses budgétaires totales, ou par habitant, tendent à être sensiblement plus élevé que la moyenne des pays à niveau de revenu similaire » (15, p. 28).

Un autre rapport, lui aussi « à diffusion restreinte », produit par la même institution en 2001, fournit une indication plus précise sur le taux de dépassement comparé. « Les dépenses en matière de défense au Maroc, y trouve-t-on écrit, sont de deux à quatre fois plus élevées que dans la majorité des autres pays, à l'exception du Sri Lanka... » (52). Cet écart s'avère beaucoup plus prononcé une fois les dépenses militaires apparentes corrigées.

2. Les dépenses d'ordre et de sécurité corrigées (10, p. 52)

La comptabilité budgétaire au Maroc pêche par défaut d'exhaustivité et de sincérité, deux règles qui figurent parmi les grands principes des finances publiques modernes (1). Ce défaut majeur concerne les dépenses de défense et de sécurité en particulier. Leur évaluation avec un degré de précision suffisant se heurte à de grandes difficultés. Malgré tout, il y a lieu de croire que les dépenses réelles de ce type s'écartent en hausse des dépenses visibles.

Le degré de sous-évaluation diffère cependant d'une approche à l'autre. Au Maroc, les corrections tardives suggérées par

la Banque Mondiale portent sur un périmètre moins étendu que celui du SIPRI conçu pour l'ensemble des pays (53). Les dépenses corrigées apparaissent ainsi plus élevées dans le second cas que dans le premier.

2-1. La Banque Mondiale, fortement présente au Maroc depuis 1962, n'a commencé à soulever la question de la sous-estimation des dépenses militaires qu'à partir de 1980. Les corrections chiffrées depuis lors n'ont toutefois concerné que les années 1977, 1978 et 1979.

Le périmètre de révision se limite en outre aux charges communes d'investissement qui sont incorporées dans leur intégralité au budget du ministère des Finances. Il s'agit plus précisément du « versement au compte de modernisation de l'équipement » article 00 – paragraphe 30 – ligne 10. À partir de 2007, sa dénomination a gagné en précision : « Versement au compte spécial du Trésor intitulé « acquisitions et réparations des matériels des forces armées royales » – code fonctionnel 101 – code économique 74 – article 0000 – paragraphe 30 – ligne 10 » (1).

Une part relativement importante des dépenses d'investissement affectées à la défense transite par ce compte dont on ne pouvait cependant apprendre l'existence qu'à travers de la morasse budgétaire, un document détaillé interdit à la publication un demi-siècle durant.

Comme il est indiqué dans un rapport de la Banque Mondiale rendu public en 1981, « concernant la défense, il convient d'expliquer que les données budgétaires publiées comportent une part importante de ces dépenses qui figure parmi les transferts effectués par le ministère des Finances ; cette part doit être ajoutée aux montants qui figurent sous le titre du ministère de la Défense » (50, pp. 49, 47, 110).

La Banque Mondiale apporte plus de précisions sur cette question dans son rapport à usage interne de 1994. On y apprend que « la plupart des dépenses en capital, relatives

à l'achat et aux réparations majeures de matériel, passent par un compte spécial géré par l'administration de la défense nationale (ADN) et dénommé Acquisitions et réparation des matériels des forces armées royales» (15, p. 27). «En d'autres termes, le gros des dépenses en capital de l'ADN prend la forme de transferts au compte spécial (devenant ainsi des recettes de ce dernier). Les dépenses du compte spécial prennent alors la forme de dépenses effectives en matériel et entretien.» «Parmi les avantages que présente ce passage par un compte spécial figure un surcroît de confidentialité et de souplesse dans l'exécution de procédures budgétaires. C'est ainsi que les crédits d'investissement, au titre desquels les dépenses n'ont pas été engagées à la fin d'un exercice, ne sont pas automatiquement annulés, comme c'est le cas du budget général, mais peuvent être reportés à l'exercice suivant» (15, pp. 27-28; 52).

Une fois les calculs effectués sur cette base, on remarque que le taux de sous-évaluation des crédits d'investissement consacrés à la défense est de l'ordre de 60,5 % en 1977, de 100 % en 1978 et de 80,7 % l'année suivante. Durant les mêmes années, les dépenses d'investissement corrigées rapportées au PIB à prix courants ont atteint respectivement 5,7 %, 4,8 % et 4 %; par contre, s'agissant des dépenses d'investissement visibles, ces proportions n'ont pas dépassé 3,5 % en 1977, 2,4 % en 1978 et 2,2 % en 1979, soit un écart notable exprimé en part du PIB de 1,8 à 2,4 points.

Considérées dans leur ensemble (investissement corrigé & fonctionnement), les dépenses budgétaires affectées à la défense ont représenté l'équivalent de 9,2 % du PIB au lieu de 7 % officiellement en 1977; ces grandeurs s'élèvent respectivement à 6,2 % et 8,6 % en 1978 et à 7,8 % et 6 % en 1979 (15).

Les allocations budgétaires destinées au secteur de la défense paraissent encore plus substantielles lorsqu'on prend en considération, plutôt que les transferts comptabilisés au titre des charges communes d'investissement, les dépenses

du compte spécial du Trésor «acquisition et réparation des matériels des forces armées royales». De fait, à la lecture du tableau détaillé des charges et ressources du Trésor, donc difficile d'accès, on s'aperçoit que celles-ci sont souvent d'une ampleur bien plus grande. Ainsi, en 2002, les dépenses globales de la défense exprimées en part du PIB à prix courant (base 1980) qui ne sont que de 4,3 % officiellement, passent à 4,5 % suite à la première correction et à 5 % suite à la seconde correction. En 2012, ces proportions calculées sur une base prévisionnelle atteignent successivement 3,5 %, 4,3 % et 4,8 % (PIB base 1998).

2-2. En dépit de l'intérêt qu'elle présente, l'approche de la Banque Mondiale ne permet cependant pas d'évaluer avec plus de rigueur et de précision le poids réel des dépenses militaires. La pratique de sous-estimation ne se limite pas aux dépenses en capital, elle s'étend aussi aux dépenses courantes (53, SIPRI). Au Maroc, les dépenses de personnel, telles qu'elles découlent de la classification budgétaire, sont sous-évaluées à hauteur notamment de la contribution de l'État aux régimes de retraite et de prévoyance sociale (1). Celle-ci fait partie intégrante des charges communes de fonctionnement qui relèvent dans leur ensemble de la sphère budgétaire du département des Finances.

En consultant la morasse budgétaire, un document volumineux extrêmement difficile à se procurer, on découvre en effet que le régime des pensions de retraite et de prévoyance sociale du personnel militaire (y compris les forces auxiliaires) coûte cher à l'État. Les charges publiques de cette nature ne cessent de s'alourdir au fur et à mesure que les menaces qui pèsent sur l'équilibre financier de la Caisse marocaine de retraite (CMR) et de la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNOPS) deviennent sérieuses.

En 2012, les crédits budgétaires alloués aux pensions militaires dans leur diversité (y compris les forces auxiliaires)

représentent presque la moitié de l'apport global de l'État à la CMR (47%), soit l'équivalent de 0,6% du PIB (p. 309).

Il est tout d'abord question de la part patronale de l'État au titre des régimes militaires de retraite. Il faudra rappeler à ce propos que, pendant longtemps, les services du ministère des Finances piochaient, au mépris de la loi, dans le solde excédentaire du régime des pensions civiles pour assurer l'équilibre du régime des pensions militaires. Force est de reconnaître aussi, s'agissant de l'opération tardive d'apurement des arriérés de l'État vis-à-vis de la CMR de 2005 (10, 54), que sur un stock global de 11,08 milliards de dirhams (MDH) d'impayés au titre de la part patronale (1957-1996), 5,01 MDH, soit 42,5% sont liés au régime des pensions militaires. Cette précision lourde de sens a totalement échappé à l'attention de M. Cherkaoui, auteur d'une thèse de doctorat ès sciences économiques consacrée aux systèmes de retraite au Maroc (55).

Les crédits budgétaires affectés à la couverture des régimes non contributifs portent, pour leur part, sur des montants en forte progression (56). Sans chercher à les examiner un par un, il importe plutôt de relever que, depuis son entrée en vigueur en 1993, le régime des pensions militaires accuse un lourd déficit qui est comblé par l'État. À partir de 2011 également, l'État prend en charge le coût de revalorisation de la pension minimale. Le nombre de pensions militaires principales et de réversions associées à cette mesure s'élève à 45 525.

Le poids grandissant des pensions militaires budgétisées explique l'embarras qu'éprouvent les décideurs publics à débattre du problème (57). Il faut y voir le résultat d'une multitude de facteurs souvent perdus de vue. Tout d'abord, l'armée figure au Maroc en tant que gros pourvoyeur d'emplois publics. En 1993, le département de la Défense employait 30,4% des effectifs de la fonction publique (220 000/722 000) (15, p. 24). En 2012, cette proportion connaît un léger recul (28,8%) malgré une augmentation du nombre de fonctionnaires de la défense

(254 640/883 916). Compte tenu cependant du corps des forces auxiliaires, ce nombre grimpe à 312 026 (58), ce qui équivaut à 35,3% du total des effectifs de l'administration et à 2% de la population active.

Parallèlement à l'accroissement des emplois de cette catégorie et à la dégradation du rapport démographique du régime des pensions militaires et assimilées (actifs/retraités), les taux de cotisations sociales acquittées par l'État connaissent des révisions à la hausse répétées. On a ainsi procédé en 2003, au titre du régime des pensions militaires, au doublement de la part patronale de l'État qui a été portée de 7% à 14%. À partir de 2006, on a assisté au relèvement de cette part de 14% à 20%. Les cotisations patronales de ce type représentent ainsi le double (20%, 2/3) des cotisations salariales qui, elles, sont passées durant la même année de 7% à 10% (1/3). Il s'agit là d'un traitement discriminatoire puisque concernant le régime des pensions civiles, et contrairement à ce qu'écrit M. Cherkaoui (55, p. 132), la cotisation globale fixée à 20% à partir de 2006 est financée à part égale par l'État (10%) et les salariés (10%). En dépit du doublement de la part patronale de l'État à l'avantage du personnel militaire et des forces auxiliaires, le déficit de ce régime persiste et nécessite chaque année pour être comblé de mobiliser d'importants crédits budgétaires additionnels. Le système des promotions anticipées en faveur d'officiers et de sous-officiers, à la veille de leur départ en retraite, leur permet de bénéficier de pensions généreuses et de faire supporter au budget de l'État le coût de ce traitement avantageux, c'est-à-dire le déficit qui en résulte pour la Caisse marocaine de retraite...

Cette pratique de deux poids deux mesures, qui se situe en marge du droit et revêt plusieurs formes, doit être réexaminée dans la perspective d'une réforme des retraites équitable. En attendant, l'intégration des charges publiques occasionnées par les régimes militaires de retraite et de prévoyance sociale

porte les dépenses de défense à des niveaux bien plus élevés. En 2002, les dépenses de défense représentent l'équivalent de 5,5% du PIB contre 5% exception faite des charges sociales supportées par l'État et 4,3% officiellement. En 2012, ces proportions sont respectivement de 5,4%, 4,8% et 3,5%.

Le chiffrage de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), même en étant sous-estimé par rapport aux résultats auxquels nous avons abouti et qui se rapprochent plus des réalités budgétaires (59), confirme le niveau critique des dépenses militaires au Maroc. Ces dernières oscillent entre 4,5% (2003&2004) et 7% (1989) du PIB (à prix courants, base 1980) sur la période 1988-2004. Les dépenses de défense exprimées en part du PIB à prix courants base 1998 apparaissent toutefois légèrement inférieures. Durant les années 1988-2010, elles se sont situées entre 3,2% (2007) et 4,7% (1993). Même dans ce cas, elles valent au Maroc d'être classé à l'échelle mondiale parmi les nations qui dépensent sans compter en matière de défense, avec cette différence de taille que les pays développés ou émergents (BRICS) disposent d'une industrie d'armement dont une partie de la production est destinée à l'exportation. En 2009-2010, les dépenses militaires exprimées en valeur absolue permettent au Maroc d'occuper le 48^e rang sur 154 pays (60); le royaume est classé à la 26^e place lorsqu'on exprime la même grandeur en pourcentage du PIB. Le fardeau des dépenses militaires apparaît d'autant plus lourd que le Maroc ne déploie pas beaucoup d'efforts pour produire des richesses. Selon le classement de la Banque Mondiale qui englobe 183 pays, le Royaume n'arrive qu'en 60^e position en termes de PIB nominal (2011) et en 113^e position en termes de PIB per capita (PPA, 2010).

3. Dépenses de défense et analyse économique

L'impact des dépenses militaires sur la croissance n'est pas resté à l'écart de la réflexion économique (61). Ce n'est pas le

lieu ici de s'étendre sur cette question majeure, mais seulement de montrer comment les dépenses y afférentes peuvent servir ou non le progrès. Au Maroc, le problème se pose en termes de coût d'opportunité et d'accountability.

3-1. En dépit des divergences de vues sur ce problème, nombreux sont les économistes qui estiment que l'importance exagérée accordée par des pays d'Afrique et d'Amérique latine aux dépenses de défense crée des obstacles sur la voie de leur développement (2, pp. 42-43). L'éclairage de l'économie politique apporté par W.W. Rostow à ce propos mérite que l'on y prête attention (62). Cet économiste est d'avis que les impératifs militaires peuvent, selon les circonstances, favoriser ou contrarier le processus de modernisation économique. Sur ce plan, au Maroc, les pouvoirs publics semblent faire grand cas de la façon de penser et d'agir des gouvernants de l'Antiquité plutôt que des débuts de l'Europe moderne.

Les choix politiques arrêtés par les dirigeants européens ont permis, quant à eux, de concilier les besoins de sécurité nationale et les conditions de la croissance économique. Ces choix résultent d'une double prise de conscience. Tout d'abord, «les dirigeants européens commençaient à comprendre que le budget militaire dépendait du revenu national, donc du développement de la production. Ils usèrent donc de leurs pouvoirs non seulement pour augmenter au maximum les ressources à partir d'une production constante, mais pour accroître cette production». Ensuite, «le temps aidant, l'idée se fit jour, et passa dans la pratique politique, que l'accroissement des richesses d'un pays n'était pas seulement un moyen subordonné à des nécessités militaires, mais que l'accroissement de la production et l'élévation du niveau de vie étaient en eux-mêmes des fins légitimes de la politique de l'État». En clair, l'amélioration des conditions de vie économiques et sociales des populations constitue pour les gouvernements nationaux un impératif fondamental. La légitimité et la crédibilité de l'État

passent par là. Il n'y a donc pas meilleure façon d'engranger les dividendes de la paix que le développement.

Comme le fait remarquer W.W. Rostow, en s'appuyant sur une réflexion politique qui vient du Moyen-Orient, un chef ne peut avoir de pouvoir sans soldats, de soldats sans argent, d'argent sans sujets prospères, et de prospérité du peuple sans justice (63). Ainsi se résume la morale de l'histoire.

3-2. En attendant, depuis leur libération en 1975-1979, la reconnaissance par la communauté internationale (ONU) de la souveraineté du Maroc sur les provinces sahariennes anciennement colonisés par l'Espagne, l'effet sur le budget de l'État se fait durement sentir. À défaut de rente pétrolière ou gazière, d'une croissance économique soutenue et durable et d'une répartition équitable de ses fruits, le coût de la défense nationale est mal réparti, il est supporté pour l'essentiel par la masse des salariés et des consommateurs.

Les gros propriétaires et/ou exploitants agricoles, eux, qu'ils fassent partie du secteur étatique, du secteur privé ou des deux à la fois, ne paient pas d'impôt sur les revenus correspondants depuis la suspension de son application en 1984 (9); les grosses fortunes, elles aussi, sont exonérées des droits de succession depuis 1969 (64); la haute bureaucratie en tant que telle est faiblement mise à contribution et le taux plafond de la TVA (20%) s'applique indistinctement depuis 1993 aux produits aussi bien de luxe que de grande consommation, etc.

Quel cas fait-on, dans ces conditions, de l'article, repris à l'identique dans toutes les Constitutions du royaume (1962, 1970, 1972, 1992, 1996-art.17; 2011-art.39), qui stipule que « tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente constitution, créer et répartir »? (65). Dit autrement, quel cas fait-on du principe d'égalité devant l'impôt et par l'impôt? Reproduire en l'état, dans la Constitution

de 2011, cet article qui date de 1962 revient pour les rédacteurs grassement payés de ce texte à ignorer que l'équité fiscale au Maroc est depuis longtemps mise à dure épreuve par le fait du prince.

Parce qu'elles ont rang, depuis 1975 surtout, de « priorité des priorités » et relèvent de choix « sacro-saints », les dépenses de défense ne sont nullement soumises aux contraintes durables de l'enveloppe financière disponible et à l'arbitrage souvent douloureux qu'elles nécessitent. Les dépenses militaires répondent incontestablement à l'impératif de parachèvement et de préservation de l'intégrité territoriale du Maroc, mais comment ne pas reconnaître en même temps qu'elles engendrent des effets déstabilisants. En particulier, « le fort accroissement des dépenses militaires a placé une contrainte majeure sur l'effort d'épargne de l'État » (50, p. 46). L'épargne budgétaire est devenue négative à partir de 1977 et l'est restée pendant longtemps, aggravant par là le recours à l'endettement extérieur et, par conséquent, le déficit de la balance des opérations courantes du Maroc. Les experts de la Banque Mondiale, en partant du principe qu'elles « représentent une consommation de ressources », préconisent que « toutes les dépenses militaires soient classées parmi les dépenses courantes » (50, p. 53). Il va de soi qu'une telle approche comptable, qui repose sur une politique macroéconomique saine, a pour but d'attirer l'attention sur les retombées négatives d'une répartition des crédits budgétaires exagérément déséquilibrée en faveur d'activités extra-civiles. On a toute raison de penser que l'État aurait pu résister avec succès au PAS en consacrant aux activités socio-économiques stratégiques l'essentiel des fonds colossaux levés sur le marché international de capitaux entre 1975 et 1982 (66).

L'effet déstabilisant des dépenses de défense est lié aussi au fait qu'elles servent « *to secure pays and benefits for military personnel that are substantially better than those of public sector and private sector employees* » (67, 68, 10 et 14), ce qui rend leur coût

excessif et nécessaire un effort de rationalisation et d'égalisation des sacrifices.

Il y a donc moyen, à condition de rendre l'action de l'État suffisamment compatible avec l'intérêt général, de faire mieux avec moins. Même si les experts de la Banque Mondiale se défendent de porter une appréciation sur un sujet tabou, ceci ne les a pas empêchés pour autant de s'interroger sur le « coût d'opportunité des dépenses militaires » au Maroc. Le rapport de 1994 mentionne « en particulier » qu'« étant donné l'ampleur du budget de la défense nationale, des variations même mineures de son évolution peuvent sérieusement se répercuter sur les montants disponibles pour le financement d'autres objectifs, notamment la couverture des besoins de base. Pour donner une image exacte du coût d'opportunité des dépenses militaires, il semble souhaitable de comptabiliser ces dépenses d'une manière aussi transparente que possible (en termes de montants globaux, bien que, naturellement, non pas dans le détail des allocations » (15, p. 29). Dans le rapport de 2001, et malgré les précautions d'usage, on a été jusqu'à « indiquer » « la nécessité de rationaliser les dépenses de défense » (52, p. 21).

La position de la Banque Mondiale à propos d'une question aussi cruciale ne semble d'ailleurs guère différer de celle du FMI exprimée bien avant concernant les économies sous-ajustement structurel d'une manière générale. R. Hemming et D.P. Hewitt estiment que « *a sovereign country's military objectives cannot be questioned, nor can the way in which it decides to respond to them. However, the following issues can legitimately be subject of policy discussion... issue (ii) in particular would appear to be directly relevant in many adjusting countries. Reductions in economically productive expenditure and inadequate protection of the poor during periods of adjustment imply that military spending could have a large opportunity cost in terms of lower growth and welfare. This may not be widely appreciated. There is then a strong*

case for arguing that military expenditure should bear at least its fair share of the costs of adjustment » (68, p. 93).

Dans une étude datant de 2000, mais qui n'a été rendue publique que bien plus tard (69), l'Agence française de développement (AFD) s'est montrée encore plus claire s'agissant de l'effet d'éviction exercé par les dépenses de défense et de sécurité sur l'enveloppe financière allouée aux secteurs sociaux. Comme le soulignent R. Marniesse et B. Savoye, les auteurs de ce rapport – dont « les analyses et les conclusions ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ! » –, « étant donné les retards considérables dans les secteurs sociaux, et dans un contexte de ressources limitées, il aurait fallu privilégier plus précocement les politiques sociales, quitte à sacrifier, peut-être, d'autres postes budgétaires. »

Tableau C6: Répartition des dépenses budgétaires en % des dépenses de fonctionnement

	1990	1994	1996
Education nationale	34 %	29 %	26 %
Intérieur	11 %	10,30 %	10 %
Défense nationale	25 %	23 %	24 %

Et ces deux économistes lucides d'ajouter que « dans un contexte de tensions liées à la question du Sahara, le Maroc est ainsi le seul pays du groupe de pays à développement humain moyen à avoir accru significativement (de plus de 20 %) sa dépense militaire exprimée en \$ constant/habitant entre 1985 et 1995 ».

Ainsi, quand l'objectif de défense et de sécurité prime sur tous les autres, les dépenses qui s'y rapportent ont des conséquences

financières particulièrement contraignantes (69). Elles bouleversent l'édifice budgétaire et entraînent une déformation aggravée de sa structure (1). Au Maroc, quel que soit l'état des finances publiques du royaume, de son économie et de ses comptes extérieurs, les budgets des ministères de souveraineté en général et de Défense en particulier sont votés à l'unanimité sans être examinés comme il se doit par les deux chambres du parlement. Ils passent ainsi comme une lettre à la poste et sont affranchis *de facto* des contrôles aussi bien de l'Inspection générale des finances (IGF) que de la Cour des comptes (CDC). Jusqu'à preuve du contraire, l'IGF et la CDC ne se sont guère hasardées jusqu'ici à exercer un droit de regard sur l'utilisation de ressources budgétaires souvent plus élevées qu'annoncées mises à la disposition des ministères de souveraineté.

Les prévisions budgétaires sont fréquemment revues à la hausse en cours d'exécution des lois de finances. Les dépassements intéressent d'abord les dépenses de personnel et de matériel et relèvent des articles 41, alinéa 2-42 de la loi organique du 26 novembre 1998 relative à la loi de finances. Ceux inscrits à l'actif des administrations de souveraineté représentent généralement le gros des crédits supplémentaires ouverts et réalisés au titre d'un exercice budgétaire (70). Les dépassements touchent également les dépenses d'investissement même s'il découle de l'article 41, alinéa 1, que ces dernières « ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts ». L'article 43 prévoit toutefois la révision à la hausse des prévisions initiales « en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national ». Faute de précision à ce sujet, cette marge de manœuvre est laissée à l'entière discrétion du pouvoir politique (71).

En matière de création d'emploi, les administrations de souveraineté se voient réserver un traitement avantageux. Elles sont en effet les seules à échapper à la mesure de suppression des postes libérés par les départs à la retraite (cour royale,

défense, justice et administration pénitentiaire, forces auxiliaires, sécurité). Dans leur cas, les prévisions budgétaires en matière de recrutement de personnel s'apparentent à une opération à somme positive. L'État veille en même temps à ne pas laisser vacants les postes libérés par la mise à la retraite et à créer de nouveaux postes, ce qui se traduit *in fine* par un accroissement des effectifs. Il va de soi qu'en jetant son dévolu sur les secteurs de la défense et de la sécurité, la création d'emploi dans d'autres secteurs s'en ressent, ce qui n'est pas sans comporter de risque. L'absence d'une politique fiscale juste et efficace et d'une gestion rationnelle du secteur public, ne permet guère, pour sa part, d'accroître sensiblement les ressources propres de l'État et donc ses marges de manœuvre.

Concernant également le problème non moins capital de passation des marchés publics, on ne peut qu'être frappé par la place accordée aux marchés négociés par entente directe, c'est-à-dire sans mise en concurrence « pour les prestations que les nécessités de la défense ou de la sécurité publique exigent qu'elles soient tenues secrètes ». Selon des données inédites relatives aux engagements des dépenses publiques, la procédure d'appel d'offres ouvert n'a pas la préférence des départements de Défense et de Sécurité. C'est pourquoi sa part se réduit à 9 % en valeur et à 36 % en nombre. En revanche, comparés au total, les marchés négociés par entente directe représentent 57 % en valeur et seulement 37 % en nombre. Dans le cas de l'administration de la défense nationale, qui recourt le plus à ce mode opaque de passation des marchés, ces proportions atteignent respectivement 90 % et 63 %. Or, les auteurs de l'étude de l'OCDE de 2008, destinée à « renforcer l'intégrité dans les marchés publics » au Maroc, ne cachent pas que les marchés négociés « sont encore considérés comme une zone à risque importante pour le favoritisme et la corruption » (32, p. 21).

L'instance centrale de prévention contre la corruption (l'ICPC) mérite difficilement son nom. On ne peut guère

s'attendre à ce que le problème de la corruption, fort répandue y compris dans les administrations de souveraineté, soit pris à bras le corps par cette institution. Il faut savoir que le staff de l'ICPC est composé en majorité de repentis habitués à vivre dans le luxe aux crochets de l'État, à adopter un profil bas et à prêcher la bonne parole un peu partout dans le monde...

In fine, que vaut la Constitution révisée de 1996 au regard des impératifs du développement durable du Maroc?

* *Je tiens à remercier les professeurs Mohamed Madani (politologue), Omar Bendourou (politologue), Farid Lakhdar Ghazal, Mohamed Chiguer et Abdoukarim Belbachir (économistes) pour leurs remarques constructives et pertinentes.*

Rabat, le 15 juillet 2013

Notes

- (1). A. Berrada (2005), cours d'économie financière et de finances publiques, troisième année de licence ès sciences économiques, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat-Agdal.
- (2). PNUD (2013), rapport sur le développement humain 2013, *L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié*.
- (3). Groupe Banque Mondiale (2010), royaume du Maroc, cadre de partenariat stratégique 2010-2013, document de la Banque Mondiale, rapport n°50316-MA, pp. 13-14.

Dans l'ouvrage *Histoire du Maroc* (note 42, p. 710), N.El Aoufi et ali ont, sans préciser les études sur lesquelles ils se sont basées, minimisé l'ampleur du fléau de la pauvreté. Ainsi qu'ils le notent, «il ressort de plusieurs études qu'au Maroc, la pauvreté monétaire a tendance à baisser même si cela demeure irrégulier. En effet, ce taux est passé de plus de 55% en 1959-1960 à moins de 18% en 2000-2001. Cependant, en termes d'effectifs, les chiffres sont restés assez stables oscillant entre 4 et 5 millions de personnes durant pratiquement toute la période indiquée». Les données indiquées prêtent toutefois à discussion.

* En 1959-1960, le taux de pauvreté absolue se situe non pas à 55% mais à 49,4%.

** Le stock des pauvres n'est pas resté stable durant la période étudiée comme l'affirment ces auteurs.

En 1970-1971, le nombre de Marocains endecà du seuil de pauvreté est estimé à 6 521 000 contre 5 745 000 en 1959-1960. En 1977, ce nombre grimpe à 7 000 000, etc.

- Cf. BIRD (15 octobre 1979), la pauvreté absolue au Maroc: analyse quantitative, draft white cover, rapport confidentiel préparé par René Bonnel.
- A. Berrada (novembre 1991), *État et capital privé au Maroc (1956-1980)*, tome III, Le partage des fruits de la croissance, Thèse d'État ès sciences économiques, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat (FSJESR), pp. 774-787.
- P. Lambert (juillet 1976), *L'incidence de la croissance démographique au Maroc de 1960 à 1971 sur le développement économique*, mémoire de DES en sciences économiques, FSJESR.
- (4). M. Rami (2007), *Essai sur le déploiement du capital privé dans le secteur industriel au Maroc des origines à nos jours, le modèle d'accumulation du capital en question*, préfacé par A. Berrada, Publibook, Paris.
- (5). UNICEF, *Maroc-projet descriptif de programme de pays 2012-2016*, p. 3.
- OMS (2009), *Stratégie de coopération OMS-Maroc 2008-2013*, bureau régional de la Méditerranée orientale.
- (6). Royaume du Maroc, *Plan d'action nationale pour l'enfance 2006-2015*, rapport élaboré avec le concours de l'équipe UNICEF-Maroc, p. 43.
- (7). J. Schumpeter (1972), *Impérialisme et classes sociales*, Les Éditions de minuit, Paris.
- (8). J. Bodin (1576), *Les six livres de la République*, livre V, édit. Jacques de Puys.
- (9). A. Berrada (février 2013), «Le projet de loi de finances pour l'année 2012: l'expression d'une dérive budgétaire à peine voilé», en hommage au professeur Samir Amin, *Revue marocaine des sciences politiques et sociales*, centre de recherche et d'études en sciences sociales, faculté de sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat-Souissi, n° 4, vol.VI, pp. 465-497.
- (10). B. El Mataoui (2008), *Politique de réduction du déficit budgétaire et croissance économique au Maroc, état des lieux et perspectives d'avenir*, préfacé par A. Berrada, publications repères et perspectives, Rabat.
- (11). S. Kuznets (1972), *Croissance et structure économique*, Calmann-Levy, Paris, p. 17.
- (12). A. Berrada (1985), «Les dépenses publiques de personnel au Maroc: ébauche d'analyse», *RMFPE*, n°1, Casablanca, pp. 43-52.
- (13). A. Cherkaoui (18 février 1978), «Élaboration d'un système intégré de statistiques en vue d'une planification pour le développement», optimum spécial pour le développement de la statistique, résultats complets de la journée nationale de la statistique organisée à Rabat par l'AMIS, pp. 57-81.
- (14). IBRD (April 20, 1987), *Kingdom of Morocco, public finance and economic growth, confidential document* (John Porter).
- (15). Banque Mondiale (septembre 1994), royaume du Maroc, *Dépenses publiques: problématique et perspectives*, projet de rapport confidentiel n° 13413-MOR.
- (16). Royaume du Maroc, ministère des Finances et de la Privatisation, direction de la politique économique générale (janvier 2003), document de travail n°84, *La masse salariale et ses impacts sur les équilibres économiques et financiers*.
- (17). C. Taoudi Bensouda (janvier 1999): *De la rémunération dans la fonction publique (1973-1998): une ébauche d'analyse*, mémoire DES ès sciences économiques, Université Mohammed V, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat-Agdal, pp. 69,72.
- (18). M. Birouk (1998), «Quelques réflexions sur la modernisation de l'administration», *REMALD*, n°25, pp. 48, 52.
- (19). *International Bank for reconstruction and development program document for a proposal adjustment loan in the amount of 100 millions US\$ to the kingdom of Morocco for a public administration reform adjustment loan*, June 4, 2004, report

- n°P7589-MOR, document of the World Bank for official use only, pp. 4-5.
- (20). IDH-HAY Management-IMEG Consultants, *Étude de définition sur la fonction publique et les structures administratives du royaume du Maroc*, p. 8.
- (21). Ministère de la Prévision économique et du Plan-PNUD, programme national de gouvernance et de renforcement institutionnel, *Étude sur la réforme de l'administration en relation avec les processus de décentralisation et de déconcentration*, février 2002.
- (22). Royaume du Maroc, Premier Ministre, Secrétariat d'État au Plan et au Développement régional, direction du plan et du développement régional, *L'exécution des deux premières tranches du plan de développement économique et social 1973-1977 et les perspectives pour la période 1975-1977*, volume I: réalisations (non daté), 157 pages (document à usage interne), p. 126.
- (23). Secrétariat d'État au Plan et au Développement régional, *Plan de développement économique et social 1978-1980*, vol. I, Rabat, p. 26.
- (24). Cf. note n°10, p. 24.
- (25). Ministère de l'Économie et des Finances (2012), projet de loi de finances pour l'année 2013, rapport sur les ressources humaines, tabl. p. 27.
- (26). John P. Entelis (1989), *Culture and counterculture in Moroccan politics*, westview press, Boulder, sans Francisco and London, pp. 55-56.
- (27). T. Zaamoun (septembre 1973) *Réflexion générale visant la valorisation de la production agricole et la promotion du monde rural*, rapport général, document interne, p. 236.
- (28). N. Bensouda (24 mars 2011), «*La stratégie de l'investissement public et l'efficacité des marchés publics*», chambre française de commerce et d'industrie du Maroc, Casablanca, p. 17.
- (29). M. Birouk (1999), «*La rationalisation des dépenses publiques au Maroc: mythe ou réalité*», REMALD, Rabat, n°28, p. 106.
- (30). V. Tanzi and H.R. Davoodi (novembre 2000), «*Corruption, growth and public finance*», IMF working paper, wp/00/182.
(mars 1998), «*Roads to nowhere: how corruption investment hunts growth*», economic issues, 12, IMF.
M. Balamoune Lutz and L. Ndikumana (2008), «*corruption and growth: exploring the investment channel*», university of Massachusetts, Amherst, wp.
- (31). Al Khazina (février 2000), *Les enjeux de la réforme de la réglementation des marchés publics*, Revue de la trésorerie générale du royaume, n°7, spécial marchés publics. Voir aussi les travaux de la journée du 27 juin 2013 organisées par la TGR sur le nouveau décret du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics.
- (32). E. Beth, et A. Hrubí (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics: étude d'apprentissage mutuel au Maroc*, document interne, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- (33). R. Vernon (1966), *Le dilemme du Mexique*, les éditions ouvrières, Paris, pp. 153-156.
- (34). R. Delorme- C. André (1983), *L'État et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, éditions du Seuil, Paris, p. 11.
- (35). BIRD (21 février 2006), *Deuxième prêt à l'appui des politiques de développement pour la réforme de l'administration publique d'un montant de 98,6 millions d'euros au royaume du Maroc*, rapport n°33466-MOR.
- (36). A.W. Lewis (1971), *La théorie de la croissance économique*, Payot, Paris, p. 409.
- (37). M. Rousset, «Administration et société au Maroc», *Revue*

- de l'occident musulman et de la méditerranée*, 1973, volume 15, n°15-16, pp. 301-312.
Cf. également O. Marais (1964), « La classe dirigeante au Maroc », *Revue française de sciences politiques*, 14^e année, n°4, pp. 709-737.
- (38). Banque Mondiale (2001), royaume du Maroc, *Analyse des dépenses publiques*, Washington DC, confidentiel.
- (39). KPMG (2006), *Étude relative à l'évaluation de départ volontaire de la fonction publique*, Ministère de la modernisation du secteur public, royaume du Maroc.
- (40). J. Schumpeter (1965), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, éd. Payot, Paris, p. 207.
Cf. aussi:
M. Harakat (2011), *Quelle université pour le XXI^e siècle ? la gouvernance cognitive et démocratique, une chance pour le Maroc*, ouvrage préfacé par A. Berrada, Babel.com, Rabat.
N. Maan. Abdallaoui (2012), « Critical thinking and the Moroccan Educational Context », *Revue Al Madrassa Al Maghribiya* éditée par le conseil supérieur de l'enseignement, dossier école et savoir, n° double 4/5, Rabat, pp. 26-48.
- (41). P. Pascon (1977), « *L'ingénieur entre la logique des choses et la logique de classe* », *Les Temps Modernes, Du Maghreb*, n°10, pp. 281-282.
- (42). N. Bensouda (15-16 janvier 2011), « *Quelle politique fiscale ?* », communication présentée à Wuhan-Hubei, Chine, pp. 3-4. Cf. aussi note n° 28.
M. Kably (présentation et direction), *Histoire du Maroc-Réactualisation et synthèse* (2011), publications de l'institut royal pour la recherche sur l'histoire du Maroc (ministère des habous et des affaires islamiques), p. 693. Il se trouve qu'El Aoufi et alii reproduisent les mêmes données que celles indiquées par N. Bensouda sauf que ce dernier en précise la source (M. Sagou). Dans les deux cas, cependant,
- la forte hausse des dépenses budgétaires consacrées à la défense de l'intégrité territoriale du Maroc n'a nullement été mentionnée.
- (43). S. Tounsi (2006), *Prospective « Maroc 2030 »*, les finances publiques, haut commissariat au plan.
Dans cette étude de 96 pages produite pour le compte du HCP, les dépenses militaires n'ont pratiquement été citées que pour mémoire.
« Cette phase (1973-1976!) est marquée aussi par l'augmentation des dépenses militaires suite au déclenchement du conflit du Sahara, qui ont vu leur part dans les dépenses totales passer en moyenne à 18% contre 11% seulement entre 1960 et 1973. À l'intérieur de celles-ci, les dépenses d'équipement militaire gagnent effectivement 15 points passant à 40% entre 1974 et 1982 contre seulement 25% entre 1960 et 1973 », p. 33. Le Pr. S. Tounsi ne fait mention d'aucune source à l'appui des données chiffrées indiquées; celles concernant notamment 1960-1973 demandent à être vérifiées.
A. El Akkouchi (2010) a, par contre, consacré des développements intéressants aux dépenses militaires au Maroc, cf. note n°61.
- (44). Ministère de l'Économie nationale (juin 1958), *L'évolution économique du Maroc dans le cadre du deuxième plan quadriennal (1954-1957)*, Rabat, p. 50.
- (45). IBRD (1966), *The economic development of Morocco, report of a mission organised by the IBRD at the request of the government of Morocco, confidential*.
- (46). C. Palazzoli (1974), *Le Maroc politique, de l'indépendance à 1973*, ouvrage publié avec le concours du CNRS, Sindibad, Paris, pp. 35-36.
D. Sedon (1993), « *austerity protests in response to economic liberalization in the Middle East* », *in economic and*

- political liberalization in the middle east*, edited by T.Niblock and E. Murphy, British Academic press, London. New York, pp. 88, 96, 99, 103.
- J.F. Clément (1992), « Les révoltes urbaines », in *Le Maroc Actuel, une modernisation au miroir de la tradition?* Etudes réunies par J.C. Santucci, IREMAM, éditions du CNRS, Paris, pp. 402-406.
- (47). Royaume du Maroc, Cabinet Royal, délégation générale de la promotion nationale et du plan (15 août 1965), Plan Triennal, p. 11, tabl. pp. 5, 597-598.
- (48). BIRD-AID (9 septembre 1971), *Évolutions récentes et perspectives économiques du Maroc*, rapport n°EMA-42, diffusion restreinte, traduction non officielle,
- (49). A. Belal (1968), *L'investissement au Maroc et ses enseignements en matière de développement économique*, prix de thèse de l'association des amis de l'université de Grenoble, Mouton, Paris.
- (50). Banque Mondiale (1981), Maroc, *Rapport sur le développement économique et social*, Washington DC.
- (51). La politique du tout sécuritaire est à l'origine de nombreux dérapages. Pendant longtemps, elle a conduit à priver de leur liberté et de leurs droits civiques des milliers de jeunes pour délit d'opinion. Egalement, face aux « émeutes de la faim », l'État ne s'est pas privé de faire un usage inconsidéré de la force. Pourtant, en 1981 comme en 1984 et en 1990, de larges couches de la population, qui se voyaient ôter le pain de la bouche, ne faisaient qu'exprimer leur mécontentement par des moyens pacifiques (cf. note n°46). Faute de pouvoir lever des fonds sur le marché financier international, l'éligibilité aux emprunts du FMI et de la BM est subordonnée à la capacité de l'État de triompher de la résistance opposée par la population aux mesures d'austérité associées au PAS (1983-1992).

Aujourd'hui encore, en réponse aux tensions sociales qui secouent le pays, le recours excessif à la force contre les chômeurs diplômés en particulier constitue la règle. Durant la dernière décennie, le département de l'Intérieur recrute à tour de bras. En 2012, les créations d'emplois prévues par la loi de finances au profit de ce ministère de souveraineté (8 880, soit 34% du total) dépassent celles des ministères de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur réunis (7 500, soit 28,8% du total).

Sur la période 2008-2012, l'Intérieur a créé presque autant de postes budgétaires (32 080) que l'enseignement dans son ensemble (33 140). En raisonnant en termes de créations nettes d'emplois, une inversion de tendance se produit au profit de l'Intérieur.

- (52). Banque Mondiale (2001), royaume du Maroc, analyse des dépenses publiques, Washington DC, confidentiel. « Il faut également noter que des dépenses supplémentaires en matière de défense sont distribuées par le biais d'un compte spécial du Trésor, s'élevant à 15-20% du montant affecté par le biais du budget général », p. 20.
- (53). Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *year book: Armaments, Disarmament and International Security* (Rapport annuel: armements, désarmement et sécurité internationale).
Sources: Indicateurs du développement dans le monde
« Les données sur les dépenses militaires du SIPRI sont dérivées de la définition de l'OTAN qui englobe toutes les dépenses courantes et en capital pour les forces armées, notamment les forces du maintien de la paix, les ministères de la Défense et autres agences gouvernementales participant à des projets de défense, les forces paramilitaires si elles sont jugées comme étant formées et équipées pour assurer des opérations militaires et les activités dans l'espace militaire. De telles dépenses comprennent

les dépenses engagées pour le personnel civil et militaire, notamment les pensions de retraite du personnel militaire et les services sociaux pour le personnel, l'exploitation et la maintenance, l'approvisionnement, la recherche et le développement et l'aide militaire (dans les dépenses militaires du pays donateur). Sont exclues de ces dépenses, la défense civile et les dépenses attribuables à des activités militaires précédentes, telles que les prestations des vétérans, la démobilisation, la conversion et la destruction d'armes. Cette définition ne peut toutefois pas être appliquée à tous les pays étant donné qu'il faudrait que beaucoup plus d'information détaillée soit rendue disponible au sujet de ce qui est inclus dans les budgets militaires et dans les dépenses militaires hors budget. (Par exemple, les budgets militaires peuvent couvrir ou non la défense civile, les réserves et forces auxiliaires, la police et les forces paramilitaires, les forces à double mission comme la police militaire et civile, les subventions militaires en nature, les pensions pour le personnel militaire et les cotisations à la sécurité sociale versées par une partie du gouvernement à une autre.»

R. Herrera (1994), *Les données statistiques relatives aux dépenses militaires dans les pays en développement: concepts, problèmes méthodologiques et sources*, document du centre de développement, OCDE, Paris, 78 pages.

- (54). Ministère de l'Économie et des Finances (2005), Rapport d'activité de la direction du budget, p. 44.
- (55). M. Cherkaoui (2009), *Vieillesse, transition démographique et crise des systèmes de retraite: cas du Maroc*, thèse pour l'obtention du doctorat ès sciences économiques, Université Pierre Mendès France-Université Mohamed V de Rabat (FSJES), pp. 132, 229.
- (56). En 2007, l'apurement du déficit du régime des pensions militaires a nécessité des crédits de paiement inscrits dans

la rubrique «charges communes» d'un montant de 900 millions de dirhams ainsi répartis: 500 MDH au titre de l'apurement des arriérés 2004-2006 et 400 MDH au titre de la couverture du déficit de l'exercice 2006. En 2009, les crédits prévus dans ce cadre ont atteint 900 MDH et en 2012 857 MDH.

- (57). M. El Alaoui El Abdallaoui (2012), «La cohérence budgétaire des finances sociales: problématique du financement de la retraite de la fonction publique au Maroc», in *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France*, Collectif, actes du colloque de Rabat sous la direction de Michel Bouvier, LGDJ. Article reproduit dans la revue électronique Repères éditée par la TGR, n°36, octobre-décembre 2012. Le directeur de la Caisse marocaine de retraite évoque brièvement le régime des pensions militaires qui pose pourtant plus de problèmes qu'en conclusion, p. 65: «Pour le régime des pensions militaires, d'autres mesures devraient être envisagées dans les meilleurs délais en vue de rétablir son équilibre financier». Hormis cette courte digression, il n'est pratiquement question dans l'article du directeur de la CMR que du régime des pensions civiles.

Même le chef du gouvernement a évité de soulever le problème du régime des pensions militaires dans l'exposé qu'il a présenté le 9 janvier 2013 devant la chambre des conseillers sur la réforme des systèmes de retraite.

- (58). Ministère de l'Économie et des Finances (2012), projet de loi de finances pour l'année 2013, rapport sur les ressources humaines.
- (59). Même corrigé, il s'agit d'un chiffrage par défaut. Il faudra également tenir compte, s'agissant toujours du Maroc, des composantes suivantes:
- * Aménagements à but exclusivement défensif qui sont mis à la charge d'autres départements dont celui de l'équipement

et des travaux publics, des collectivités locales, ainsi que l'ex-fonds de développement régional, etc.

** Intérêt de la dette militaire après rééchelonnement: de 0,18% du PIB en 1980, cette proportion n'a cessé d'augmenter au point d'atteindre 0,60% en 1985 et 0,67% l'année suivante.

*** Dans le cadre de la loi de finances transitoire janvier-juin 1996, les créances en souffrance de la BMCE sur l'administration de la défense nationale (ADN) ont fait l'objet, en guise d'apurement, d'une consolidation en bons du Trésor à 5 ans pour un montant de 1,850 milliard de dirhams. L'année d'après, le stock d'arriérés accumulés par l'ADN envers la BMCE s'élevait encore à 0,9 milliard de dirhams (Bank Al Maghrib (1996), conseil de la monnaie et de l'épargne, procès verbal de la 4^e réunion, 25 juillet, p. 48 (document à usage interne).

(60).«D'après des sources spécialisées, une comparaison plus large corrobore l'observation que les dépenses du Maroc au titre de la défense tendent à dépasser la moyenne. Par exemple, l'Office des États-Unis pour le contrôle des armements et le désarmement estime que vers la fin des années 80, sur un échantillon de 144 pays, le Maroc se classait 55^e en termes de son niveau absolu de dépenses militaires et 35^e pour la taille de ses forces armées, bien qu'il n'était qu'en 88^e position en termes de PNB par habitant. Toutefois, il est difficile de savoir si –et comment– cette source, dont les estimations des dépenses militaires en 1989 dépassent d'environ 20 pour cent les chiffres officiels du Maroc, a essayé de capter les dépenses occultes au titre de la défense. Ce genre de dépenses occultes, financées, par exemple, par des opérations de troc effectuées hors budget ou par des emprunts extérieurs qui ne passent pas par les comptes publiés par l'État, s'ajoutent aux dépenses visibles dans beaucoup d'autres pays», note n°15 pp. 28-29.

(61).R. Herrera (1998), «Dépenses militaires: quels effets sur les finances publiques et la croissance économique?», *Revue d'économie politique*, vol. 108, n°4, pp. 503-530.

E. Gentilucci (10 avril 2010), *La dépense militaire dans l'analyse des économistes contemporains*, thèse pour le doctorant en sciences économiques préparée en cotutelle sous la direction de M. Remy Herrera et prof. Catia Eliana Gentilucci (version 1-28 juillet 2011), Università Degli Studi Di Maerata – Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, résumé en français, pp. 6-60.

République Française (2007), *L'impact économique de la défense*, avis du rapport du Conseil économique et social présenté par M. Henri Feltz, première partie, 82 pages.

Pourquoi le CESE marocain ne pourrait-il pas prendre exemple sur cette initiative?

A. El Akkouchi (2010), *Les prélèvements obligatoires au Maroc*, préfacé par A. Berrada, imprimerie Arrissala, Rabat, pp. 45-49 (en arabe).

(62).W.W. Rostow (1976), *Comment tout a commencé, les origines de l'économie moderne*, Hachette, Paris, p. 99.

(63).W.W. Rostow (1976), p. 19, cité dans R.E.Ward and D.A.Rustow, Political (1964), *Modernisation in Japan and Turkey*, Princeton University Press, p. 43.

(64).M. Loze (1971), *Les finances de l'État*, éditions La Porte, Rabat, p. 369.

(65).M. Harakat (2011), *Les finances publiques et les impératifs de la performance: le cas*, l'Harmattan, Paris, p. 80.

(66).A.Berrada-L.Khattabi (1988), «la problématique de l'endettement extérieur du Maroc (1956-1984)», in *La crise et l'endettement du Tiers-Monde*, actes du colloque organisé par l'association des économistes marocains, éditions maghrébines, Casablanca, pp. 205-245.

F. Oualalou (1994), «la question de l'endettement extérieur

du Maroc et le P.A.S.», in *Bilan décennal du programme d'ajustement structurel et perspectives de l'économie marocaine*, actes du colloque international de l'A.E.M. 1-3 octobre 1993, pp. 199-225.

(67). Note n° 14. « *According to recent information provided by the mission, the wage bill increased even by 68 percent during 1980-85, and figures including the military staff show an increase of 78 percent, probably because the military obtained substantial fringe benefits* », p. 57, note de bas de page n° 1.

(68). IMF (1971), *Public expenditure handbook*, edit. by K.Y.Chu and R. Hemming, p. 93.

(69). Agence française de développement (mai 2000), *Analyse macroéconomique, financière et sociale du Maroc*, département des politiques et études, rapport préparé par S. Marniesse et B. Savoye, pp. cxli.

E. Vessillier (1977), *Economie publique*, Masson, Paris, p. 136.

(70). À titre d'exemple: 46% en 1991 (1051/2232 millions de dirhams); 51,6% en 1995 (628/1218 MDH).

Source: lois de règlement des années correspondantes.

(71). Décret n° 2-00-22 (16 mars 2000) portant ouverture de crédits supplémentaires au titre de l'année budgétaire 1999-2000 au profit du budget d'investissement de l'administration de la défense nationale (492,477 MDH dont 212,477 MDH en crédits de paiement et 280,00 MDH en crédits d'engagement).

La Constitution et sa mise en œuvre : gouvernance, responsabilité et (non) redevabilité

AZZEDINE AKESBI

Economiste

1. Quelles sont les bases de la gouvernance ?

La gouvernance est la manière dont les représentants et les institutions de l'État acquièrent et exercent le pouvoir de définir la politique et de fournir des biens et des services publics. Elle est aussi un ensemble de pratiques et d'institutions par lesquelles l'autorité dans le pays est exercée. Elle comprend au moins trois aspects :

- 1) Politique qui porte sur les procédures selon lesquelles les dirigeants sont choisis, contrôlés et remplacés ;
- 2) Economique qui s'attache à la capacité d'un gouvernement à gérer efficacement les ressources publiques et à appliquer des politiques avisées ;
- 3) Le respect des citoyens et de l'État des lois et institutions nationales.

Ces différents aspects occupent une place fondamentale dans le fonctionnement démocratique et ses exigences en terme de redevabilité. Dans un sens pas seulement technique, mais qui va à l'essence, nous pouvons parler de gouvernance démocratique pour parler des mécanismes qui permettent de développer et de garantir la redevabilité des gouvernants vis-à-vis des gouvernés.

Les dysfonctionnements de la gouvernance se réfèrent souvent à :

- 1- La faiblesse des contre-pouvoirs;
- 2- La faiblesse des systèmes de contrôle ;
- 3- Absence ou faiblesse de la séparation claire et définie des pouvoirs;
- 4- L'impossibilité de « rendre compte »: la non-redevabilité des gouvernants et le développement de l'impunité;
- 5- Un système judiciaire dépendant, injuste et inefficace.

À partir de ces considérations sur la gouvernance, on peut s'interroger sur la place et le traitement des fondements et principes de la gouvernance dans la Constitution marocaine. Parmi les questions centrales qui méritent d'être posées dans le cadre de l'étude de la gouvernance en rapport avec la Constitution, figurent les suivantes :

Quel est la situation de l'équilibre des pouvoirs et quelle redevabilité est-elle exigée dans le texte constitutionnel? Comment se présente l'exercice des pouvoirs constitutionnels et dans quelle mesure sont-ils conformes ou compatibles avec les principes de la gouvernance démocratique et de la redevabilité?

L'article premier de la Constitution semble suggérer que « ...Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ». Ceci s'applique-t-il à tous les pouvoirs constitutionnels? Les pouvoirs royaux dans la Constitution sont-ils soumis à une redevabilité quelconque ou sont-ils en dehors de toute redevabilité?

Les services (et les politiques) publics qui relèvent des institutions de régulation et de gouvernance impliquant le roi au niveau des nominations et en tant que garant des libertés soumettent-ils les pouvoirs du roi aux principes de bonne gouvernance soulignés par la constitution?

2. Des pouvoirs royaux avec des responsabilités considérables sans redevabilité

L'analyse de la Constitution même limitée au titre trois de la Constitution nous renseigne sur l'étendue des pouvoirs royaux traités dans les 18 articles spécifiques au roi. Cette matrice des pouvoirs royaux couvre pratiquement tous les domaines comme résumé ci-dessous.

Matrice des principaux pouvoirs royaux

Article 41	Le Roi, Amir Al Mouminine... le Garant du libre exercice des cultes... Président du Conseil supérieur des Oulémas.
Article 42	Le Roi, Chef de l'État , Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation. Veille au respect de la Constitution, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités...
Article 45	Le Roi dispose d'une liste civile.
Article 46	La personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû.
Article 47	Le Roi nomme le Chef du Gouvernement... peut mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement.
Article 48	Le Roi préside le Conseil des ministres... qui se réunit à l'initiative du Roi ou à la demande du Chef du Gouvernement.
Article 49	Le Conseil des ministres délibère notamment des orientations stratégiques de la politique de l'État, des orientations générales du projet de loi de finances, des projets de textes relatifs au domaine militaire, de la déclaration de l'état de siège et des nominations considérées stratégiques.

Article 50	Le Roi promulgue la loi dans les trente jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée.
Article 51	Le Roi peut dissoudre, par dahir, les deux Chambres du Parlement ou l'une d'elles.
Article 52	Le Roi peut adresser des messages à la Nation et au Parlement. Ces messages ne peuvent faire l'objet d'aucun débat.
Article 53 et 54	Le Roi est le Chef Suprême des Forces Armées Royales. Il nomme aux emplois militaires et peut déléguer ce droit... Préside ce Conseil et peut déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé.
Article 55	Le Roi accrédite les ambassadeurs et les représentants des organismes internationaux. Il signe et ratifie les traités ¹ . Le Roi peut soumettre au Parlement tout autre traité avant sa ratification.
Article 56	Le Roi préside le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire.
Article 57	Le Roi approuve par dahir la nomination des magistrats par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire.
Article 58	Le Roi exerce le droit de grâce.
Article 59	Le Roi peut, après avoir consulté le Chef du Gouvernement... et adressé un message à la nation, proclamer par dahir l'état d'exception....

Source: Titre III: De la royauté : Constitution du Maroc juillet 2011

2.1. Désactivent des droits humains ou « droits » exceptionnels !

L'examen de cette liste, montre clairement l'étendue, la prédominance des pouvoirs royaux et pour l'essentiel leur

¹ Certains traités ne sont ratifiés qu'après avoir été préalablement approuvés par la loi.

caractère discrétionnaire. Certaines de ces dispositions soulèvent plusieurs interrogations.

À titre d'exemple, quel est le sens de l'interdiction du débat d'un discours du roi, forcément de nature politique, soulignée expressément dans l'article 52? Ceci est-il cohérent avec la liberté d'expression, le principe de débat et du questionnement constitutifs des mécanismes de la redevabilité politique et sociale. Ici un principe des droits humains mais également un levier de la gouvernance démocratique et de la redevabilité est de toute évidence désactivé.

Quelle signification attribuer à l'article 46 de la Constitution 2011 (« La personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû. ») en rapport avec la redevabilité, la reddition des comptes. Il est acquis que dans une société démocratique respectueuse des droits humains, l'inviolabilité physique et morale et le respect est dû à toutes les personnes et à tous les citoyens. Cette interrogation est d'autant plus légitime que c'est ce qui est supposé garantir l'article 24 à tous les Marocains sans exception et quel que soit leur statut en affirmant que notamment : « Toute personne a droit à la protection de sa vie privée. Le domicile est inviolable. Les perquisitions ne peuvent intervenir que dans les conditions et les formes prévues par la loi... »

2.2. L'égalité genre et l'inégalité dans la succession

La Constitution de 2011 reconnaît l'égalité des sexes. En effet, l'article 19 prône l'égalité de droits entre les hommes et les femmes. Celle-ci concerne les « droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental... énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Royaume ». Cependant, les exceptions à ce principe et d'autres sont multiples dans le texte constitutionnel lui-même.

L'article 43 est tout à fait clair, la succession monarchique est héréditaire et ne peut-être transmise qu'au fils mâle en ligne directe, ou un autre fils désigné du vivant du roi ou en l'absence de successeur – toujours mâle –, elle est dévolue à la ligne collatérale mâle la plus proche. Il en est de même en ce qui concerne le traitement inégal des hommes et femmes par rapport à l'héritage.

À un autre niveau, la Constitution prévoit la déclaration de patrimoine (article 158) pour toute personne, «... élue ou désignée, exerçant une charge publique» selon les modalités fixées par la loi –des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement– en rapport avec le début et la fin d'une charge publique.

D'autre part, l'article 36 qui définit le cadre de la mise en œuvre de l'agence de probité et de lutte contre la corruption évoque directement la question des conflits d'intérêt. L'objectif des dispositions relatives à la déclaration de patrimoine et les conflits d'intérêt (et autres délits) est de prévenir les dysfonctionnements dans la gestion des affaires publiques. Cette obligation ne devrait-elle pas s'appliquer à tous les détenteurs de pouvoirs constitutionnels². Mais au-delà du texte constitutionnel, l'exemplarité donnée par le chef de l'État ne serait-elle pas le signe le plus tangible et un des moyens le plus efficace pour prévenir différents dysfonctionnements et appliquer la règle de droit à tous ?

Dans la Constitution, les exemples sont nombreux de dispositions, de principes, de leur contraire et des exceptions. Parmi

² Dans le chapitre 12 qui traite spécifiquement de la bonne gouvernance, il est question d'accès juste au service public, d'un code d'éthique des services publics (article 157) ainsi que de l'obligation de la déclaration du patrimoine (article 158) par tous les élus et les personnes nommées qui exercent une fonction publique au début, en cours et à la fin de l'exercice de leur fonction.

les formules les plus représentatives dans ce registre on trouve l'exemple de la primauté des conventions internationales ratifiées acceptées, mais ce principe est immédiatement soumis au respect de «l'identité nationale immuable».

3. Sommes-nous dans le cas de la « déshumanisation » du pouvoir temporel !

Si l'hypothèse de la « déshumanisation » du pouvoir suprême (public) est exclue – provisoirement – et si le principe de la responsabilité (dans les affaires publiques) suppose la pratique de la redevabilité, on est amenés à poser la question de comment la Constitution et les lois fondamentales (et selon quels mécanismes) assurent la redevabilité des pouvoirs constitutionnels et de ceux qui les exercent ?

Pour les pouvoirs législatif et exécutif différents niveaux de la redevabilité et de la sanction des responsables sont prévus. Ceci couvre les mandats électoraux soumis à renouvellement et sanctions. Il existe également des institutions de contrôle, des procédures de nomination et de révocation et bien évidemment l'application de la loi et des sanctions de la justice (dans les limites de l'impunité et de la sélectivité).

En ce qui concerne, la responsabilité et la redevabilité des membres du gouvernement, le texte constitutionnel est clair : **les membres du gouvernement sont « pénalement responsables devant les juridictions du royaume pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions »** selon la loi et les procédures relatives à leur responsabilité » (art. 94). Ils sont en outre porteurs d'un mandat électoral soumis théoriquement à la sanction des urnes.

Par contre, dans le cadre des pouvoirs royaux, si le bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, si la protection des droits, si les nominations des institutions stratégiques, si des conflits d'intérêts... apparaissent ou se manifestent, quels sont

les mécanismes de redevabilité qui peuvent-être mobilisés ou utilisés? Autrement dit si des dysfonctionnements en rapport avec les pouvoirs royaux constitutionnels se manifestent, comment traiter la question de la responsabilité/redevabilité?

En fait, les atteintes de différents droits des citoyens est fréquente au quotidien. Ce qui interpelle des responsabilités constitutionnelles multiples. Ceci se manifeste par la liberté d'expression, la violation de la propriété des personnes – notamment illustrée et documentée dans le cas des événements de Taza. Ceci s'applique également au cas des services de sécurité pratiquement non soumis à l'autorité du gouvernement. Les allégations de pratique de tortures et d'emprisonnement en dehors des prisons légales et de la procédure judiciaire ne sont pas rares³. Les indices d'une surveillance extrajudiciaire des citoyens sont probants⁴. La «gouvernance» sécuritaire échappe en quasi-totalité au gouvernement et au parlement, ce qui en fait un domaine quasi-réservé du roi en tant que commandant en chef de l'armée et président du futur conseil de sécurité. Dans ces conditions se pose une fois de plus la question de comment assurer la redevabilité (politique) dans des domaines qui impliquent des prérogatives et des responsabilités royales?

L'intervention du président du pouvoir judiciaire par un commentaire positif ou négatif peut-elle influencer le déroulement de la justice?

C'est une question qui a été soulevée par des commentateurs et des journalistes à la suite de la libération de l'ex-président du CIH. Ce dernier a été libéré après une détention provisoire de

³ Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Juan E. Méndez. Publié le 19 mars, 2013.

⁴ Dans ce sens, le gouvernement marocain (ou les services de sécurité) semblent avoir acquis des outils informatiques pour espionner les communications privées des Marocains. *L'État marocain nous surveille bel et bien!* Publié le mardi 12 mars 2013 16:51. Écrit par O.R.

plus de neuf mois. Son emprisonnement certainement injuste, car il aurait dû bénéficier de la présomption d'innocence jusqu'à la tenue d'un procès juste et équitable. Cependant, ce qui a attiré le plus l'attention des observateurs, c'est le changement radical de l'attitude de la justice: l'ex-responsable a bénéficié d'une libération exceptionnelle pour assister aux funérailles de sa mère. Ensuite, rapidement a été relâché et poursuivi en liberté. Ce qui s'est passé à peine quelques jours après la réception –durant les funérailles– d'un message du cabinet royal louant les qualités de la maman et de l'éducation dont elle a fait bénéficier son fils. Au-delà de ce cas et des personnes concernées, les questions soulevées par des observateurs portent sur l'influence probable sur le déroulement de la justice, de l'égalité de traitement des accusés et de la neutralité requise de l'instance judiciaire suprême...

La question de la redevabilité se pose avec encore plus d'acuité à la lumière de la pratique marquée par la renonciation et la subordination du pouvoir et des attributions du gouvernement.

4. Perception et pratique des fonctions du chef du gouvernement: «Les décisions stratégiques c'est lui, le patron, c'est lui»

Une soumission affichée et assumée!

Le chef du gouvernement a montré à maintes reprises sa soumission au roi aux dépens de ses responsabilités constitutionnelles. Dans une interview accordée à des chaînes et journaux français, lorsque le chef du gouvernement aborde ses relations avec le roi, il dit notamment: «Bon, ça n'est pas toujours évident... En général, ça se passe très bien. Mais, parfois je ne suis pas d'accord (...) et **quand je ne suis pas d'accord, c'est son ordre qui passe d'abord**, c'est comme ça.»⁵ Et le

⁵ RFI TV5 et *Le Monde*, 24 février 2013.

chef de gouvernement d'ajouter que « Si jamais ça ne marche pas avec Sa Majesté, je m'en vais de moi-même ». En conclusion il déclare que « c'est lui le patron, c'est lui le chef ». Ainsi, le chef du gouvernement renie ses attributions et sa fonction au détriment de ses attributions constitutionnelles même limitées. Il se met dans un rapport hiérarchique et de subordination évident. En fait, on peut se poser la question si **le chef de gouvernement ne place pas sa fonction dans sa relation au roi en dehors des dispositions de la Constitution ?**

Par ailleurs, devant l'instance nationale du parti qu'il préside, le chef du gouvernement affirme que « **la réforme ne peut se réaliser sans accord avec sa majesté le Roi** ». Selon lui, ce qui s'est passé en Tunisie et en Egypte s'explique par l'absence d'une institution d'arbitrage. En fait, le chef du gouvernement ne défend pas une institution d'arbitrage qui suppose des attributs et des caractéristiques spécifiques, mais une institution dominante et incontestée. Les propos que le chef du gouvernement A. Benkirane avance dans une interview accordée à la télévision jordanienne sont encore précis et ne laissent planer aucun doute sur la soumission des pouvoirs du gouvernement : « Il n'y a pas d'avenir dans le cadre de la nouvelle Constitution à n'importe quel chef de gouvernement en dehors de la logique de coopération. » Et il a ajouté « je suis plus royaliste plus que le roi, si le roi le permet »⁶. Ses justifications en faveur de pouvoirs non équilibrés ont été encore plus claires soulignant le peu de respect qu'il manifeste vis-à-vis des dispositions de la Constitution : « **Ma relation avec le roi n'est pas déterminée par la liste des attributions établies par la Constitution** pour chacun d'entre nous, elle est plutôt déterminée par la coopération et le consensus (*Attawafouk*). Ce qui l'amène à conclure que « les décisions stratégiques sont entre les mains du roi. **Le chef du gouvernement va partir**

6 *Akhabar al Yaoum*, lundi 18 mars, page 1, article : « Si le roi m'autorise, je suis plus royaliste que le roi. »

alors que le roi demeure. C'est lui et le prince héritier qui vont assurer la responsabilité après. »⁷ Face à cette attitude globalement qui met le chef du gouvernement en position de soumission, qui tourne le dos aux attributions de chaque pouvoir dans la Constitution, comment est-il possible de parler de séparation, d'équilibre des pouvoirs et aussi de redevabilité ? Qui est redevable et vis-à-vis de qui ?

Ce positionnement du chef du gouvernement par rapport au roi a de toute évidence des implications concrètes.

5. Les nominations dans les institutions stratégiques et les conseils constitutionnels de gouvernance et de régulation : quelle redevabilité ?

5.1. La redevabilité des institutions considérées stratégiques

La loi organique sur la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution⁸ est très significative du point de vue de la mise en œuvre restrictive du pouvoir du gouvernement. En l'absence d'une définition précise de la notion des institutions stratégiques, la sphère de pouvoir du gouvernement a été très fortement limitée. Alors que les institutions stratégiques devaient raisonnablement être limitées à moins d'une dizaine selon des témoins et membres de la commission d'élaboration de la Constitution, la loi citée précédemment a établi une liste de 37 institutions. Celle-ci incluait l'OCP, Bank-Al Maghreb, la CDG (et des institutions bancaires et financières), mais paradoxalement aussi « Casablanca finances city », Al Omrane, l'agence spéciale Tanger Med... Et encore plus étonnant la liste comprend des institutions comme : Marocan Agency for Solar Energy (MASEN),

7 *Akhabar al Yaoum*, lundi 18 mars, Edito.

8 Loi du 17 juillet 2012 : le texte en langue arabe a été publié au Bulletin officiel n° 6066 le 19 juillet 2012.

le Fonds Hassan II ou encore des institutions dont le caractère stratégique est plus que surprenant comme la société d'encouragement du cheval, l'institution royale pour la recherche sur l'histoire du Maroc, etc. Cependant, au regard des enjeux politiques, financiers et économiques ceci n'est pas surprenant du point de vue des intérêts des sphères du Makhzen.

Si ces enjeux se manifestent et sont « compréhensibles », les questions de redevabilité demeurent vagues. En particulier quand la liste des institutions stratégiques comprend des institutions comme l'ONDA, le CIH, le Crédit Agricole, la CNSS dont la gestion a été problématique et épinglée par la Cour des comptes souvent de manière répétitive... on est en droit de s'interroger sur le traitement particulier réservé à ces institutions et quelles responsabilités, redevabilités supplémentaires et spécifiques incombent au conseil des ministres, présidé par le roi, par rapport à celles du conseil du gouvernement ?

Par ailleurs, la Constitution de 2011 a introduit et constitutionalisé un nombre important d'institutions sous forme de conseils consultatifs, de gouvernance et de régulation. Tout en n'étant pas incluses dans les institutions stratégiques, du fait du système de nomination retenu, de leur rapport au roi, de leurs attributions, de leur composition, ces institutions se trouvent dans une position « spéciale » caractérisée par une très faible redevabilité institutionnelle vis-à-vis du gouvernement et du parlement.

5.2. Quel statut et quelle redevabilité des conseils consultatifs ?

Les nominations des conseils consultatifs, de gouvernance et de régulation ne sont pas évoqués dans la Constitution de 2011 ; ils ne sont pas non plus listés parmi les institutions stratégiques (à l'exception de l'ANRT). Ceci devrait en toute logique les inclure parmi les institutions qui relèvent des nominations

soumises au chef et au conseil du gouvernement. Cependant, l'article 6 de la loi organique des nominations aux fonctions supérieures envisage le maintien des lois particulières – à la date d'entrée en vigueur de la loi – qui prévoient « des critères et des procédures spéciaux pour la nomination dans des fonctions supérieures » si celles-ci ne sont pas contraires aux principes visés à l'article 4 de la même loi. Cependant, ces critères sont suffisamment généraux et imprécis pour ne pas poser de problème à n'importe quelle procédure de nomination. En conséquence cette disposition constitue **une brèche pour faire passer l'ordinaire pour du stratégique et la responsabilité vers la non-redevabilité.**

La haute autorité de l'audiovisuel (HACA) a été créée par Dahir⁹ en référence au fameux article 19 de l'ancienne Constitution. Cette institution dépend directement du roi. Son article premier précise : « Il est créé, auprès de Notre Majesté, une Haute Autorité de la communication audiovisuelle. » Elle est composée du conseil supérieur de la communication audiovisuelle et de la direction générale de la communication audiovisuelle (art.2). Le conseil supérieur de la communication audiovisuelle ; 1. donne ses avis au roi sur toute question relative au secteur de la communication audiovisuelle ; 2. propose au roi les personnalités à nommer à la tête des organismes publics audiovisuels ; 3. donne des avis au parlement et au gouvernement sur la la communication audiovisuelle et donne (obligatoirement) son avis au Premier ministre sur les projets de lois ou projets de décrets concernant le secteur de la communication audiovisuelle, avant leur présentation au conseil des ministres (art. 3).

9 Dahir n° 1-02-212 du 22 jomada II 1423 (31 août 2002) portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle modifié par le Dahir n° 1-03-302 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003)² et par le Dahir n° 1-07-189 du 19 kaâda 1428 (30 novembre 2007)³ et par le Dahir n° 1-08-73 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008).

Bulletin Officiel n° 5036 du dimanche 15 septembre 2002, n° 5162 du jeudi 20 novembre 2003, n° 5584 du 06 décembre 2007, n° 5680 du 6 novembre 2008.

L'article 6 du dahir précise que la composition du conseil supérieur de la communication comprend neuf membres, dont le président et quatre membres nommés par le roi, deux membres nommés par le Premier ministre et deux membres nommés, l'un par le président de la chambre des représentants et l'autre par le président de la chambre des conseillers. Tous les membres du conseil prêtent serment devant le roi...

Ce modèle d'institutions consultatives est celui qui domine (le conseil national des droits humains se trouve dans une configuration similaire). Il est institué auprès du roi – selon les pouvoirs de l'article 19 de l'ancienne Constitution –, sa composition, ses attributions et ses nominations sont d'une manière directe et indirecte largement des attributions royales. Ils sont pratiquement – ou très peu – redevables au parlement et au gouvernement, ce qui soulève et justifie l'interrogation sur leur redevabilité et leurs mécanismes de fonctionnement.

5.3. Les institutions de contrôle et de régulation : la Cour des comptes

La Cour des comptes a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'État et des organismes publics. Le président de la cour des comptes est nommé par le roi, du fait de l'indépendance supposée de la cour, elle n'est soumise pratiquement à aucune redevabilité gouvernementale et parlementaire. Si une obligation de reddition des comptes existe, elle est exercée dans sa relation au chef de l'État.¹⁰ La question de la redevabilité de cette institution est de fait posée. Dans l'hypothèse qu'elle n'assure pas ses missions – ou de manière sélective

¹⁰ Après avoir soumis au Roi un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités, la cour le transmet également au chef du gouvernement et aux présidents des deux chambres du parlement. Ce rapport est ensuite publié au Bulletin Officiel. Un exposé des activités de la Cour est présenté par son premier président devant le parlement et il est suivi d'un débat (art. 148).

et partielle – qui assume la responsabilité de cette défaillance et de ses obligations constitutionnelles ?

Il est utile de signaler que dans son rapport de 2011, la cour a fonctionné simplement **comme un bureau d'ordre** en ce qui concerne les déclarations de patrimoine et dans une certaine mesure le financement des partis politiques. La Cour des comptes contrôle et assure le suivi des déclarations du patrimoine, audite les comptes des partis politiques et vérifie la régularité des dépenses des opérations électorales (article 147). Ce qui ne peut tolérer la limitation de son rôle à un bureau d'ordre comme ceci semble avoir été le cas dans le rapport de 2011.

6. Le projet de l'instance nationale de probité (INP)

Après la réforme constitutionnelle qui a institué dans son article le principe d'une nouvelle agence de lutte contre la corruption, l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) a pris récemment l'initiative de proposer un projet de loi pour cette instance. Ce projet a fait l'objet de discussions. Les points les plus litigieux concernent la composition de l'instance, la place réservée à la société civile, le traitement de l'information et sa diffusion, l'étendue des pouvoirs d'investigation, la gouvernance et la redevabilité¹¹. Nous allons concentrer la discussion dans la suite de ce texte en particulier sur les aspects qui ont un lien avec la Constitution et la redevabilité.

6.1. L'incompatibilité des fonctions et des rôles

Le projet qui a circulé a été marqué par une orientation qui vise à **couvrir tous les espaces possibles même ceux qui soulèvent manifestement des problèmes d'incompatibilité**. L'ICPC ou celui qui la représente considère que le cumul du

¹¹ Azeddine Akasbi, « INIPLC : Une autre coquille vide ou un nouveau départ dans la lutte contre la corruption ? », Publié le lundi 28 janvier 2013 (Lakome.fr).

conseil, la proposition des politiques publiques, des lois, la coopération, l'investigation... ne posent aucun problème d'incompatibilité et de potentiel de conflit d'intérêts. Dans une réponse faite par l'ICPC à un article que nous avons publié¹², on pouvait lire que «le rôle de l'Instance nationale de probité (INP) dans l'évaluation des stratégies mises en œuvre par le gouvernement... ne serait aucunement entaché de conflit d'intérêts».

Il est vraiment très étonnant que le risque fondamental – quasi organique – de conflit d'intérêts notamment entre le rôle de conseiller et d'évaluateur ne soit pas évident pour les responsables de l'ICPC. L'exigence de base d'un évaluateur est la neutralité et sa non-implication absolue dans l'objet de l'évaluation. Or, il est clair que la future instance sera un acteur important engagé dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique anti-corruption. Cette attitude est d'autant plus étonnante que l'évaluation ne fait pas partie des **missions explicites** de l'instance telles que définies par l'article 167 de la Constitution. En effet, les mission explicites évoquées dans cet article de la Constitution sont : «... de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance... ». Ainsi, la diffusion de l'information et le suivi des politiques sont des missions explicites, alors que l'évaluation n'est pas du tout mentionnée.

À titre d'exemple, simplement dans le domaine éducatif, le rôle d'évaluateur réclamé signifierait de demander à celui qui a conçu le programme d'urgence (2008-2012), – 34 milliards avec des indices de résultats préoccupants – de se mettre au travail

¹² Réponse à la publication dans la rubrique « Chroniques » du lundi 28 janvier 2013, d'un article signé par monsieur Azeddine Akasbi, et intitulé « INIPLC: une autre coquille vide ou un nouveau départ dans la lutte contre la corruption? », LaKome.fr.

pour produire son évaluation... alors qu'il est raisonnablement accepté que les politiques publiques peuvent être sérieusement handicapées au stade de la conception.

Droit d'accès à l'information mal barré!

L'accès à l'information est explicite dans le texte constitutionnel, mais sa présence est timorée dans le projet de texte de loi. Les engagements de ce dernier sont en porte à faux par rapport à ce qui est requis dans l'article 27 de la constitution consacré au droit à l'information. L'approche est restrictive en ce qui concerne les exceptions en rapport avec la défense nationale. Ce qui peut aboutir à s'interdire d'approcher tout ce qui relève de la défense nationale y compris les logements sociaux ou l'approvisionnement des cantines de l'armée. En réaction à cette critique, les responsables de l'ICPC apportent des assurances verbales et leur bonne foi.

L'ICPC dans sa réaction a annoncé qu'elle «a déjà fait savoir publiquement que toutes les opérations réalisées par l'administration de la défense nationale et ayant un caractère civil et ordinaire, doivent être soumises aux mêmes normes et procédures de mise en œuvre et de contrôle appliquées aux autres administrations». En fait, la discussion ne porte pas sur l'ICPC qui d'ici l'adoption du projet de loi devrait clore une expérience dont la «valeur ajoutée» et les résultats restent à évaluer justement de manière indépendante. Mais surtout, il s'agit d'être explicite et clair pour éviter que les futurs responsables de «l'Instance Nationale de Probité» ne soient dans l'impossibilité de traiter ou même de s'approcher des questions civiles de la Défense Nationale. C'est tout de même surprenant que dans la réponse de l'ICPC on trouve une fois de plus la demande et la justification du pouvoir discrétionnaire: oui, ils reconnaissent que «la rédaction telle que proposée laisse à l'INP sa liberté d'appréciation». Si nous situons la discussion à un niveau plus

général, justement la plupart des institutions actuelles du pays sont formatées selon le modèle qui est diamétralement opposé à la pratique de la transparence et des exigences de la redevabilité notamment informationnelle. Ceci ne devrait pas être reproduit au sein même d'une institution qui est supposée combattre l'opacité et défendre son indépendance vis-à-vis de tous les centres d'intérêts potentiels.

6.2. Le cas de l'accès à l'information et des primes croisées auto-octroyées par des hauts dignitaires de l'État

La presse a révélé des documents qui semblent montrer l'octroi croisé entre de hauts dignitaires de l'État de primes conséquentes : il s'agissait d'un ex-ministre des Finances et du premier responsable de la trésorerie générale du pays. En principe, l'article 27 de la Constitution accorde le droit d'accès à l'information aux données des finances publiques. De ce fait, il est tout à fait normal que les rémunérations – primes ou non – des salariés de l'État et du domaine public soient accessibles. Surtout que de nombreuses dispositions relatives à la bonne gouvernance encouragent des attitudes d'alerte par rapport à tout dysfonctionnement dans la gestion des affaires et des deniers publics. Cet encouragement est assuré aussi par la loi sur la protection des témoins (malgré ses nombreuses limites). Or paradoxalement, dans ce cas de figure, ce que nous constatons c'est la poursuite de ceux qui ont donné l'alerte et du même coup l'envoi d'un avertissement à la presse qui informe l'opinion publique. Parallèlement, il y a eu le gel de toute enquête administrative ou judiciaire sur ce qui semble être une affaire d'utilisation des fonds publics en dehors de la légalité et dans l'opacité. Cette affaire semble constituer un cas emblématique du non-respect des principes constitutionnels (accès à l'information, principes de gouvernance, responsabilité/redevabilité...). La redevabilité est ainsi impuissante devant ce qui semble relever des sphères de l'impunité et ou de la proximité des pouvoirs non soumis à la redevabilité constitutionnelle.

6.3. La redevabilité de la future institution nationale de probité

Sous le prétexte de l'indépendance de l'instance de probité, le gouvernement est écarté et le parlement doit se contenter d'une simple présentation et sans que ceci puisse donner lieu à explication. Cette attitude est étrange, car l'indépendance n'a jamais été synonyme de non-redevabilité. Or les rédacteurs du projet de texte proposé par l'ICPC ont appuyé leur point de vue – de se soustraire à la redevabilité du parlement – par une décision et une interprétation du Conseil constitutionnel, alors que le parlement est supposé avoir des pouvoirs importants dans le domaine législatif, des finances publiques, dans l'élaboration et le contrôle des politiques publiques (la lutte contre la corruption en fait partie). Comment est-il permis de réduire son rôle à la discussion (sans conséquence) d'un rapport sans aucune redevabilité de la principale future agence de lutte contre la corruption ? L'indépendance de n'importe quelle institution ne peut signifier le déni de redevabilité. En agissant ainsi on s'achemine vers un fonctionnement institutionnel qui généralise la non-redevabilité – initialement limitée au chef de l'État.

Dans la réponse de l'ICPC évoquée précédemment on pouvait lire que « Selon les dispositions constitutionnelles et l'arrêt précité, les responsables des institutions de gouvernance ne sont pas tenus expressément de présenter au Parlement leur rapport d'activité annuel, mais rien n'empêche qu'ils puissent se rencontrer avec les parlementaires ou les commissions concernées, pour discuter ensemble desdits rapports ». Ce propos est clair, il considère que les institutions de gouvernance ne sont pas obligées de se présenter au parlement pour être soumises à un exercice de redevabilité, mais que leurs dirigeants agiraient à leur guise de manière discrétionnaire. Pourtant, l'article 160 de la Constitution est explicite : « Toutes les institutions et instances visées aux articles 161 à 170 de la présente Constitution

doivent présenter un rapport sur leurs activités, au moins une fois par an. Ces rapports sont présentés au Parlement et y font l'objet de débat. » Ceci impose une obligation de rendre compte qui peut se faire plus d'une fois par an. En outre, l'article 102 de la Constitution parle du rôle des commissions parlementaires dans les termes suivants : « Les commissions concernées dans chacune des deux Chambres peuvent demander à auditionner les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent. »¹³ Dans la pratique internationale d'institutions similaires, le pouvoir discrétionnaire est limité par la Constitution de comités internes et non soumis à la hiérarchie dans leur gestion de dossiers précis. D'autre part les parlements disposent de comités spécialisés de suivi et assurent un minimum de redevabilité tout en respectant la spécificité et l'indépendance des agences de lutte contre la corruption.

Dans la version initiale (projet de loi de l'instance de probité) présentée à la discussion, c'est le président qui était en charge de désigner les auditeurs, les membres de la société civile devaient être désignés et nommés par le roi. Et parce que le contrôle financier était supposé contraignant, le texte a proposé tout simplement de geler toutes les dispositions des lois de contrôle des finances publiques. Bien évidemment à l'exception de la Cour des comptes dont les attributions constitutionnelles lui donnent explicitement le droit d'auditer la future instance comme toutes celles qui reçoivent les fonds publics.

Après la marginalisation du rôle du parlement, est-il acceptable aussi d'éliminer totalement le contrôle des fonds

¹³ En effet, « les instances en charge de la bonne gouvernance sont indépendantes. Elles bénéficient de l'appui des organes de l'État... (article 159). Cependant, l'indépendance n'est pas incompatible avec la redevabilité, mais au contraire, la mise en œuvre de politique publique de manière indépendante devrait se traduire par un renforcement de la redevabilité institutionnelle.

publics parce que la responsabilité est « ... diluée lorsque la signature d'un tiers extérieur est rendue nécessaire » ? N'est-il pas possible de trouver des formules qui concilient souplesse et redevabilité dans la gestion financière des institutions de gouvernance et de lutte contre la corruption ?

Le texte qui a été proposé au départ par l'ICPC pour la future Instance de probité était présenté en tant que projet de loi et c'est à ce titre qu'il était logique qu'il soit inséré dans le site officiel du SGG. Par la suite, à la grande surprise de tout le monde, les responsables de l'ICPC ont rectifié en disant qu'il s'agissait simplement de proposition pour la discussion. Or la différence est de taille, la discussion dans le second cas de figure ne porte à aucune conséquence et ne répond nullement à ce qui est prévu dans l'article 12 de la Constitution. Le débat, le dialogue sans conséquences est justement ce qui doit être banni.

La place de la société civile a été marginalisée dans le projet de texte de l'Instance nationale de probité, mais également dans ce qui a été présenté comme le dialogue national pour opérationnaliser les dépositions de la Constitution relatives à la société civile. Ce qu'aborde la section suivante.

7- Est-il constitutionnel de nier l'identité de la société civile par un système de nomination-cooptation discrétionnel ?

Un rôle de figuration grâce aux mécanismes de cooptation.

Dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution relatives à la société civile, le gouvernement a mis en place une commission « du dialogue national ». Selon le ministre des Relations avec le parlement et la société civile, cette structure (initiative gouvernementale), présidée par une personnalité politique partisane, est formée

«d'acteurs de la société civile» et est appelée à consulter tout le monde. Elle aurait pour objectif de mettre en œuvre les dispositions de la Constitution. Ses initiateurs s'attendent à ce que le dialogue engagé par cette commission puisse aboutir à la formulation **d'une charte nationale de la démocratie participative** entre la société civile et le gouvernement «qui serait un document (moral éthique) de référence¹⁴. C'est connu, les tentations de «chartériser» la politique publique sont des pratiques antérieures aux dispositions constitutionnelles. Les chartes ont le double avantage de rehausser l'image des gouvernants et souvent de ne porter à aucune conséquence.

7.1. Les dispositions de la Constitution dépassent de loin l'élaboration d'une charte morale ou éthique de référence

Avec cette approche, contrairement à ce qui est prévu dans l'article 12 de la Constitution, la place et le rôle de la société civile sont réduits à des rôles subalternes, de figuration. La pratique ancienne semble se poursuivre; la société civile est réduite aux personnes cooptées dans les institutions consultatives. À certaines occasions, on a constaté qu'il suffisait qu'une personne assiste à un séminaire dans une discussion préliminaire à l'élaboration d'un projet de texte de loi non encore rédigé (le cas de la loi sur la protection des témoins) pour considérer que la société civile a été associée à l'élaboration de la loi en question. L'argument arithmétique est souvent aussi avancé pour mettre en valeur la représentation de la société civile. Cependant, si les attributions de la commission ou l'institution en question sont limitées (formelles) et surtout si la désignation et la nomination des membres sont verrouillées ou orientées vers une cooptation sélective, la présence de la société civile relève de la simple figuration quel que soit le nombre de personnes

présentes dans la commission ou instance. **Un rôle à la société civile reconnu dans l'élaboration... et l'évaluation des affaires et les politiques publiques.**

Pourtant, malgré ses limitations congénitales, la Constitution 2011 s'inscrit dans une démarche participative et accorde un rôle important à la société civile dans la gestion des affaires et des politiques publiques. En effet, les associations et les organisations non gouvernementales occupent une place nouvelle dans le texte constitutionnel. Ceci apparaît à travers différents articles, mais certains sont particulièrement explicites sur le sujet. L'article 12 souligne que «Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi...». Il ajoute que «les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, **contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics**». **Ainsi, les associations, les ONG sont incluses dans le cadre de la démocratie participative à contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ce que nous pourrions qualifier de politiques publiques. Les «institutions et pouvoirs publics» cités selon l'article 12** «doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi». Le rôle important de la société civile est aussi confirmé par l'article 13 qui souligne le caractère organisé et institutionnel de cette contribution: «Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.»

14 Interview du ministre Mr. Choubani accordée à *Akhbar al Yaoum*, jeudi 21 mars 2013.

Echantillon de dispositions reconnaissant un rôle institutionnel actif à la société civile

Articles	Dispositions de la Constitution
Article 12	<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance à la société civile et les organisations non gouvernementales le droit d'exercer leurs activités en toute liberté. • Ne peuvent être suspendues ou dissoutes qu'en vertu d'une décision de justice. • Reconnaissance démocratie participative aux ONG le droit à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics.
Article 13	Création d'instance de concertation en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques.
Article 14	Les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des motions en matière législative.
Article 15	Les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics. Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit.
Article 27	Assure le droit d'accès à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public, ce droit ne peut être limité que par la loi...
Article 33	<ul style="list-style-type: none"> • Étendre et généraliser la participation de la jeunesse au développement social, économique, culturel et politique du pays. • Aider les jeunes à s'insérer dans la vie active et associative et prêter assistance à ceux en difficulté d'adaptation scolaire, sociale ou professionnelle. • Création du Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative.
Article 139	• Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement...

7.2. La difficulté ne justifie ni la mise sous tutelle ni son instrumentalisation en tournant le dos aux principes constitutionnels

Les associations et les ONG devraient être partie prenante **dans l'élaboration des politiques publiques** (et la suite) sans tutelle et sans que l'exécutif décide à leur place. Un argument avancé par le président désigné de la commission formée par le ministère des relations avec le parlement et la société civile consiste à dire qu'il n'est pas possible d'organiser un « référendum » pour associer les dizaines de milliers d'associations que comprend la société civile (le chiffre de 93 000 a été avancé). Sans nier la difficulté de résoudre la question de la représentativité, il est important de rappeler que l'esprit de l'approche participative commence et est mis à l'épreuve justement dans ce début de la concrétisation des dispositions de la Constitution. Force est de constater que ce qui s'est fait jusqu'à maintenant tourne le dos aux dispositions constitutionnelles. La démocratie participative dans la pratique prend clairement la forme de la cooptation classique utilisée et usée dans l'instrumentalisation de la société civile. Le pouvoir discrétionnaire – sans critères – rend facile le choix de 66 personnes parmi plus de 33 millions de Marocains... en fait le groupe des proches est forcément plus restreint!

Eléments de conclusion

Cette communication commence par une interrogation sur les principes et les bases de la gouvernance dans la Constitution marocaine. Elle se penche sur l'articulation et le traitement des notions de responsabilité/redevabilité dans le cas des institutions de gouvernance et de régulation et en rapport avec les pouvoirs royaux. La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles est abordée à travers différents niveaux : la pratique et la perception du chef du gouvernement de ses attributions

constitutionnelles et fonctions, les nominations dans les institutions qualifiées de «stratégiques», les conseils consultatifs et de régulation (de lutte contre la corruption), le traitement et la place accordée à la société civile.

Le texte tente de montrer que la Constitution reconnaît et incorpore des principes de gouvernance (respect des droits humains, responsabilité, redevabilité, transparence, reddition des comptes...) qui peuvent être attribués à un système de gouvernance démocratique. Cependant, certains de ces principes ne sont pas traités de manière cohérente et consistante même dans le texte constitutionnel. Plus important, l'examen d'autres articles et parties du texte constitutionnel de 2011 montrent que globalement le chef de l'État dispose de pouvoirs et de responsabilités très vastes, mais avec une désactivation des principes de base de la gouvernance. C'est particulièrement surprenant eu égard au fait que la Constitution reconnaît et consacre le principe de lier la responsabilité à la redevabilité.

D'un point de vue doctrinal, cette exception n'est admise que si on est dans le cas d'un rôle d'arbitre réunissant les conditions de la neutralité et de non-implication dans les affaires et les intérêts économiques et financiers de la société. Ce choix n'est pas celui de la Constitution marocaine. Toutefois, même si nous nous limitons au cadre constitutionnel présent, un minimum de cohérence et de logique est requis. En fait, la Constitution marocaine semble fonctionner selon deux logiques et deux sphères de pouvoir, celle soumise à la responsabilité et à la redevabilité allant jusqu'à soumettre le chef de gouvernement à des séances mensuelles d'explication et de justification (et la soumission des membres du gouvernement à la sanction de la loi), alors que la seconde sphère relèverait plutôt d'un pouvoir hors de la portée des hommes.

L'architecture de la Constitution marocaine est globalement orientée vers le contrôle des institutions (gouvernement, parlement, judiciaire, média) en distinguant les deux sphères de

pouvoirs et par différents artifices et mécanismes : supériorité du conseil des ministres, nomination stratégiques... Même la constitutionnalisation des conseils de la gouvernance et de régulation est incluse dans cette logique : par leur indépendance supposée, les conseils consultatifs ou de régulation sont largement soustraits à la redevabilité et soumis aux nominations supposées «stratégiques».

Une énergie infinie est déployée pour satelliser les institutions et le pouvoir susceptible de sortir des urnes. Si au moins elle était mobilisée et utilisée pour relever les défis du pays et pour l'inscrire dans une perspective de progrès qui passe nécessairement par la responsabilité et la redevabilité appliquées à tous.

Achevé d'imprimer
Imprimerie Afrique Orient 2014

