

# MAROC

## LE PROJET DE CONSTITUTION: QUELS CHANGEMENTS?

### 1. RESUME

Conformément aux engagements pris dans son discours à la Nation du 9 mars 2011, le 17 juin le monarque a présenté les grandes lignes du projet de réforme de la Constitution de 1996. Elaborée par un groupe d'experts, la Commission consultative de révision de la Constitution, le projet a été annoncé comme allant dans le sens de l'instauration d'une « monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale ». Ce texte sera soumis à un référendum, le 1er juillet prochain.

En prenant l'initiative d'annoncer des réformes constitutionnelles, Mohammed VI paraît avoir pris acte des enjeux politiques auxquels le Maroc est confronté, dans un contexte d'agitation politique généralisé dans la région. Le « Mouvement du 20 février », qui organisait depuis cette date des manifestations régulières dans plusieurs villes du royaume, mettait en avant des revendications de meilleures perspectives économiques et sociales, de lutte contre la corruption et de libéralisation.

La révision proposée s'inscrit toutefois dans une tendance longue. Déjà, les révisions constitutionnelles de 1992 et de 1996, sous le règne du roi Hassan II, avaient procédé à une revalorisation mesurée du Parlement et jeté les bases d'un contrôle du gouvernement. La nouvelle Constitution, si elle est adoptée, ce qui paraît probable, renforcerait ces deux dimensions, tout en accordant une plus grande autonomie au gouvernement et au Premier Ministre, désormais présenté comme Chef du Gouvernement, et par un approfondissement des compétences du Parlement, en grande partie au profit de

la Chambre des Représentants, chambre basse composée d'élus directs. Elle verrait également un renforcement des grands principes, en particulier en ce qui concerne les libertés publiques, la primauté du droit et l'indépendance de la Justice. De manière plus timide, elle ouvrirait également la voie à une décentralisation plus effective, symboliquement supportée par une reconnaissance explicite de l'identité et de la langue berbère.

Il n'en demeure pas moins que si la nouvelle Constitution marquerait un relâchement de l'emprise formelle du monarque sur la vie publique, politique et administrative, il restera à en évaluer les effets sur le long terme. Les réformes engagées dans le passé n'ont pas nécessairement été marquée par une perte de l'influence du palais et par un accroissement de l'autonomie des politiques à son égard. En s'éloignant de la scène politique, le Roi paraît a priori aussi en mesure d'éloigner la contestation directe. Il n'est pas acquis que son influence en sera obligatoirement diminuée et ce d'autant qu'il conserve son statut particulier d'acteur politique intouchable. D'autant que, il faut le rappeler, la révision, en elle-même, a été concédée plus que débattue et qu'il n'y a pas un espace considérable pour en discuter le contenu avant le référendum. Enfin, dans un contexte de faible participation électorale lors de tous les derniers scrutins, le prochain référendum et surtout les élections qui suivront seront importants pour réintégrer les pans entiers de la société qui se sont éloignés de la participation politique au système

## 2. LE PROJET DE CONSTITUTION: QUELS CHANGEMENTS?

Le texte qu'il est prévu de proposer à l'assentiment des citoyens le 1er juillet prochain, comporte des modifications substantielles par rapport à la Constitution en vigueur. Le texte proposé est nettement plus développé en termes du nombre d'articles. Le projet comporte ainsi 180 articles contre 105 pour la Constitution actuelle et de nombreux articles ont été approfondis.

### RENFORCEMENT DES GRANDS PRINCIPES

La part la plus volumineuse des dispositions nouvelles porte sur les droits garantis (titres I et II du projet de Constitution), sur la constitutionnalisation des principes de bonne gouvernance et de gestion<sup>1</sup> ainsi que celle d'une série d'organes de régulation ou consultatifs existants ou nouveaux<sup>2</sup> (regroupés sous le titre XII) dont les modalités de

1 Ceci se traduit également par un approfondissement des dispositions relatives à la Cour des Comptes et des Cours régionales des comptes (Titre X).

2 Le projet distingue entre « instances de protection et de promotion des droits de l'homme » (Conseil national des droits de l'Homme, le Médiateur, le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger et l'Autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination), « instances de bonne gouvernance et de régulation » (La Haute autorité de la communication audiovisuelle, le Conseil de la concurrence et l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption) et « instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative » (le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance et le Conseil de la jeunesse et de l'action associative). A ces institutions, il faut encore ajouter le Conseil national des langues et de la culture marocaine, prévu à l'article 5.

composition et de fonctionnement sont laissées à la loi. Le texte développe de manière assez exhaustive les droits individuels garantis, dans la logique du préambule, qui se réfère directement aux obligations internationales du Maroc<sup>3</sup>. Des références particulières sont faites à la condition féminine<sup>4</sup>, à la famille<sup>5</sup> ainsi qu'à la jeunesse.<sup>6</sup>

Dans le même ordre d'idée, le préambule fournit une définition élargie de l'identité marocaine.<sup>7</sup> Cette définition ouvre la voie à une redéfinition possible de la politique linguistique et, en particulier, une revalorisation de l'Amazigh.<sup>8</sup>

### REEQUILIBRAGES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES

Au delà des principes, auxquels le projet de Constitution accorde donc une large place, des aménagements de substance sont apportés au cadre institutionnel. Il n'est apporté de modifications profondes aux institutions elles-mêmes qui, pour l'essentiel demeurent en l'état.<sup>9</sup> Par contre, des rééquilibres interviennent en ce qui concerne les relations entre les différentes institutions.

Ainsi, le rôle du Roi, tel que défini à l'article 42, n'est pas profondément affecté. La formule de l'ancien article 23 de la Constitution de 1996 selon laquelle la personne du roi est « sacrée » est atténuée en faisant un monarque auquel le « respect est dû » (article 46). Le monarque n'en demeure pas moins « inviolable ». Il garde les prérogatives de Commandeur des croyants, *Amir al-Mouminine*, l'autorité ultime en matière religieuse (article 41). Sans évoquer son emprise informelle, traditionnelle et religieuse, le monarque conserve une

3 (...) « le Royaume du Maroc, Etat uni, totalement souverain, appartenant au Grand Maghreb, réaffirme ce qui suit et s'y engage : (...)

• Protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'Homme et du droit international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité ;

• Bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, 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 ;

• 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. »

4 L'article 30, notamment, légitime la possibilité de mesures garantissant la représentation politique féminine. L'article 34 reconnaît, entre autre, la nécessité de programmes visant certaines catégories de femmes comme étant particulièrement vulnérables.

5 L'article 32, s'il interdit toute discrimination à l'encontre des enfants, sur base de leur statut familial, fait néanmoins de la famille, fondée sur le lien légal du mariage, la base de la société.

6 Article 33.

7 (...) « le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen. La prééminence accordée à la religion musulmane dans ce référentiel national va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde. »

8 (...) « l'amazigh constitue une langue officielle de l'Etat, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception. Une loi organique définit le processus de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et aux domaines prioritaires de la vie publique, et ce afin de lui permettre de remplir à terme sa fonction de langue officielle. » (Article 5).

L'article 5 semble également implicitement porter une critique discrète de l'arabisation en mentionnant, parmi les objectifs de la politique linguistique, « l'apprentissage et la maîtrise des langues étrangères les plus utilisées dans le monde, en tant qu'outils de communication, d'intégration et d'interaction avec la société du savoir, et d'ouverture sur les différentes cultures et sur les civilisations contemporaines ».

9 La composition de la Chambre des Conseillers, chambre haute du Parlement, composée de représentants désignés par les entités décentralisées et les corps professionnels, est toutefois aménagée. Une place plus importante est notamment laissée aux représentants syndicaux.

hégémonie sur l'ensemble des institutions du système politique dont il demeure le garant. Suivant en cela les textes constitutionnels antérieurs<sup>10</sup>, l'hégémonie royale provient aussi bien de son emprise sur le gouvernement (nomination du Chef du gouvernement et – sur proposition de ce dernier – des ministres, et de la présidence des Conseils des ministres) que du droit de dissolution des deux chambres du Parlement. Par l'intermédiaire de l'exécutif, notamment ses vastes compétences en matière de législation (relevant d'une version poussée à l'extrême d'un « parlementarisme rationalisé » de la Constitution française de 1958) le roi continue à dominer la vie politique et le processus décisionnel, et détermine les lignes de l'action politique comme ses modalités d'exécution. S'ajoutent à cela certaines prérogatives du monarque, par exemple en matière de proclamation (et d'exécution) de l'état d'exception. Le monarque conserve le droit de définir les grandes lignes en matière de politique étrangère, de défense et en politique sécuritaire. En plus, il reste le chef de l'armée, préside un "Conseil supérieur de sécurité" nouvellement créé<sup>11</sup> ainsi que le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Le projet de révision procède néanmoins à une réévaluation mesurée de la position du gouvernement, et notamment du Premier Ministre, promu au rang de Chef du gouvernement. Cette réévaluation semble traduire aussi bien un effort d'émancipation et de professionnalisation du gouvernement, qu'une tendance affichée du Roi Mohammed VI de s'abstraire, au moins dans la forme, de la vie politique quotidienne. Si le gouvernement continue à être nommé par le monarque, l'abandon de la formule selon laquelle le Gouvernement est « responsable devant le Roi et devant le Parlement » (article 60 de la constitution de 1996) accroît symboliquement l'autonomie du gouvernement. Le même constat s'impose à la lecture de l'article 89 qui stipule désormais plus clairement qu'auparavant que « le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics ».<sup>12</sup>

La nomination du Chef de gouvernement ne relève plus du seul choix souverain du monarque. L'article 47 prévoit, en effet, que le Chef du gouvernement doit être issu des rangs du parti arrivé en tête aux élections des membres de la Chambre des Représentants. Cette formule traduit sans doute une certaine valorisation des élections, elle est – en tout état de cause – de nature à en rendre l'enjeu plus sensible. Contrairement à l'article 24 de la constitution de 1996, suivant

laquelle le Roi « met fin aux fonctions du gouvernement » ce droit s'exercera de manière plus consensuelle suivant la formule retenue dans le projet de révision de la constitution.<sup>13</sup>

Le Roi préside toujours le Conseil des ministres, sauf délégation de sa part, mais suivant en cela la distinction dans la Constitution française de 1958, il est prévu un Conseil de gouvernement, qui se tient sous la direction du seul Chef du gouvernement et qui dispose de compétences élargies (article 92). Le Roi est tenu informé des délibérations de ce Conseil de gouvernement. Le Conseil des ministres paraît être destiné à avoir une fonction d'encadrement, tandis que la gestion quotidienne glisse vers le Conseil de gouvernement. Le Conseil des ministres délibère, en outre, des nominations aux emplois civils, une compétence qui – en l'état actuel – appartient au seul Monarque. En théorie, cette structure paraît de nature à renforcer la relation entre le monarque et le Chef du gouvernement.<sup>14</sup> Selon le projet de révision, le Chef du Gouvernement marocain disposerait également de la possibilité de dissoudre la Chambre des Représentants, compétence qu'il partage avec le Roi, lequel conserve ce pouvoir sur les deux chambres.<sup>15</sup>

Le Parlement voit sa position confortée et ses compétences élargies. L'article 59 du projet de révision précise qu'en cas d'état d'exception, le Parlement « ne peut être dissous pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».<sup>16</sup> En cas de dissolution des Chambres ou d'une d'elles, l'élection de la nouvelle Chambre intervient deux mois, au maximum, après la dissolution (article 97) au lieu de trois mois tel que selon l'article 72 dans la constitution actuelle. Article 98 du projet de révision prend acte de l'importance accrue des élections et des partis politiques en précisant que la dissolution ne peut intervenir dans l'année suivant l'élection, « sauf si aucune majorité gouvernementale ne se dégage au sein de la Chambre des Représentants nouvellement élue ».

Mettant en relief le lien entre le Parlement et le Gouvernement, suivant l'article 88 du projet de révision de la constitution, le Gouvernement est « investi après avoir obtenu la confiance de la Chambre des Représentants, exprimée par le vote de la majorité absolue des membres composant ladite Chambre, en faveur du programme du Gouvernement ».<sup>17</sup>

En matière de législation, l'article 70 du projet de révision prévoit que le « Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les

10 Constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992 et 1996.

11 Comparable en cela au Haut conseil de sécurité prévu dans les constitutions algériennes de 1989 et de 1996 (révisée en 2008), qui a pour mission de donner des « avis » au Président sur les questions relatives à la sécurité nationale, le Conseil supérieur de sécurité au Maroc « comprend, outre le Chef du Gouvernement, le président de la Chambre des Représentants, le président de la Chambre des Conseillers, le président-délégué du Conseil Supérieur du pouvoir Judiciaire et les ministres chargés de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de l'administration de la Défense nationale, ainsi que les responsables des administrations compétentes en matière sécuritaire, des officiers supérieurs des Forces Armées Royales et toute autre personnalité dont la présence est utile aux travaux dudit Conseil. (...) » (article 54).

12 L'article 61 de la Constitution de 1996 stipule que « Sous la responsabilité du Premier ministre, le Gouvernement assure l'exécution des lois et dispose de l'administration ».

13 Ainsi, « le Roi peut, à Son initiative, et après consultation du Chef du Gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement ». Inversement, le Chef du gouvernement peut désormais demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement, que ce soit de sa propre initiative ou bien « du fait de leur démission individuelle ou collective » (article 47)

14 L'article 93 précise au demeurant que les ministres « accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du Gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de Gouvernement ».

15 La dissolution par le souverain nécessiterait désormais, en plus de la consultation du Président de la Cour Constitutionnelle et des présidents des deux chambres parlementaires, l'information du chef de gouvernement (article 96)

16 L'article 35 (paragraphe 2) de la constitution de 1996 stipule de manière quelque peu floue que « L'état d'exception n'entraîne pas la dissolution du Parlement ».

17 La constitution de 1996, prévoit uniquement la possibilité d'un rejet du programme gouvernemental, à la majorité absolue des membres de la chambre, suite à une question de confiance initiée par le Premier ministre. Cette nouveauté renforce la position du Parlement, notamment de la Chambre des Représentants.

*politiques publiques*».<sup>18</sup> Le domaine de législation du Parlement est élargi, notamment en ce qui concerne la ratification des traités internationaux (article 55) et du fait de l'extension du domaine de la loi (article 71). Sont ainsi inclus dans le domaine de la loi explicitement un certain nombre de domaines sensibles (médias audiovisuels et presse, amnisties, justice, défense, régime fiscal et assiette, régime des douanes, et découpage des circonscriptions électorales). L'article 65 du projet de révision accroît la durée minimum des deux sessions parlementaires (quatre mois contre trois mois actuellement). La position du Parlement en matière de législation se trouve également renforcée par l'abandon de l'article 69 de la constitution de 1996, qui prévoyait que le Roi puisse, après une seconde lecture de tout projet ou proposition de loi (qu'il peut au demeurant demander, article 95), soumettre au référendum tout projet ou proposition de loi.<sup>19</sup>

L'article 66 réduit le nombre de députés requis pour convoquer une session extraordinaire des deux chambres du parlement.<sup>20</sup> L'article 67 du projet de révision facilite la formation de commissions d'enquête au sein de chacune des deux Chambres seulement à la demande du *tiers* des membres, contre la *majorité des membres* de chacune des deux chambres actuellement. Egalement, le projet de révision prévoit que les rapports des commissions d'enquête feront l'objet d'une discussion au cours d'une séance publique de la chambre concernée. Enfin, l'article 105 facilite l'engagement de la responsabilité du gouvernement par la Chambre des Représentants en réduisant le nombre de signatures demandés pour la recevabilité d'une motion de censure d'un *quart* à un *cinquième* au moins des membres composant la chambre.

Au sein de l'institution parlementaire, une amorce d'évolution en faveur de la Chambre basse est engagée qui voit les Représentants, élus directs de la Nation, gagner une primauté relative sur la Chambre des Conseillers. Ainsi, en matière législative, la règle générale deviendrait le dépôt prioritaire des projets de loi auprès du bureau de la Chambre des Représentants (article 78), la primauté de la commission de la Chambre des Représentants dans le cadre de la procédure spéciale relative à l'adoption des décrets-lois (article 81) ou l'abaissement du quorum pour l'adoption en dernier ressort par la Chambre des Représentants (article 84). La Chambre des Conseillers perdrait, en outre, la possibilité de censurer le gouvernement.

L'article 10 du texte jette, en outre, les bases d'un statut de l'opposition, en lui offre en particulier certaines garanties en termes de procédure parlementaire.

18 L'article 45 de la constitution de 1996 se bornait de stipuler que «la loi est votée par la Parlement».

19 Selon l'article 69 de la constitution de 1996 ce recours au référendum était possible « hormis le cas où le texte du projet ou de la proposition de loi soumis à la nouvelle lecture aurait été adopté ou rejeté par chacune des deux Chambres à la majorité des deux tiers des membres la composant ».

20 Majorité absolue des membres, pour les deux chambres, tiers dans le cas de la Chambre des Représentants, et majorité des membres pour la Chambre des Conseillers.

Plusieurs dispositions portent également sur le volet électoral<sup>21</sup>. Selon le projet de révision, le nouvel article 11 établit notamment que des « *élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique* ». La détermination des circonscriptions électorales échappe désormais au Ministère de l'Intérieur (article 62) pour rejoindre le domaine de la loi. Plus inhabituel dans un cadre constitutionnel, mais tenant compte de la présence future de missions d'observation électorale, s'est établie la légitimité de « *l'observation indépendante et neutre des élections en conformité avec les normes internationalement reconnues* ». <sup>22</sup> Des éléments de moralisation de la vie politique sont également introduits, dont la déclaration de patrimoine et l'interdiction de la transhumance politique des parlementaires (article 61). Le texte constitutionnalise toutefois certaines des conditions à la reconnaissance des partis politiques figurant dans la loi relative aux partis politiques.<sup>23</sup>

## PRIMAUTE DU DROIT

Une attention particulière est portée à la Justice qui voit les bases textuelles de son indépendance renforcée au titre VII. Cette indépendance est néanmoins placée sous la garantie royale, le Roi continuant de présider le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire. Le Ministre de la Justice n'en est toutefois plus membre et le nombre de membres élus par les magistrats est porté à la moitié du total (article 115). La primauté du droit est également réaffirmée à plusieurs reprises<sup>24</sup>, conformément au principe général établi à l'article 6<sup>25</sup>. Le Conseil constitutionnel est transformé en Cour Constitutionnelle sans que sa composition ne soit bouleversée.<sup>26</sup>

## OUVERTURE VERS UNE DECENTRALISATION EFFECTIVE

Enfin, de la même manière, les prémises d'une décentralisation plus effective émergent également au travers des dispositions du titre IX et notamment celles qui transfèrent la responsabilité première de l'exécution des conseils des collectivités territoriales des gouverneurs aux présidents de ces collectivités. Le principe de

21 Ceci inclut, entre autre, le vote des étrangers aux élections locales, sur base de la réciprocité. Un délai pouvant dépasser un an dans le cadre du contentieux de l'élection des membres du Parlement contre huit jours dans le cadre du texte actuel (article 132).

22 L'article 12 introduit également le principe d'une intervention légitime des associations de la société civile dans la mise en œuvre et le contrôle des décisions et des politiques publiques. Un droit de pétition est garanti aux citoyens au niveau national, mais le parrainage d'un parti politique représenté au Parlement demeure nécessaire à la prise en compte des propositions à caractère législatif (article 14). Une disposition similaire est prévue au titre IX, dans le cadre du fonctionnement des collectivités territoriales.

23 Loi n°36-04 relative aux partis politiques. L'article 7 du projet indique que les partis politiques « ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale, ou, d'une manière générale, sur toute base discriminatoire ou contraire aux Droits de l'Homme. Ils ne peuvent avoir pour but de porter atteinte à la religion musulmane, au régime monarchique, aux principes constitutionnels, aux fondements démocratiques ou à l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Royaume ».

24 Dans le même ordre d'idée, les droits des prévenus et justiciables sont renforcés. Le droit à une assistance juridique, en particulier, est établi aux articles 23 et 121.

25 Auquel il est ajouté la phrase suivante : « Sont affirmés les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publicité des normes juridiques ».

26 Ses membres ne sont ainsi pas nécessairement des magistrats (voir article 130).

subsidiarité est inscrit à l'article 140, avec l'introduction des concepts de compétences propres, compétences partagées et compétences transférées, accompagné de garanties de financement adéquat (article 141) et de solidarité interrégionale (article 142).

### 3. LES ENJEUX DU REFERENDUM

La révision de la Constitution est réglée par l'article 105 de la Constitution actuelle qui prévoit que « les projets et propositions de révision sont soumis, par dahir, au référendum »<sup>27</sup>.

La loi n° 9-97 formant code électoral prévoit des dispositions spécifiques relatives aux référendums. Parmi celles-ci, figure la levée de l'incapacité frappant les militaires et membres des corps de sécurité.<sup>28</sup> Il en découlerait donc la nécessité, classique en matière d'opérations électorales, de mettre en place des dispositions spécifiques visant à encadrer le vote des agents en mission. Dans ce cas, il est également prévu le vote des ressortissants marocains résidants à l'étranger et enregistrés auprès des missions diplomatiques et consulaires.<sup>29</sup>

Certaines de ces dispositions sont, en outre, susceptibles de soulever des questions, en particulier en ce qui concerne l'organisation de la campagne référendaire dont deux dispositions sont de nature à limiter la faisabilité et la portée du débat. Premièrement, la durée de la campagne officielle, qui est limitée à 10 jours, une période qui pourrait être considérée comme particulièrement réduite au vu de la nécessité – a priori – de correctement informer la population du contenu des dispositions qui, dans le cas présent, sont de toute évidence nombreuses et variées. Plus problématique, en particulier dans le contexte actuel, l'accès à la campagne – dont la durée est déjà limitée – est réservé aux seuls partis politiques et syndicats. Or, la contestation émane essentiellement d'une plate-forme aux contours flous, au sein de laquelle la représentation des partis politiques officiellement enregistrés est limitée. La question se pose donc du pluralisme et de l'équilibre des positions durant la brève période de campagne référendaire.

Enfin, le code électoral n'a pas été modifié en ce qui concerne l'usage du bulletin multiple (article 122) malgré les réserves profondes qui avaient conduit à la généralisation du bulletin unique pour les autres formes de scrutin.

## 4. PERSPECTIVES: REFORME ET CONSTITUTIONALISME MAROCAIN

L'issue du référendum du 1er juillet prochain ne paraît toutefois guère douteuse. Le contexte – révision de la constitution initiée par le haut, approbation du projet par référendum, appui, à quelques exceptions, des partis légaux, y compris les islamistes du Parti de la Justice et du Développement – n'est pas sans rappeler celui ayant présidé aux réformes constitutionnelles engagées dans les années 1990 par le Roi Hassan II. Ce constat, quant à la forme, s'applique également quant au contenu. De manière générale, les différentes étapes du constitutionnalisme au Maroc (1962, 1970, 1972, 1992, 1996) peuvent tous être envisagés comme une succession de « tâtonnements » du palais, en vue de maintenir la base populaire de la monarchie dans des contextes différents.

En ce sens, le projet actuel de révision de la constitution s'inscrit dans le prolongement des réformes constitutionnelles de 1992 et de 1996. S'il ne franchit pas le cap d'une transition véritablement démocratique – étant donné l'hégémonie formelle persistante du Roi (sans prendre en compte son emprise charismatique, traditionnelle et religieuse) – le projet de révision n'en laisse pas moins entrevoir un effort de détacher la monarchie de la vie politique quotidienne – au profit d'un Chef du gouvernement et d'un gouvernement dont la marge de manœuvre se trouve élargie. Le projet de réforme renoue également avec les réformes de 1992 et de 1996 en ce qu'il procède à une valorisation mesurée du Parlement en matière de législation et du contrôle de gouvernement. En même temps, le projet de révision apporte des retouches qui se fondent sur l'expérience politique des 15 années dernières.

Dans le contexte des années 1990, les réformes constitutionnelles avaient rendu possible, avec les élections de 1997, la réintégration des partis de l'opposition issue du mouvement national (notamment USFP et l'Istiqlal) dans le jeu politique, sans pour autant remettre en question l'hégémonie politique du palais. La réforme de 1996 avait notamment introduit l'élection directe la totalité de la Chambre des Représentants, dont jusque là un tiers des députés étaient élus indirectement. A l'époque, le prix politique pour l'introduction de l'élection directe de la Chambre des Représentants avait été la mise en place de la Chambre des Conseillers, deuxième chambre élue indirectement<sup>30</sup> et dotée de compétences considérables en matière de législation et de contrôle de gouvernement.

27 Selon les dispositions de l'article 105 du projet soumis au référendum du 1er juillet, deux voies seraient possible, soit la voie du référendum, soit celle d'une approbation par les deux tiers du Parlement, convoqué par le Roi en Chambres réunies.

28 Ceux-ci sont, en effet, lors des élections, inéligibles à la qualité d'électeur.

29 Ceux-ci ne disposant pas de carte d'électeur, dans ce cas, la carte consulaire en tient lieu.

30 Reprenant le principe d'élection indirecte appliqué antérieurement à un tiers des membres de la chambre basse, la Chambre des Conseillers comprend, suivant la Constitution de 1996, dans la proportion des 3/5, des représentants des collectivités locales et, dans une proportion des 2/5, des représentants des chambres professionnelles, ainsi que des représentants des salariés. Conçue comme un « garde fous » de la Chambre des Représentants, la Chambre des Conseillers dispose d'après la constitution de 1996 d'importantes compétences, aussi bien en matière de législation qu'en matière de contrôle du gouvernement.

L'ancienne opposition a, par la suite, intégré le gouvernement du Premier ministre USFP Abderrahmane Youssoufi (1998-2002), participé aux cabinets de Driss Jettou (Premier ministre sans étiquette de 2002 à 2007) et, depuis le 19 septembre 2007, du Premier ministre Abbas El Fassi (Istiqlal). Malgré d'indéniables avancées en matière de libéralisation du système politique, notamment depuis l'accession au trône de Mohammed VI en 1999, les limites structurelles de la démocratie au Maroc sont apparues au grand jour. En dépit de la présence de l'ancienne opposition au gouvernement, le système dit du makhzen (Palais et élites liées au Palais) reste le véritable moteur des réformes politiques, économiques et sociales. Les acteurs politiques, partis, hors et au sein du Parlement, ne se sont guère avérés des agents effectifs de changement. Ceci tient aussi bien au contexte traditionnaliste et toujours autoritaire du Maroc qui suscite la prudence des élites politiques et de l'opposition. En même temps, l'expérience des gouvernements de coalition depuis 1998 a fait apparaître un certain nombre de faiblesses structurelles des partis politiques, notamment leur manque de réelles assises populaires et leurs lacunes en termes de démocratie interne.

Dans ce sens, la révision de la constitution qui est proposée paraît s'inscrire dans une « responsabilisation » progressive de la classe politique, en lui offrant une marge de manœuvre accrue. Le détachement relatif du monarque de la vie politique quotidienne, le poids accru du gouvernement au sein de l'exécutif, son rattachement plus net à une majorité parlementaire et enfin l'émancipation relative de la Chambre des Représentants par rapport à la Chambre des Conseillers constituent autant d'étapes nécessaires à un rôle accru des partis politiques. S'ajoute à cela, la mise en place d'un contexte formel plus propice du fait de l'insistance donnée aux libertés politiques et de la place réservée aux élections et, de manière balbutiante, à l'opposition parlementaire. La question qui se pose, bien entendu, est celle de la capacité des partis politiques et de leurs dirigeants de tirer profit de ces réformes et de la marge de manœuvre accrue qui leur est fournie, le passé ayant démontré la difficulté à tirer parti, en particulier au sein du Parlement, des espaces disponibles et de la réticence à entrer dans une confrontation politique éventuelle avec le palais.

Subsiste enfin une autre inconnue encore, qui est celle du taux de participation, alors que – traditionnellement – ces taux ont été peu importants lors de toutes les dernières élections. Bien qu'il n'existe pas de seuil de validité, il paraît évident qu'un faible taux de participation au référendum fera nécessairement l'objet d'interprétations diverses. Il est, de ce point de vue, possible de poser la question de savoir si la précipitation avec laquelle il a été décidé de soumettre le texte, à peine connu, à l'assentiment des électeurs est de nature à permettre à la fois un débat réel sur une nouvelle Constitution dont les avancées sont réelles ; Mais, peut être, en deçà des revendications exprimées au cours des derniers mois et d'une réelle participation citoyenne, qu'elle ait pour conséquence l'adoption ou le rejet du document présenté.

## A PROPOS DE DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) est une organisation neutre, indépendante, non commerciale basée à Berlin, Allemagne. DRI a pour objectif la promotion de la participation politique des citoyens, de la responsabilité des organes étatiques et du développement des institutions démocratiques.

DRI appuie les initiatives nationales visant la promotion des droits universels des citoyens à participer à la vie politique de leurs pays, tels qu'établis par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques.

Pour plus d'information:

<http://www.democracy-reporting.org>

Contact:

[info@democracy-reporting.org](mailto:info@democracy-reporting.org)