



Arab
Reform
Initiative

Réforme Constitutionnelle

Novembre

2011

Réforme constitutionnelle au Maroc: une évolution au temps des révolutions

Abdellah Tourabi*

On Le 9 mars 2011, dans un discours inattendu qui a pris de court la classe politique marocaine, le Roi Mohammed VI a annoncé la mise en place d' « une réforme constitutionnelle globale sur la base de sept fondements majeurs »¹. Une commission nommée par le Roi et présidée par l'universitaire Abdellatif Mennouni a par suite été chargée de la rédaction et de l'élaboration d'un projet de nouvelle Constitution, qui a été soumis au peuple marocain et adopté par référendum le 1er juillet 2011.

La réforme constitutionnelle entreprise par Mohammed VI a été considérée comme une manière subtile d'anticiper les effets du Printemps arabe qui commençait à toucher le Maroc. Des manifestations populaires étaient en effet organisées dans le cadre du mouvement du 20 février² pour réclamer plus de libertés, demander l'instauration d'une monarchie parlementaire qui offrirait davantage de pouvoirs au Gouvernement et au Parlement et limiterait les pouvoirs jugés exorbitants de la Monarchie. Dans ce contexte, l'adoption d'une nouvelle Constitution était un moyen de désamorcer la contestation populaire³, encore balbutiante.

La manière dont le projet constitutionnel a été élaboré et adopté a constitué une illustration de la culture réformiste qui domine la vie politique marocaine et conditionne le comportement des différents acteurs.

¹ Pour le texte intégral du discours de Mohammed VI, voir <http://www.bladi.net/discours-du-roi-mohamed-vi-9-mars-2011.html>.

² Pour une analyse de ce mouvement : Tourabi Abdellah et Zaki Lamia, « Maroc : une révolution royale ? », in *Mouvements*, 2011/2 n° 66, pp. 98-103.

³ Ferrié Jean-Noël et Dupret Baudouin, « La nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine », in *Confluences Méditerranée*, 2011/3, n° 78, pp. 25-34.

*** Journaliste et chercheur marocain. Diplômé en sciences politiques de l'Université Hassan II de Casablanca et de l'IEP de Paris. Il travaille notamment sur les rapports entre l'Etat et le mouvement islamiste au Maroc.**

Massivement approuvée par un référendum populaire, la réforme constitutionnelle marque une évolution importante dans le domaine de la consécration des droits et des libertés, le renforcement du pouvoir exécutif, l'élargissement du domaine de la Loi et la protection de l'indépendance de la justice. Elle ne réduit cependant pas les prérogatives du Roi, qui demeure au centre de la vie politique marocaine.

Une tradition constitutionnelle marocaine

Immédiatement après l'indépendance du Maroc en 1956, la monarchie et les partis issus du mouvement nationaliste marocain se sont livrés à une rude bataille pour le pouvoir et la domination des institutions politiques du pays. La maîtrise de l'élaboration du texte constitutionnel et le contrôle de l'autorité chargée de sa rédaction représentaient alors un enjeu majeur pour les deux protagonistes. Deux options ont émergé pour l'élaboration de la première Constitution du pays en 1962 : un texte rédigé par un groupe d'experts et soumis au référendum populaire, sur le modèle de la Constitution française de 1958, ou l'élection d'une Assemblée constituante chargée d'élaborer la Loi suprême de la nation. La première option était défendue par le Palais, tandis que les partis nationalistes mobilisaient toutes leurs forces et leurs ressources pour promouvoir la deuxième modalité. Pour la monarchie marocaine, il fallait à tout prix éviter un scénario « à la tunisienne », où l'Assemblée constituante avait décidé, le 25 juillet 1957, d'abolir le beylicat et d'établir un régime républicain, présidé par Habib Bourguiba. Pour parer à cette éventualité, Hassan II s'est empressé de prendre les choses en main, en faisant appel à un groupe de juristes, notamment français, qui ont été chargés d'élaborer la première Constitution du pays. Le 7 décembre 1962, le texte proposé par ces derniers était adopté par référendum à une forte majorité (80 % des voix)⁴, et ce en dépit des protestations de

l'opposition qui en critiquait la nature non démocratique.

La Constitution de 1962, qui allait servir de base et d'ossature aux différentes constitutions ultérieures, a consacré de façon définitive la suprématie de la monarchie en la plaçant au cœur de l'architecture institutionnelle du Maroc et en la dotant d'un ascendant juridique et politique sur le Parlement et le Gouvernement. Le pluralisme politique, le multipartisme et l'aménagement d'espaces de participation pour les différents acteurs – y compris ceux qui contestent les pouvoirs de la Monarchie – ont cependant toujours été des constantes de la vie politique marocaine, consacrées et protégées par les différentes constitutions du pays. La parenthèse de la Constitution autocratique de 1970 a constitué une exception à l'appui de cette règle. Après cinq ans d'état d'exception, marqués par des émeutes populaires et une forte tension politique entre le Palais et l'opposition, Hassan II a en effet fait adopter, le 31 juillet 1970, une Constitution qui concentrait tous les pouvoirs aux mains du Roi et réduisait le Gouvernement au rang d'auxiliaire dépourvu même du pouvoir réglementaire. En voulant s'appuyer uniquement sur l'armée dans l'exercice d'un autocratie sans limites, Hassan II a rétréci avec la Constitution de 1970 tous les espaces de participation politique, poussant ainsi les partis d'opposition vers la stratégie du boycott et du refus de négocier avec le régime. Les deux coups d'Etat de 1970 et de 1971 ont démontré l'inanité et les limites de ce choix.

La parenthèse du monocratie consacré par la Constitution de 1970 a été rapidement refermée, après deux années éprouvantes et traumatisantes pour Hassan II. Le monarque a alors entamé un nouveau processus d'ouverture politique, en reprenant les

⁴ Louis Fougère, « La constitution marocaine du 7 décembre 1962 », in Maurice Flory, Jean-Louis Miège (dir.), *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre national de la recherche scientifique, Paris, Editions du CNRS, 1964, pp. 155-165, Vol. 1.

négociations avec son opposition, regroupée au sein d'Al-koutla al-wataniya (le bloc nationaliste). Des pourparlers ont eu lieu entre les protagonistes pour la formation d'un gouvernement de coalition nationale, auquel devaient participer toutes les composantes du spectre politique au Maroc. Malgré l'échec des tractations entre le Roi et l'opposition, une nouvelle séquence politique a ainsi été enclenchée, qui visait à mettre fin à une situation de tension et de rupture totale des relations entre le Roi et les partis politiques. L'adoption de la Constitution de 1972, qui redonnait au Gouvernement et au Parlement les pouvoirs confisqués par la constitution précédente, a marqué le retour à la tradition du compromis et de la participation au sein des institutions officielles. Le thème de « l'intégrité territoriale » et de la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental a par ailleurs constitué une nouvelle source de légitimité pour la monarchie – une manière d'inciter les partis de l'opposition à se rallier au Roi. Le conflit avec le front indépendantiste du Polisario (soutenu par l'Algérie) a ainsi permis à Hassan II d'obtenir une unité nationale autour de l'institution monarchique, dont la légitimité et la prépondérance n'étaient plus remises en cause.

Une longue pratique des mémorandums

Dans ce contexte, la question de la réforme constitutionnelle est devenue pour les partis d'opposition la voie principale pour obtenir davantage de droits et de libertés et exiger des changements institutionnels majeurs permettant un équilibre des pouvoirs et l'installation d'un véritable régime parlementaire capable de s'accommoder avec une monarchie gouvernante.

Ayant définitivement abandonné l'option de l'élection d'une assemblée constituante, les partis d'opposition ont prôné de nouvelles modalités de participation à l'élaboration du cadre constitutionnel : les mémorandums⁵ .

⁵ « L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc », <http://www.rdh50.ma/fr/pdf/contributions/GT10-1.pdf>.

Avant les réformes constitutionnelles de 1992 et de 1996, les partis ont ainsi adressé des mémorandums au Roi, dans lesquels ils exprimaient leurs demandes et revendications relatives au contenu de la Constitution, ainsi que les changements souhaités. Les mémorandums envoyés par les partis au monarque intervenaient notamment dans des moments de tension ou lorsque Hassan II sollicitait la participation de l'opposition et sa collaboration dans la gestion des affaires publiques. Alors que la réforme constitutionnelle de 1996 avait pour objectif de préparer le terrain à l'expérience de l'alternance – c'est-à-dire à la formation d'un gouvernement composé par les partis de la Koutla – ces derniers ont adressé au Roi, le 25 avril 1996, un mémorandum dans lequel ils exposaient leur vision de la politique. Ils y insistaient notamment sur la consécration des principes de respect des droits de l'homme et sur l'établissement de mécanismes juridiques et institutionnels pour la protection des droits et des libertés.

Cette pratique des mémorandums affirmait la domination et l'hégémonie du Roi sur le processus d'élaboration du texte constitutionnel, mais elle permettait néanmoins aux partis de participer à ce processus et d'inscrire leurs remarques et leurs revendications dans l'agenda des réformes. L'appel des partis de la Koutla à voter en faveur de la révision constitutionnelle de 1996 a illustré cette culture prégnante au sein de la classe politique marocaine. Elle a mis en relief la nécessité d'un réformisme gradualiste et réaliste, qui prenne en considération la nature des rapports de force favorables à la monarchie, mais qui permette en même temps aux acteurs politiques de renforcer les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement et d'élargir les espaces de participation politique. Le processus de réforme constitutionnelle tel qu'il a été mis en œuvre en 2011 porte également l'empreinte de cette culture, mais avec une évolution marquée par l'influence des bouleversements politiques que connaît le monde arabe.

Le Roi fixe les règles du jeu

Dans son discours du 9 mars 2011, Mohammed VI a fixé sept axes majeurs pour la réforme de la Constitution :

- La consécration du caractère pluraliste de l'identité marocaine, et notamment de la composante amazighe, qualifiée par le Roi de « patrimoine commun de tous les Marocains, sans exclusivisme ».

- La consolidation de l'Etat de droit, l'élargissement du champ des libertés et la garantie de leur exercice. Cette consolidation devait se faire par le biais de la constitutionnalisation des recommandations « judiciaires » de l'Instance Equité et Réconciliation (IER), créée en 2004 par Mohamed VI afin d'enquêter sur les violations des droits de l'Homme au Maroc depuis l'indépendance, d'indemniser et de réhabiliter les victimes.

- Le renforcement de l'indépendance de la justice et l'élargissement des prérogatives du Conseil constitutionnel.

- La consolidation de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs par le biais du transfert de nouvelles compétences au Parlement et de l'extension du domaine de la Loi. La réforme devait aussi consacrer le principe de la nomination du Premier ministre parmi les responsables du parti politique arrivé en tête des élections à la Chambre des représentants, sur la base des résultats du scrutin. Le statut du Premier ministre devait également être renforcé en tant que chef de l'appareil exécutif.

- Le renforcement du rôle des partis politiques comme outils d'encadrement des citoyens.

- La consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique et la nécessité de rendre des comptes pendant l'exercice d'un mandat public.

- La consécration constitutionnelle des autorités chargées de la protection des droits de l'homme et des libertés ainsi que de la bonne gouvernance.

Pour mettre en œuvre cette réforme, Mohammed VI a décidé de créer une

commission ad hoc chargée de la révision de la Constitution. La présidence de la Commission consultative de révision de la Constitution (CCRC) été confiée à Abdellatif Mennouni, juriste chevronné et membre du Conseil constitutionnel. La Commission consultative était composée de 18 membres tous désignés par le Roi⁶, pour la plupart des professeurs universitaires, notamment des spécialistes de droit public, mais aussi des figures du militantisme au sein d'associations de défense des droits de l'homme, telles que Omar Azziman, président fondateur de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH) et ancien ministre de la Justice, Driss El Yazami, ancien secrétaire général de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), ou encore Amina Bouayache, présidente de l'OMDH et vice-présidente de la FIDH. La présence de ces figures respectées et jouissant d'un important réseau de contacts à l'étranger, surtout au sein des ONG internationales, devait conférer à la Commission une crédibilité et une intégrité morale qui garantiraient son indépendance et qui permettraient aussi de rassurer la société civile internationale sur le caractère effectif des réformes. Religieux et oulémas étaient en revanche absents de la Commission, à l'exception de Rajae Mekkaoui, membre du Conseil supérieur des oulémas et première femme à avoir animé une causerie religieuse devant le Roi en 2003. Cette mise à l'écart des oulémas de l'élaboration de la charte constitutionnelle avait pour but de mettre en évidence la volonté de sécularisation et de modernisation de la Loi suprême de la nation. Une impression renforcée par les trajectoires politiques et les anciennes appartenances idéologiques de certains membres de la Commission. Plusieurs anciens militants de

⁶ Omar Azziman, Abdellah Saaf, Driss El Yazami, Mohamed Tozy, Amina Bouayach, Ahmed Herzenni, Rajae Mekkaoui, Nadia Bernoussi, Albert Sasson, Abderrahmane Leibek, Lahcen Oulhaj, Brahim Semlali, Abdelaziz Lamghari, Mohamed Berdouzi, Amina Messoudi, Zineb Talbi, Mohamed Said Bennani, Najib Ba Mohamed.

partis et de mouvements de gauche figuraient ainsi parmi les personnes chargées d'élaborer le projet de réforme constitutionnelle, à l'image du président de la Commission, Abdellatif Mennouni, président en 1967 de l'Union nationale des étudiants du Maroc (UNEM), fortement marquée à gauche à l'époque. De même, Ahmad Herzenni, Abdallah Saaf, Mohammed Berdouzi, Lahcen Oulhaj ont eux aussi été des militants de gauche, et certains d'entre eux ont connu l'expérience de l'emprisonnement et de l'action politique clandestine. Cet arrière-fond politique et idéologique des membres de la Commission consultative devait influencer le contenu du texte qu'elle allait soumettre au Roi.

Un processus participatif mais contrôlé

Le processus d'élaboration du projet constitutionnel était conçu comme participatif et basé sur l'implication des différents acteurs politiques et associatifs. Parallèlement à la CCRC, Mohammed VI a en effet ordonné la création du « Mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle », instance dirigée par son conseiller Mohammed Moatassim, universitaire de renom et spécialiste du Droit constitutionnel. Cette instance, composée du président de la CCRC et des représentants des partis politiques et des syndicats, avait pour mission d'accompagner l'élaboration de la charte constitutionnelle, de servir de lieu d'échange et de concertation entre les différents acteurs politiques, mais aussi de canal de transmission entre la CCRC et les partis politiques et les syndicats. L'action du Mécanisme politique de suivi allait être importante et décisive dans la phase finale de la rédaction du texte constitutionnel.

La Commission consultative a par ailleurs adressé des demandes d'audition aux partis politiques, syndicats, associations, mais aussi à des jeunes activistes afin qu'ils présentent leurs visions de la réforme constitutionnelle et qu'ils fournissent des documents exposant leurs propositions. A partir du 28 mars 2011, elle a ainsi entamé officiellement une série de rencontres avec ces différents acteurs. Tous

les partis politiques marocains ont répondu à la sollicitation de la commission, à l'exception du Parti socialiste unifié (PSU) et du parti d'extrême gauche d'Annahj. Chacune de ces deux organisations a décidé de boycotter les concertations avec la Commission de révision au motif que sa composition ne reflétait pas tous les points de vue de la société marocaine et qu'elle n'était qu'une forme de production d'« une constitution octroyée » par le Roi⁷.

Le mouvement du 20 février, à l'origine des manifestations qui se déroulaient alors dans le pays, a lui aussi décidé dans ses assemblées générales de boycotter les travaux de la CCRC, arguant du fait que la Commission avait été nommée de façon unilatérale par le Roi, qui avait également prédéterminé les axes de la réforme. Pour le mouvement, la Constitution devait être démocratique, populaire et élaborée par une Assemblée constituante élue. En utilisant ces arguments, les jeunes du 20 février, dont une grande partie était issue ou gravitait autour de partis et de groupes de gauche, se sont réapproprié le discours du mouvement nationaliste marocain, qui reprochait à la Constitution de 1962 son caractère octroyé et qui revendiquait la formation d'une Assemblée constituante. Pour appuyer cette réactualisation de l'histoire, ces jeunes ont exhumé des textes émanant d'icônes du mouvement nationaliste critiquant la Constitution proposée par Hassan II, comme ceux d'Abdelkrim Khettabi, héros de la résistance marocaine qui avait fustigé en 1962 « la mascarade de la Constitution octroyée »⁸. Ce faisant, les jeunes militants enlevaient toute légitimité à la réforme prônée par Mohammed VI, en la plaçant dans la tradition non démocratique des constitutions octroyées. Ils se positionnaient en outre comme les héritiers de la lutte menée par les partis du mouvement nationaliste contre le Palais.

⁷ Voir http://www.telquel-online.com/469/actu_maroc2_469.shtml

⁸ Voir http://capdemocratiemaroc.org/doustour/?page_id=92.

Des propositions pour la plupart peu audacieuses

Si les propositions soumises par les 33 partis politiques qui ont accepté de rencontrer la CCRC ont été toutes différentes, toutes ont reflété la même soumission de la majorité des formations politiques vis-à-vis de la Monarchie. A l'exception notable des propositions formulées par quelques partis, la plupart des documents reçus par la Commission se sont ainsi pliés aux contours fixés par le Roi dans son discours du 9 mars et n'ont formulé que des recommandations timides et manquant d'audace. Leurs propositions ont essentiellement concerné quatre grands thèmes : la Monarchie, le Gouvernement, le Parlement et l'Identité marocaine.

1- La Monarchie

La légitimité de la Monarchie et sa place au cœur de l'édifice institutionnel du pays font l'unanimité.

Quelques partis ont toutefois exprimé leur volonté de réduire les pouvoirs du Roi en vue de mettre en place une véritable monarchie parlementaire. Ainsi, le Parti de la justice et du développement (PJD), principal parti islamiste marocain, a appelé à la création d'un Haut Conseil d'Etat qui serait chargé de prendre les décisions importantes qui engagent le pays (déclaration de guerre ou d'Etat d'exception, nomination des ambassadeurs, des gouverneurs et des hauts fonctionnaires). Cette instance serait présidée par le Roi et réunirait le chef du Gouvernement, les présidents des deux chambres du Parlement, le président du pouvoir judiciaire et le président du Conseil constitutionnel. De nature collégiale, elle aurait pour objectif le partage des pouvoirs et des compétences dont bénéficiait le Roi. Pour l'Union socialiste des forces populaires (USFP), le Roi devrait assumer un rôle d'orientation dans les domaines de la défense nationale, de la sécurité intérieure et des affaires étrangères, mais le chef de gouvernement

devrait contresigner les décrets royaux afférents à ces secteurs. Le Parti Authenticité et Modernité (PAM), créé par Fouad Ali El Hima, ami et proche collaborateur de Mohamed V, proposait quant à lui de changer l'article 23 de la Constitution qui considère la personne du Roi comme « sacrée » et de le remplacer par la formulation suivante : « le Roi a droit au respect et sa personne est inviolable ».

Le statut de Commandeur des croyants (Amir al-Mu'minin) consacré par l'article 19 de la Constitution⁹ a suscité des propositions variées, en raison de l'enjeu et de la place qu'occupe ce statut dans l'exercice du pouvoir religieux et politique au Maroc. Considéré comme « une Constitution à l'intérieur de la Constitution », l'article 19 est devenu, au gré des interprétations successives faites par Hassan II, une véritable machine politique et juridique qui abolissait toute séparation des pouvoirs en plaçant le Roi, en tant que chef de la Communauté religieuse, au-dessus de toutes les institutions du pays. Cet article a été décrié comme une source de justification et de légitimation de l'absolutisme, et a été dénoncé explicitement dans les manifestations organisées par le mouvement du 20 février. Dans son mémorandum à la Commission consultative, le Parti d'avant-garde arabe démocratique Attaliâa (PADS) a demandé la suppression de l'article 19 en raison de « sa formulation vague », qui donne au Roi des pouvoirs sans limite. Pour ce parti de gauche, l'usage abusif fait par Hassan II de cet article justifiait sa suppression dans la nouvelle Constitution. La proposition de l'USFP était plus nuancée. Selon l'USFP, la Commanderie des croyants devait être maintenue dans la Constitution, mais en

⁹ Selon l'article 19 de la Constitution, « *Le Roi, Amir al-mu'minin, représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat, veille au respect de l'Islam et de la Constitution* ».

limitant son domaine d'application et en clarifiant les pouvoirs dont elle pourrait être la source. Pour le parti socialiste, le rôle de l'Amir al-mu'minin devait ainsi être limité à « la supervision et la gestion du champ religieux », dans lequel il exerce ses pouvoirs d'une façon souveraine et sans partage, par le biais de dahirs (décrets royaux). La position du parti socialiste était justifiée par la crainte que l'absence totale d'une autorité chargée de la régulation du champ religieux, neutre et transcendant les clivages politiques, ouvre la voie à une véritable anarchie ou à une domination des partis islamistes sur le domaine spirituel et religieux. Le PJD a quant à lui soutenu le maintien du statut religieux du Roi au motif que la Commanderie des croyants est un fondement de l'identité du Maroc et de la Monarchie. Une position qui s'expliquait par une autre crainte : celle que le texte constitutionnel se trouve « sécularisé » par la suppression de toute référence à l'Islam, à commencer par l'absence de statut religieux consacré au chef de l'Etat.

2- Le Gouvernement

Dans les mémorandums présentés au CCRC, la majorité des partis ont abondé dans le sens du discours de Mohamed VI, qui affirmait sa volonté d'élargir et de renforcer les pouvoirs du Premier ministre. Les partis politiques auditionnés par la Commission ont ainsi tous recommandé de donner plus de poids et de pouvoirs au chef du Gouvernement. Pour le parti de l'Istiqlal, le Premier ministre devait « détenir effectivement le pouvoir exécutif, et (...) être entièrement responsable du Gouvernement, de l'Administration publique, des établissements et sociétés publics ». Selon le plus ancien parti politique au Maroc, dont est issu le Premier ministre Abbas El Fassi, les nominations aux postes de responsabilité civile devaient être faites par le chef du Gouvernement et soumises à l'approbation du Conseil des ministres, présidé par le Roi. Les islamistes du PJD ont formulé des

propositions visant à introduire un certain équilibre entre le Roi et le Gouvernement dans le domaine de l'exercice du pouvoir réglementaire et administratif. Ils ont ainsi proposé d'élargir encore les pouvoirs du Premier ministre, exercés au sein du Conseil du gouvernement. Dans le document présenté à la CCRC, le PJD a recommandé que la nomination des gouverneurs et des hauts responsables sécuritaires soit décidée au sein du Conseil du gouvernement, présidé par le Premier ministre, ce qui mettrait fin au contrôle du Roi sur ce type de nominations. Le PJD a également proposé que les lois, une fois validées par le Conseil du gouvernement, soient présentées au Parlement par le Premier ministre. Concernant la question de la responsabilité du Gouvernement, le parti Attaliâa a demandé que le Gouvernement soit responsable uniquement devant le Parlement, seule source de légitimité, et non pas devant le Roi, comme c'était l'usage dans les constitutions précédentes. Les autres partis n'étaient toutefois pas d'accord avec cette proposition : dans la majorité des mémorandums, ils préconisaient en effet que le Gouvernement soit responsable devant le Roi et le Parlement. Enfin, l'USFP a fourni une liste de postes où le Premier ministre, appelé chef de Gouvernement, devrait exercer un droit de nomination (hauts fonctionnaires de l'administration publique, centrale et décentralisée, directeurs des établissements publics et des entreprises d'Etat, présidents des universités, doyens et directeurs des académies).

3- Le Parlement

L'action du Parlement marocain et son fonctionnement ont toujours fait l'objet de critiques, y compris de la part des députés, qui se plaignaient du peu de moyens et de compétences dont ils disposaient. Le bicamérisme tel qu'il a été conçu par la Constitution de 1969 a été critiqué pour les pouvoirs considérés comme exorbitants et non démocratiques qu'il donnait à la

Chambre des conseillers (Chambre haute), tels que la possibilité de renvoyer le Gouvernement par le biais d'une motion de censure. Les mémorandums présentés par les partis à la CCRC ont largement exprimé le souci de renforcer les pouvoirs du Parlement, notamment en matière d'élaboration de la Loi et de contrôle du pouvoir exécutif. Tous les partis étaient ainsi d'accord pour faire du Parlement l'unique source de législation au Maroc et pour étendre le domaine de la Loi, comme l'avait d'ailleurs précisé le Roi dans son discours du 9 mars 2011. Le PAM a insisté sur la consolidation des mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement, en exigeant notamment du Gouvernement qu'il présente un bilan annuel détaillé de son action, suivi d'un débat. Selon ce parti, qui dispose actuellement du plus grand groupe parlementaire, la présentation d'une motion de censure devait être une prérogative exclusive de la Chambre des représentants (Chambre basse), et le quorum nécessaire pour demander cette motion devait être abaissé en deçà du quart des députés préconisé par la Constitution de 1996. Le contrôle de l'action du Gouvernement a occupé une grande partie du mémorandum du PJD, qui s'est démarqué des autres partis en recommandant la possibilité de renvoi d'un ministre à la suite du vote d'un tiers des élus. Les islamistes, fortement hostiles à la « transhumance » parlementaire, ont également demandé l'annulation du mandat de tout député qui changerait de parti, afin de mettre fin à une pratique courante au Parlement marocain, consistant à changer d'étiquette politique, au gré des intérêts personnels des députés. Une proposition radicale et tranchante a été faite par le PADS, qui a demandé la suppression pure et simple de la Chambre des conseillers, afin de simplifier la procédure législative et d'éviter les situations de blocage, mais aussi pour « faire des économies au budget de l'Etat ».

4- Les questions de l'identité

Deux éléments relatifs à la question de l'identité ont été au cœur des mémorandums soumis à la CCRC : la langue et la religion.

Dans son discours annonçant la réforme constitutionnelle, Mohammed VI avait fait de la question de la langue amazighe un axe majeur du travail de la Commission. Les partis politiques se sont donc engagés dans la voie tracée par le Roi et ont élaboré des propositions sur le statut du tamazight et sur sa place par rapport à la langue arabe, considérée par la Constitution de 1996 comme « la langue officielle du pays ». Deux positions ont émergé des mémorandums présentés par les partis politiques : consacrer la langue amazighe comme une langue officielle du pays au même titre que l'arabe, ou bien la considérer comme une langue nationale. L'officialisation du tamazight aurait impliqué qu'il soit utilisé par tous les services de l'Etat et l'administration publique, à côté de l'arabe. Deux partis ont soutenu cette option, en l'occurrence le Mouvement populaire et le Parti du progrès et du socialisme, mais en précisant qu'une loi organique devrait fixer l'usage de la langue amazighe et son évolution. Les autres partis ont quant à eux soutenu le statut de « langue nationale » octroyé au tamazight, qui ne produirait pas d'effet juridique ou administratif, mais qui reconnaîtrait à cette langue sa place comme composante de l'identité nationale. Le PJD a précisé dans son mémorandum que l'arabe devait être renforcé comme langue officielle du pays, critiquant à l'occasion l'usage hégémonique d'« une langue étrangère », c'est-à-dire le français, dans les entreprises, l'enseignement supérieur, l'administration et les médias. Pour le parti islamiste, le tamazight devait être reconnu comme une langue nationale et une loi organique devait déterminer « sa protection et son usage ». Le document présenté par l'USFP a proposé une solution différente, qui excluait la notion de « langue officielle » et préconisait de considérer l'arabe et le tamazight comme

les deux « langues nationales » du Maroc. L'activisme des associations de défense de la langue amazighe, qui a conduit à la création en 2001 de l'Institut royal de la culture amazighe (IRCAM), explique en grande partie l'inscription de cette question dans l'agenda des réformes constitutionnelles et la nécessité pour les partis politiques de donner une formule juridique et politique à cette question de l'identité marocaine.

Aucun des partis auditionnés par la CCRC ne s'identifie ouvertement comme un parti laïc soutenant la dissociation totale entre la religion et la politique au Maroc, ou demandant la suppression de la référence à l'Islam dans la charte suprême de la nation. Les mémorandums présentés ont cependant traduit des susceptibilités différentes et des tendances opposées. La majorité des partis s'accordaient sur la nature « islamique » de l'Etat marocain, mais certains partis, notamment islamistes, ont proposé quelques formulations pour corroborer et appuyer la présence des références religieuses dans le texte constitutionnel. Le PJD a ainsi réclamé la mise en place de garanties constitutionnelles pour qu'aucun texte législatif ne soit en contradiction ou en non-conformité avec les dispositions de l'Islam. Pour le parti dirigé par Abdelillah Benkirane, il fallait également insister sur la Commanderie des croyants comme base et fondement d'une monarchie démocratique au Maroc, capable d'unir tous les Marocains et de transcender toutes les différences idéologiques et culturelles. Annahda, petit parti qui se définit comme islamiste, a lui aussi insisté sur le statut religieux du Roi et a préconisé la consécration constitutionnelle du Malékisme comme rite religieux officiel de l'Etat marocain.

La place de la religion dans la Constitution et dans la législation marocaine a été déplacée et a indirectement glissé vers un autre niveau, à travers les débats sur la suprématie des conventions internationales

sur les lois nationales. Cette question a toujours été un point de discordance et d'achoppement entre les partis islamistes et ceux qui se définissent comme progressistes et modernistes. Les partis islamistes, dans une optique différentialiste et culturaliste, considèrent en effet que les conventions internationales doivent être conformes aux règles de la religion musulmane et ont toujours opposé une très forte résistance à toute ratification de convention ou à toute levée de réserve, par exemple lorsqu'il s'agit de questions d'égalité entre les hommes et les femmes. Pour certains partis, au contraire, l'universalité des droits de l'homme et l'affirmation de la suprématie des conventions internationales sur les lois nationales constituent des moyens pour séculariser la législation marocaine et contourner un débat frontal sur la place de la religion comme source de loi. L'USFP, par exemple, a ainsi recommandé dans son mémorandum de consacrer constitutionnellement le principe de « la suprématie des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, ainsi que les critères du droit international et du droit humanitaire par rapport au droit national, avec publication au bulletin officiel ». Attaliâa, qui partage la même position, a lui aussi réclamé la consécration de cette hiérarchie des normes juridiques dans la nouvelle Constitution marocaine.

La rédaction du texte : un travail de synthèse et de compromis

Après avoir reçu 185 documents contenant les propositions des partis, syndicats et associations, la CCRC a planché sur la rédaction du projet constitutionnel lui-même, qui allait être transmis au Roi et soumis au référendum populaire. Le travail de la Commission pendant la phase de rédaction a été entouré d'une grande discrétion, malgré quelques fuites qui ont pu arriver à la presse, mais qui ne révélaient pas l'architecture finale du texte. Début juin, la Commission a fini son travail d'élaboration et de rédaction du projet, et son président Abdellatif Mennouni a été

chargé de le présenter aux partis politiques et aux syndicats, dans le cadre du Mécanisme de suivi, dirigé par le conseiller Mohammed Moatassim. Une première rencontre a eu lieu le 7 juin 2001, au cours de laquelle M. Mennouni a exposé oralement les grandes lignes du projet de réforme, mais sans livrer la mouture écrite du texte aux représentants des partis politiques et des syndicats présents à cette rencontre, qui a duré plus de dix heures. Les chefs de deux partis de gauche (Attaliâa et le CNI) ainsi que les représentants de la Confédération syndicale, la CDT, ont alors décidé de quitter la rencontre pour contester la méthode de travail et le refus de leur remettre un document écrit. Par la suite, le 10 juin 2010, au Palais royal d'Oujda, M. Mennouni a remis le projet de réforme constitutionnelle à Mohammed VI. M. Moatassim a quant à lui présenté au Roi une synthèse des délibérations du Mécanisme de suivi, ainsi que les nouvelles propositions des partis et syndicats formulées après la rencontre du 7 juin.

Pendant la semaine qui a séparé la remise du projet constitutionnel au Roi et le discours de ce dernier dans lequel il a annoncé qu'il allait le soumettre au référendum, la plupart des partis politiques ont exprimé leur satisfaction et leur contentement à l'égard du travail de la CCRC. Seul le PJD, s'est démarqué. Abdelillah Benkirane, secrétaire général du parti islamiste, a en effet multiplié les sorties médiatiques et les meetings populaires pour mettre en garde contre « toute atteinte à l'identité islamique du Maroc » que le projet de réforme pourrait contenir et promouvoir. Il s'est également adressé au Roi pour l'exhorter à revoir le texte qui lui avait été présenté par la CCRC, menaçant de voter contre la réforme. Le patron du PJD n'a pas mentionné explicitement les articles qu'il visait, mais il a accusé des forces laïques de vouloir « pervertir » le projet de réforme et introduire des dispositions hostiles à « la nature islamique de l'Etat marocain »¹⁰. Le

¹⁰ Vidéo des déclarations d'Abdelillah Benkirane dans un meeting du PJD, <http://hespress.com/videos/32839.html>.

Mouvement de l'unicité et de la réforme (MUR), proche du PJD, a quant à lui publié un communiqué virulent dans lequel il rappelait que les questions de l'identité et du référentiel islamiques étaient des choix définitifs fixés par la nation marocaine depuis des siècles et qu'ils ne pourraient faire l'objet d'aucune remise en cause. Le communiqué du MUR alertait les Marocains à l'égard des « pièges tendus pas des associations laïques connues pour leur défense de l'homosexualité et encourageant à ne pas jeûner pendant le mois du ramadan, sous prétexte de la liberté religieuse »¹¹. La véhémence de l'attaque islamiste, quelques jours avant le discours du Roi, a tétanisé les partis politiques modernistes et les associations des droits de l'homme et a rappelé la violente et massive campagne islamiste de 2000 contre le plan d'intégration de la femme¹². Cette soudaine et inattendue réaction du PJD s'est avérée déterminante. Elle a obligé le Palais à introduire, in extremis, des modifications sur le projet présenté par la CCRC afin de ne pas se heurter à une mobilisation islamiste contre le texte présenté par le Roi au référendum.

Continuité et nouveautés

Le 17 juin 2011, Mohammed VI s'est adressé à la nation pour exposer les grandes lignes du texte qu'il allait soumettre au référendum fixé le 1er juillet 2011, appelant le peuple à voter en faveur de cette réforme. Le projet proposé par le Roi représentait une évolution importante par rapport à la Constitution de 1996, mais il ne pouvait cependant pas être qualifié de « révolutionnaire » et d'« historique » comme l'ont présenté les médias officiels et les partis politiques chargés de promouvoir la révision constitutionnelle.

¹¹ Communiqué du MUR <http://www.alislah.ma/2011-04-10-22-31-48/2011-04-26-11-06-46/view.download/3/24.html>.

¹² En 2000, des centaines de milliers de Marocains mobilisés par le mouvement islamiste marocain sont descendus dans les rues pour protester contre la réforme du code du statut personnel, proposée par le Gouvernement de gauche. Devant l'ampleur de la manifestation et de la riposte islamiste, le Gouvernement a été obligé de retirer ses réformes.

La monarchie demeure en effet au cœur de l'édifice institutionnel esquissé par le projet, et conserve la mainmise sur les différents leviers du pouvoir, malgré quelques changements qui donnent plus de compétences et de marge de manœuvre au Gouvernement et au Parlement. Le Roi reste notamment « Chef de l'Etat, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat et Arbitre suprême entre ses institutions » (article 42). Il nomme le Premier ministre, désormais appelé Chef du Gouvernement, et, sur proposition de ce dernier, il nomme aussi les ministres et peut mettre fin à leur fonction, après consultation du Chef du Gouvernement (article 47). La présidence du Conseil des ministres par le Roi lui confère également de larges prérogatives pour contrôler l'action du pouvoir exécutif. Ainsi, selon l'article 49 de la nouvelle Constitution, le Conseil des ministres présidé par le Roi « délibère des orientations stratégiques de la politique de l'Etat, des projets de révision de la Constitution, des projets de lois organiques, des orientations générales du projet de loi de finances, du projet de loi d'amnistie, des projets de textes relatifs au domaine militaire, de la déclaration de l'état de siège, de la déclaration de guerre ». Le Roi exerce également un pouvoir de nomination « aux emplois civils de wali de la Banque du Maroc (Bank al-Maghrib), d'ambassadeur, de wali et de Gouverneur, et des responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure du Royaume, ainsi que des responsables des établissements et entreprises publics stratégiques » (article 47). Ces nominations sont faites en Conseil des ministres sur proposition du Chef du Gouvernement et à l'initiative du ministre concerné. Quant à l'article 19, décrié et considéré comme la source de légitimation d'un pouvoir autocratique sans limite, il a été scindé en deux et réparti entre les articles 41 et 42, et assorti de quelques précisions. Ainsi, le Roi exerce ses prérogatives dans le cadre de la Commanderie des croyants exclusivement dans le domaine religieux, par le biais de dahirs (décrets royaux). Le Roi

préside aussi le Conseil supérieur des oulémas, seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (fatwas) sur les questions dont il est saisi. Sur un plan symbolique, la réforme constitutionnelle a supprimé la notion de « sacralité » du monarque et l'a remplacée par celle du « respect dû au Roi » (article 46).

L'une des grandes nouveautés de la réforme constitutionnelle est d'avoir précisé la modalité de nomination du Chef du Gouvernement, qui doit désormais être issu du parti politique arrivé premier aux élections législatives. Cette précision avait pour objectif de mettre fin à la nomination à la tête du Gouvernement de technocrates sans appartenance politique, comme cela avait été le cas en 2002 avec la nomination de Driss Jettou au poste de Premier ministre, qui avait alors provoqué la colère et les critiques des partis politiques. Théoriquement, la réforme constitutionnelle confère de grandes prérogatives au Chef du Gouvernement et dessine le profil d'un pouvoir exécutif fort et responsable de tout l'appareil administratif, qui échappait auparavant au Premier ministre (notamment les gouverneurs et walis, soumis au pouvoir du ministre de l'Intérieur, et nommés directement et souverainement par le Roi). La nouvelle réforme prévoit également la délégation par le Roi de la présidence du Conseil des ministres au Chef du Gouvernement.

Une grande partie de la réforme constitutionnelle a porté sur l'affirmation et la protection des droits et des libertés. Ceci est la conséquence de la composition de la CCRC, formée en grande partie de militants des droits de l'homme et de personnalités de sensibilité progressiste et moderniste. Le titre II de la nouvelle Constitution (articles 19 à 40), intitulé « Libertés et droits fondamentaux », représente ainsi une véritable charte dédiée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à l'Habeas corpus, à la protection des libertés civiles et politiques, ainsi qu'à l'énonciation des droits sociaux et économiques. Ce même souci de protection des libertés et de consolidation de la place du droit transparait

dans la partie relative au pouvoir judiciaire, jusqu'alors souvent critiqué pour le manque d'indépendance des juges à l'égard du pouvoir exécutif. Le texte soumis au référendum a ainsi prévu « un divorce » entre les deux pouvoirs, en procédant à la création du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ), chargé de « l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline » (article 113). En dépit de cette autonomisation des magistrats par rapport au pouvoir exécutif, le Roi maintient son contrôle sur le pouvoir judiciaire, à travers la présidence du CSPJ, qui lui revient, et à travers la nomination de certains de ses membres.

Parmi les points problématiques qui ont suscité un vif débat avant la présentation du projet au vote populaire figurait la question religieuse. Selon les témoignages de certains membres de la CCRC¹³, le projet initial préparé par la Commission prévoyait la consécration du principe de « la liberté de conscience », qui devait remplacer « la liberté de culte » protégée par les constitutions précédentes. L'inscription de la liberté de conscience dans le texte constitutionnel devait garantir un plus large espace pour l'exercice des libertés individuelles et reconnaître la légitimité et l'existence d'orientations philosophiques et spirituelles qui ne peuvent être réduites aux religions et aux cultes, jusqu'alors seuls à bénéficier de la reconnaissance et de la protection de l'Etat. La polémique et la campagne initiées par le PJD et le MUR ont toutefois obligé le Palais à battre en retraite et à modifier le projet présenté par la CCRC. Le conseiller Mohammed Mouatassim, qui dirigeait le Mécanisme de suivi, a apporté les modifications finales au texte après avoir rencontré les dirigeants du PJD. La notion de liberté de conscience a alors été abandonnée, et l'ancienne disposition – où seule la liberté

de culte est reconnue et protégée par l'Etat – a été maintenue.

La question de la langue amazighe a été également tranchée, puisque celle-ci a été reconnue comme une langue officielle du Maroc, à côté de l'arabe. Une loi organique est prévue pour définir « le processus de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et dans les domaines prioritaires de la vie publique, et ce afin de lui permettre de remplir à terme sa fonction de langue officielle » (article 5).

Le référendum : un succès pour Mohamed VI

Après une campagne de deux semaines, le projet de réforme a été adopté par référendum à la majorité écrasante de 98,5 % des voix, avec un taux de participation de 73 %. Ce résultat s'explique d'abord par une campagne référendaire agressive et massive de l'Etat en vue d'assurer un taux de participation élevé et une adhésion populaire massive. Cette campagne a été fortement dénoncée par les adversaires de la réforme constitutionnelle, qui se sont plaint du faible espace qui leur a été laissé pour exprimer leurs positions et leurs griefs. Tous les moyens de l'Etat, et notamment les médias publics, ont été utilisés pour pousser les Marocains à voter en faveur de la Constitution. Même les mosquées ont été mobilisées pour promouvoir la réforme proposée par le Roi. Les imams se sont fortement impliqués, exhortant les fidèles à approuver le projet qui leur avait été soumis par le Roi, *Amir al-mu'minin*¹⁴. Pour contrecarrer le mouvement du 20 février qui avait appelé à boycotter le référendum, l'Etat a également eu recours aux confréries religieuses, et principalement à la très influente Zaouia Boutchichia, dont des milliers de membres sont descendus dans les rues pour manifester leur soutien au Roi et à la nouvelle Constitution. Le recours aux

¹⁴

<http://www.aufaitmaroc.com/actualites/maroc/2011/6/30/lheure-du-choix>.

¹³ Notamment Amina Bouayache et Driss Yazami.

confréries religieuses a constitué une démonstration de force de la part de l'Etat, qui a cherché ainsi à démontrer sa capacité de mobilisation au sein des groupes religieux face au mouvement islamiste Al-adl, qui a fourni un nombre important de manifestants au mouvement du 20 février. La majorité des partis politiques, à l'exception du PSU et d'Annahj, ont en outre appelé à voter en faveur de la Constitution, et il en a été de même de la part des syndicats. L'absence de voix appelant à voter « non » a en grande partie expliqué le score massif recueilli le « oui » : les opposants à la réforme ont en effet prôné le boycott, sous-estimant par là la capacité de mobilisation de l'Etat et le soutien dont bénéficie le Roi auprès des Marocains.

Pour Mohamed VI, la révision constitutionnelle a été une occasion de renforcer l'image d'un Roi réformateur aux yeux de l'opinion publique internationale, comme en attestent les réactions positives des chancelleries occidentales, mais aussi d'asseoir sa domination sur la vie politique marocaine, en procédant à un réajustement de la distribution des pouvoirs qui ne porte finalement aucune atteinte à l'hégémonie et la centralité de la Monarchie.

Cette réforme ne répond toutefois que de façon partielle à la demande formulée par l'opposition et exprimée lors des manifestations organisées par le mouvement du 20 février visant à la mise en place d'une véritable monarchie parlementaire. Malgré l'élargissement des pouvoirs du Chef de Gouvernement et l'extension du domaine de la Loi, la Monarchie demeure la pierre angulaire de toute l'architecture institutionnelle du pays et le Roi le maître du jeu politique. Les élections législatives prévues le 25 novembre 2011 devraient être un premier et sérieux test pour la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, puisqu'elles devraient aboutir à la nomination d'un chef du Gouvernement issu du parti arrivé premier au scrutin. Une première expérience dans l'histoire constitutionnelle du pays, qui pourrait s'avérer intéressante à observer, surtout dans la

perspective d'une victoire électorale des islamistes du PJD.