

**LE DROIT CONSTITUTIONNEL MAROCAIN
OU LA MATURATION PROGRESSIVE
D'UN SYSTEME EVOLUTIF.**

Par

Khaled Naciri

Le droit constitutionnel marocain met en oeuvre un système complexe, investissant des référents multiples, puisant à des sources d'inspiration juridique, politique et institutionnelle diverses, lui conférant à priori une allure particulièrement subtile. Cela dérouté souvent observateurs et analystes étrangers. Cela les oriente aussi, parfois sur de fausses pistes, dès lors qu'ils se bornent à des approches formalistes ou privilégient des schémas préétablis et confortables.

Il ne s'agit pourtant ni d'un bric-à-brac hétérogène, ni d'un régime totalement sui-générés et ésotérique. Au terme d'une observation scientifique vigilante on se trouve en face d'un système s'articulant sur une logique fondamentale et cohérente. Celle-ci est basée sur l'intégration, à l'ambition synthétique, d'apports civilisationnels variés et dont la diversité est porteuse de complémentarité et non point d'incohérence.

Le référentiel arabo-musulman demeure fortement présent, tout en s'alliant avec une réelle volonté de modernisation, assumée par les forces socio-politiques les plus influentes. Non point que des forces agissantes ne s'exercent pas en sens inverse. La société, dans ses strates civile et politique est en effet traversée par d'intenses courants contradictoires, signes d'une vitalité indéniable. Parmi ces courants, inévitablement, se trouvent ceux qui s'expriment plus ou moins ouvertement pour la modernité et le progrès, et ceux qui se positionnent plus ou moins consciemment en faveur de modèles passéistes. Telle est la réalité socio-politique profonde du Maroc de la fin du XX^{ème} siècle. Cela rejaille forcément sur le débat politique et sur le rapport des forces politiques, formalisés précisément dans le texte et le contexte constitutionnels.

Les sources, l'idéologie et même l'organisation des pouvoirs portent la trace de cette profusion, tant il est vrai que toute constitution reflète toujours, peu ou prou l'état du rapport des forces en présence au sein d'une société vivante. Cela rejaillit également sur la capacité d'évolution dans la stabilité, caractérisant le régime socio-politique et la vie institutionnelle du Maroc, quand bien même la vie politique connaisse une vitalité parfois brouillonne.

Les deux concepts fondamentaux de l'intitulé de la présente communication (maturation progressive et système évolutif) méritent donc, à la lumière de cette présentation, quelques rapides et nécessaires éclaircissements.

Nous évoquons la maturation parce que dans notre analyse, le système marocain accède progressivement à l'âge de la maturité après être passé par des étapes d'expérimentation, d'échecs et de reflux. Au terme d'expériences constitutionnelles, très peu consensuelles, l'institutionnalisation du régime aurait pu capoter, comme cela se produit souvent de par le monde. Grâce toutefois à un certain nombre de paramètres propres, le Maroc a pu éviter de sombrer dans les errements que d'autres n'ont pas pu (ou su) éviter. Il faudra essayer de les identifier.

Nous évoquons aussi un système évolutif parce que le caractère premier, nous semble-t-il de ce dernier est précisément sa capacité à suivre le temps, à s'adapter afin d'éviter la sclérose ou la stagnation. Contrairement à une propension bien connue chez beaucoup de régimes, ceux-ci ossifient des structures et des procédures et peinent à les réviser quand bien même la nécessité s'en fait sentir. Les pays démocratiques parmi ceux-ci, retardent les révisions, mais, en dehors de ce retard, on ne relève pas de conséquences dommageables. En revanche, les moins démocratiques parmi ceux-ci accusent le coup et l'incapacité d'évoluer, consolide le blocage et fait le lit des changements constitutionnels intempestifs, déstabilisés et déstabilisants. Dans ce cas donc, les conséquences peuvent être douloureuses.

Le Maroc en ce qui le concerne, avant même d'accéder à une démocratie mature, s'équilibre dans une capacité d'évolution intériorisant le désir profond de changement montant des entrailles de la société, même si l'on peut estimer que le mouvement n'est pas assez rapide. Il faudra donc essayer de dévoiler cette mécanique interne.

Ce panorama synthétique ne pourra donc faire l'économie d'un regard sur les sources du droit constitutionnel marocain (I) comme première étape en vue d'examiner par la suite l'évolution de ce droit (II). Les droits et libertés entérinés par la constitution pour l'organisation des pouvoirs, feront ensuite l'objet des examens suivants (III et IV) pour conclure sur ce qui nous paraît constituer le trait distinctif majeur du système, un processus progressif d'institutionnalisation.

I- LES SOURCES DU DROIT CONSTITUTIONNEL :

I.1. L'idéologie du système califal et de la Commanderie des croyants demeure l'arrière-fond doctrinal pérenne du régime marocain, la source primordiale de la légitimité. Le Roi, clé de voûte du système, est l'héritier du Sultan, qui n'est lui-même qu'une institution directement issue d'un vieux droit public musulman, riche d'accumulations doctrinales variées, s'étalant sur plusieurs siècles.

Le Sultanat s'exerce sur un socle pérenne multiséculaire depuis le 9^{ème} siècle, très exactement depuis la première dynastie nationale, celle des Idrissides. De fait le Maroc a commencé à se structurer historiquement, portant en germe la configuration présente dans le cadre d'un triple mouvement : le pays a vu s'installer en même temps l'Islam, la cohésion nationale et les bases de l'Etat, à peu près à la même période. De sorte que l'implication entre ces trois composantes a toujours été particulièrement forte. La Monarchie elle-même, empruntée au Califat de Bagdad a toujours été un élément de structuration du champ religieux et politique, ces deux dimensions ayant toujours fonctionné de concert. Les dynasties régnantes se succédant, elles ont toujours veillé à se légitimer sur le créneau religieux et le Sultan a toujours été le Calife et le Commandeur des croyants.

La Monarchie moderne n'a jamais rompu ce cordon ombilical de dimension idéologique avec le passé, réinvesti dans l'espace étatique présent, en tant que vecteur de cohésion et de stabilité. Et c'est tout naturellement qu'elle se trouve placée aux premières loges dans l'architecture institutionnelle en vigueur.

I.2. L'idée moderne de monarchie constitutionnelle, s'est progressivement élaborée depuis l'indépendance en 1956. C'est en effet au terme d'un protectorat que la France lui a imposé de 1912 à 1956, que le Maroc s'est engagé dans une progressive modernisation institutionnelle.

On doit cependant évoquer ici les premières ébauches de mouvement constitutionnel au Maroc dès le début du 20^{ème}, avant même que le pays ne soit soumis au joug colonial. Doit être cité ici pour rappel, le mémoire constitutionnel datant de 1906 et soumis au Sultan, mais surtout le projet de constitution de 1908, publié par le journal Lissan Al Maghreb paraissant à Tanger, en octobre 1908 et dont les auteurs sont demeurés anonymes jusqu'à nos jours. Ce dernier document en particulier témoigne de l'existence alors, au sein de l'intelligentsia marocaine, d'un embryon de démocratie moderne, même si l'économie générale de ce projet traduit une approche parfois brouillonne. Mais pour la première fois dans l'histoire du pays l'idée de séparation des pouvoirs apparaît et même celle des Droits de l'Homme.

Intervenu cependant dans un environnement culturel médiocre et dans une période de régression de l'Etat (quatre ans plus tard ce dernier allait s'effondrer sous les coups de boutoir d'une Europe impériale et coloniale), ce projet est resté sans lendemain.

Il faudra attendre que le Mouvement National lève l'étendard de la revendication des réformes puis de l'indépendance et de la démocratisation à la fin des années trente puis quarante et cinquante, pour que soit posée de façon systématique la question de la modernisation institutionnelle et de la monarchie constitutionnelle.

II- L'EVOLUTION DU DROIT CONSTITUTIONNEL :

II.1. Si nous faisons remonter l'apparition réelle de l'idée moderne de monarchie constitutionnelle à 1956, ce n'est en fait qu'en 1962 qu'à démarré l'ère du droit constitutionnel formel, un an après le début du règne du Roi Hassan II. Dès 1956 cependant, le Roi Mohammed V nommait un « Conseil National Consultatif », ébauche d'une première assemblée délibérante. Deux ans plus tard, le souci de rationalisation du système débouchait sur la proclamation de la « Charte Royale », traçant les étapes du programme de mise en place des institutions nouvelles, proclamant notamment le principe de séparation des pouvoirs et de respect des libertés publiques.

En novembre 1960 « un Conseil Constitutionnel » était créé par le Roi, mais les graves dissensions politiques d'alors avaient vite fait de neutraliser l'opération. Le décès du Roi Mohammed V trois mois plus tard créait de nouvelles préoccupations.

Le Roi Hassan II s'attela rapidement quant à lui, à l'élaboration d'une constitution en bonne et due forme. A mi-chemin entre le procédé royal classique de l'octroi, et la revendication d'une assemblée constituante réclamée en particulier par la gauche, le procédé constitutionnel marocain a opté pour une rédaction par le Roi assisté par des techniciens du droit constitutionnel, le projet étant alors soumis à l'approbation référendaire.

C'est ainsi que le Maroc a été doté de sa première constitution le 7 décembre 1962.

II.2. Formellement, le Maroc a été successivement doté de cinq constitutions (1962, 1970, 1972, 1992, 1996). L'ampleur inégale toutefois, des innovations - transformations dont elles ont été le vecteur - oblige à nuancer l'analyse. L'approche formaliste en effet, atteint vite ses limites et ne renseigne que très superficiellement sur la réalité profonde des phénomènes juridiques et politiques étudiés.

En fait, au cours de ces trente cinq années, et au-delà d'une vie institutionnelle et politique, parfois agitée, deux moments constitutionnels fondamentaux peuvent être identifiés : Le premier en 1962 et le second, trente ans plus tard en 1992. La première constitution, celle de l'Etat moderne post-protectoral a installé les bases d'une structure cohérente qui n'a connu, à l'occasion des révisions de 1970 et 1972, que des mises à jour techniques ne portant pas atteinte à l'économie générale d'un système dont les contours ont été définitivement tracés en 1962. Si en 1992, en revanche, la doctrine officielle parle toujours de « révision constitutionnelle », nous pensons, en ce qui nous concerne que le texte du 4 septembre 1992, va bien au-delà d'une simple révision, ce dernier concept évoquant plus un réaménagement formel qu'un véritable toilettage. Or c'est précisément l'objet de la Constitution de 1992, qui en introduisant des éléments de modernisation parlementaire indéniable, opère une incontestable rupture avec le système de 1962-70-72, quand bien même le socle de la légitimité historique et de la monarchie gouvernante soit demeuré intact. La révision, quatre ans plus tard, en 1966, n'est qu'un réajustement dans le sens de l'installation du bicaméralisme.

II.3 Chacune de ces trois constitutions cependant porte un cachet spécifique qu'il convient de mettre à jour : Chacune des constitutions successives répondait à un contexte et à une problématique et avait donc un caractère propre.

Résumons le débat et observons qu'en :

- 1962, le pays était doté de la constitution de l'expérimentation,
- 1970, le pays était doté de la constitution du reflux,
- 1972, le pays était doté de la constitution de la stabilisation,
- 1992, le pays était doté de la constitution de la modernisation,
- 1996, le pays était doté de la constitution de la maturation.

Cette datation mérite explication. La constitution de 1962 était celle de l'expérimentation, à cause d'une observation d'évidence : première expérience constitutionnelle, elle a connu les heurs et malheurs de toute nouveauté : des tâtonnements, quelques succès, beaucoup de ratages et un échec. De fait, le premier parlement du royaume, élu sous l'empire de cette constitution fut le siège d'une belle cacophonie et fonctionna moins de deux ans, débouchant dès 1965 sur un état d'exception qui dura jusqu'à 1970. Le 20 mars de cette année, la seconde constitution était scellée (toujours, bien entendu, dans le cadre, du formalisme référendaire).

Intervenue dans un contexte politique tourmenté, caractérisé par une mésentente grave entre le Palais et les partis du Mouvement National, la révision constitutionnelle ne pouvait naturellement que porter l'empreinte de l'environnement politique précaire prévalant alors. Une constitution entérinant un verrouillage institutionnel au niveau des prérogatives gouvernementales et parlementaires. C'est cela la constitution du reflux. Reflux d'un processus de démocratisation entamé huit ans plus tôt et qui, au lieu d'avancer, reculait sérieusement. Dans la durée, la constitution de 1970, ne fut donc qu'une parenthèse, qui, du reste, fut de courte durée.

Deux années plus tard, reflet d'une évolution irrépressible malgré sa lenteur, cette constitution était abrogée et la troisième constitution du royaume voyait le jour le 15 mars 1972. Reprenant la même architecture que les deux premières lois fondamentales, cette constitution faisant en partie droit aux revendications insistantes de l'opposition, elle résorbait les graves régressions de 1970, notamment sur la question centrale du gouvernement et du Parlement.

Votée encore une fois dans une ambiance crispée - les partis du mouvement national et progressiste exprimaient leur refus, en appelant à la non-participation au référendum (en appelant à voter « non » en 1970 et

ne pas participer au vote en 1972) - elle a malgré tout joué un rôle remarquable dans la normalisation de la vie politique marocaine. La constitution de 1972 mérite ainsi d'être qualifiée « constitution de la stabilisation », à cause d'abord de sa remarquable longévité : vingt ans ! A cause également du contexte politique qu'elle a pu générer, à l'ombre duquel les principaux acteurs du champ politique national ont appris à s'écouter, à faire des concessions réciproques et à travailler ensemble. C'est sous l'empire de cette constitution que s'est produit l'événement politique majeur du Maroc post-indépendance : la stabilisation du jeu institutionnel et politique, les partis d'opposition intégrant peu à peu une culture de démocratie moderne, à la lumière de laquelle, l'accès au pouvoir - objet ordinaire et légitime - s'effectue selon le processus de la légalité institutionnelle. Celle-ci n'excluant bien entendu, aucunement le débat politique parfois vigoureux.

Après avoir accompli ces bons et loyaux services, cette constitution commençait malgré tout à s'essouffler à la fin des années quatre-vingt. Et à la faveur des transformations géopolitiques radicales caractérisant le monde de l'après-guerre froide, ainsi que dans le sillage d'une revendication revigorée de plus de démocratie et de droits de l'Homme caractérisant le champ politique marocain en cette même période, s'est progressivement imposée la problématique d'une réforme constitutionnelle en profondeur. Le Roi, aussi bien que les partis d'opposition en convenaient partiellement, quand bien même les sensibilités et les préoccupations étaient parfois différentes. Organe constituant par excellence, le Roi a donc intégré dans le projet de révision un certain nombre de revendications de l'opposition nationaliste et de gauche allant dans le sens d'une plus grande parlementarisation du système. (Toutes leurs revendications n'ont cependant pas été prises en considération).

C'est dans ce contexte qu'a été préparée et adoptée la constitution du 4 septembre 1992, la constitution de la modernisation. Nous la qualifions ainsi parce qu'au regard des innovations fondamentales dont elle a été le vecteur, et au-delà d'une incontestable continuité dans le système de légitimité et au niveau des prérogatives arbitrales et suprêmes de la monarchie, cette constitution a véritablement opéré une rupture par rapport à l'ancien système. Le texte de 1992, en ce qu'il a formalisé la dialectique de la continuité et de la rupture, fut un moment de modernisation éminent. Pour la première fois en effet, une référence constitutionnelle explicite à la conception universelle des droits de l'Homme figure dans le préambule de la loi fondamentale. Pour la première fois aussi, le gouvernement n'entre en fonction qu'au terme d'une véritable double investiture, celle du Roi bien entendu, mais également désormais, du parlement qui, s'il n'est pas majoritairement satisfait de l'équipe exécutive nommée par le Roi peut la

mettre en minorité dès la présentation de son programme et l'obliger à démissionner. D'autres éléments de modernisation essentiels caractérisent ce texte, que nous évoquerons plus loin (voir: IV- L'organisation des pouvoirs).

Quatre ans plus tard, est intervenue la dernière des révisions. Nous qualifions ainsi, la constitution du 13 septembre 1996, de constitution de la maturation, pour deux raisons principales, au demeurant étroitement imbriquées l'une dans l'autre. D'une part, eu égard au contexte décrié et consensuel dans lequel cette révision a été accueillie par la classe politique, en particulier l'opposition traditionnellement hostile ou réservée quant aux précédentes révisions. Pour la première fois dans l'histoire du pays, c'est à la quasi-unanimité que le texte a été positivement accueilli, les principales forces politiques ayant appelé à voter « oui » au référendum. La seconde raison tient au contenu même de la nouvelle loi fondamentale qui a capitalisé tous les acquis démocratiques engrangés depuis 1992 en y ajoutant l'élection de l'intégralité des membres de la chambre des représentants (la Chambre Basse) au suffrage universel direct, rompant avec les dispositions qui avaient cours depuis 1972, en vertu desquelles un tiers de la chambre était élu au suffrage indirect. La somme des différents éléments de modernisation, consensuellement admis, aussi bien par le Palais que les partis, introduit dans le jeu une ambiance de sérénité, de pondération et de stabilité caractéristique de l'ère de maturité.

III- LES DROITS ET LIBERTES ENTERINES PAR LA CONSTITUTION :

III.1. Le dispositif constitutionnel et légal prévu par le droit positif est substantiel. Précisons d'emblée que si le problème se pose au Maroc sur cette question, c'est plus au niveau de la mise en oeuvre des dispositions légales qu'au niveau de déficits juridiques stricto-sensu. Mais ajoutons également que les forces démocratiques (aussi bien les partis nationaux et progressistes que les ONG de défense des droits de l'Homme) insistent de plus en plus fortement, aussi, sur la nécessaire mise à niveau des textes pour une meilleure conformité avec la culture universelle des droits de l'Homme.

Le dispositif actuel cependant demeure appréciable. La constitution prévoit expressément en son titre premier, consacré aux principes fondamentaux, les droits et libertés essentielles, souveraineté appartenant à la Nation, consécration du rôle du multipartisme et du pluralisme syndical, égalité des marocains devant la loi, liberté

d'établissement, d'opinion, d'expression, d'association, inviolabilité du domicile, secret de la correspondance, droit à l'éducation et au travail, droit de faire grève... On accordera une mention spéciale à la liberté religieuse, dans le cadre des spécificités de l'Islam qui, en l'occurrence interdit l'apostasie. Les marocains musulmans n'ont donc pas le droit d'adopter une autre religion, mais la liberté de culte totale est reconnue aux « Gens du Livre », chrétiens et juifs.

On signalera également, qu'en dehors du texte constitutionnel, le Maroc est doté d'un code des libertés publiques datant de 1958 (deux ans après l'indépendance) de facture très libérale, réglementant le droit d'association (régime déclaratif et non d'autorisation préalable), le droit des rassemblements publics et le régime de la presse. Ce code a connu quelques réaménagements restrictifs en 1973 et que le nouveau gouvernement est en train de réexaminer.

Dans ce même cadre, l'attention doit être attirée sur la politique pénale et notamment sur le code pénal et le code de procédure pénale datant également du début de l'indépendance, de facture généralement moderne et qui ont été révisés ces dernières années dans le sens d'une meilleure harmonisation avec la culture universelle des droits de l'Homme.

III.2 Un système de protection structuré existe en aval de ce dispositif constitutionnel et légal. En l'occurrence le pouvoir législatif lui-même dispose d'un certain nombre d'instruments d'action. C'est ainsi que les droits individuels et collectifs sont confiés par la constitution au domaine exclusif de la loi et le parlement a -depuis 1992- toute latitude pour former des commissions d'enquête, saisir le conseil constitutionnel, ou interpellier le gouvernement, voire le censurer.

Ce système de protection inclut bien évidemment l'autorité judiciaire : la création récente des tribunaux administratifs (chargés de connaître notamment des plaintes de citoyens contre l'usage abusif de ses prérogatives, par l'administration) vient renforcer ce système, ces nouvelles juridictions, venant s'ajouter aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Ces derniers sont toujours compétents pour connaître des crimes et délits de droit commun, matières régies par le code pénal et le code de procédure pénale, précédemment cités et qui ont été révisés au début des années quatre-vingt-dix dans le sens d'un élargissement des droits et libertés reconnus aux prévenus et d'une intervention du Parquet mieux balisée et réglementée, afin de mettre un terme à des abus qui avaient un moment, défrayé la chronique.

III.3 La problématique des droits de l'Homme a largement dominé le débat politique au Maroc, avec une acuité particulière depuis la fin des années quatre-vingt. Le contexte international nouveau consécutif à la montée des revendications démocratiques concomitante à l'effondrement des états du socialisme bureaucratique, la célébration internationale du 40^{ème} anniversaire de la Déclaration Universelles des Droits de l'Homme, l'activisme renouvelé des diverses forces démocratiques nationales, tout cela avait contribué à focaliser l'attention sur cette problématique. Le préambule de la constitution, introduisant dès 1992 une mention explicite et solennelle de « l'attachement du Royaume aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus » aura constitué une rupture juridique majeure avec le passé. De même, la création à la même époque d'un « Conseil Consultatif des Droits de l'Homme », instance consultative auprès du Roi, chargée de ce dossier et composée de personnalités choisies par lui, appartenant aux divers milieux politiques, économiques, sociaux et culturels, largement représentative des diverses sensibilités politiques du pays, s'inscrit-elle dans la même dynamique. Celle-ci avait du reste été confortée à la même période par une action plus soutenue, menée par les ONG de défense des droits de l'Homme et le toilettage des divers instruments juridiques liés au sujet des libertés publiques, notamment le code pénal et le code de procédure pénale précédemment évoqués. Jusqu'à cette fin d'année 1998, le processus, par définition inachevé, est toujours en cours et enregistre des acquis progressifs.

IV- L'ORGANISATION DES POUVOIRS :

IV.1. Les institutions gouvernantes (royauté, parlement et gouvernement) se partagent les pouvoirs selon un agencement en vertu duquel le Roi règne et gouverne, le parlement légifère dans un domaine limitativement énuméré et le gouvernement dispose du pouvoir réglementaire et de l'administration.

La caractéristique de base du régime en effet, est directement induite par l'idéologie fondatrice citée dans la première partie, à savoir la place et le rôle prééminents dont est investie l'institution monarchique. Pièce centrale du système, la royauté exerçant un magistère moral et politique primordial, elle se trouve naturellement au cœur du jeu institutionnel. L'article 19 de la constitution formalise à cet égard la signification de son rôle. Le Roi est fort de son statut de Commandeur des Croyants (statut idéologico-religieux essentiel) et de « Représentant suprême de la Nation », ce statut lui permettant de se positionner en maître du jeu,

d'ordonnateur et d'arbitre en appel. De nombreux autres articles lui confient de larges prérogatives dans son rapport avec le gouvernement aussi bien qu'avec le parlement.

IV.2. Des emprunts au constitutionnalisme français (qui a inspiré un certain nombre de techniques constitutionnelles marocaines) sont observables : (le Roi promulgue la loi, dispose du pouvoir de dissolution discrétionnaire, préside le conseil des ministres, et peut déclarer l'état d'exception). On signalera cependant qu'il peut demander une deuxième lecture pour toute loi votée ou refusée, soumettre à référendum tout projet ou proposition de loi hormis le cas où, après nouvelle lecture, il aurait été adopté ou rejeté à la majorité des deux tiers des membres composant les deux chambres. Responsable devant le Roi, le gouvernement est nommé par celui-ci sur proposition du premier ministre et peut être démis par lui. Mais responsable également devant le parlement, le gouvernement doit obtenir l'agrément parlementaire pour exercer ses prérogatives. Il s'agit là d'une véritable seconde investiture accordée par la chambre des représentants (celle élue au suffrage universel). La chambre des conseillers, seconde chambre instituée à la faveur de la révision de 1996, comprend des élus des collectivités locales (les 3/5) et des représentants des chambres professionnelles et des salariés (les 2/5). Ceux-ci sont élus pour 9 ans et les députés pour cinq ans. Doté des pouvoirs ordinaires reconnus aux instances législatives, le parlement marocain possède le pouvoir de contrôler et le pouvoir de légiférer. Au titre du premier pouvoir on rappellera la double investiture et la motion de censure reconnue aux deux chambres (originalité marocaine), mais avec une majorité renforcée des 2/3 pour sa recevabilité dans la Chambre Haute.

Cette dernière dispose aussi (originalité également) du pouvoir de voter des « motions d'avertissement » au gouvernement, mais celles-ci n'entraînent pas le renversement du cabinet. Le vote de confiance peut être demandé par le gouvernement à la première chambre seulement, la défiance entraînant la démission de l'exécutif. Au titre du pouvoir de légiférer, un dispositif complet est envisagé que nous examinerons dans le § IV.3, (infra).

Dans le cadre de l'exercice de ce même pouvoir de contrôle, on signalera la procédure des questions orales hebdomadaires, véritable exercice de harcèlement des ministres par les parlementaires, d'autant plus qu'un délai de vingt jours leur est accordé pour répondre, ces séances étant au surplus retransmises en direct à la télévision. On signalera également la possibilité depuis 1992, pour les deux chambres, de créer des commissions d'enquête.

IV.3. Le parlementarisme rationalisé est une technique largement mise à contribution, notamment dans l'articulation des pouvoirs

entre l'exécutif et le législatif. A cet égard, on doit observer que le parlement est, comme en France, législateur d'exception, c'est-à-dire que les domaines où il peut intervenir sont limitativement énumérés, les autres matières appartenant soit au Roi (qui prend des Dahirs) soit au gouvernement qui dispose du pouvoir réglementaire.

Relèvent ainsi du domaine législatif :

- les droits individuels et collectifs,
- la détermination des infractions et des peines, la procédure pénale, la procédure civile et la création des juridictions,
- Le statut des magistrats,
- le statut général de la Fonction Publique,
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires,
- le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales,
- le régime des obligations civiles et commerciales,
- la création des établissements publics,
- les nationalisations et privatisations,
- le vote de la loi des finances annuelle.

Le parlement (dans ses deux chambres) peut voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'action de l'Etat. L'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres des deux chambres du parlement, la loi étant votée dans les mêmes termes par ces deux chambres. En cas de désaccord, une procédure de navette par « commission mixte paritaire » est prévue et un désaccord persistant ouvre la voie à une adoption par la seule chambre des représentants, mais à la majorité absolue des membres la composant. Le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. En cas de désaccord, le conseil constitutionnel (organe créé en 1992) statue en urgence (huit jours). Doit également être mentionnée la possibilité pour le parlement de voter des « lois d'habilitation » autorisant le gouvernement à prendre pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, par décret, des mesures qui sont normalement des prérogatives législatives.

Dans l'intervalle des sessions (le Maroc adopte le régime des deux sessions annuelles), latitude est accordée au gouvernement de prendre avec l'accord des commissions concernées des deux chambres des décrets-lois.

Ceux-ci requièrent ultérieurement une ratification du parlement, au même titre d'ailleurs que les décrets pris dans le cadre des lois d'habilitation.

IV.4. De ce qui précède, il ressort clairement que la séparation des pouvoirs est un principe constitutionnel mis en oeuvre, même si elle ne concerne pas l'institution monarchique. Cette dernière idée est assumée dans sa signification (liée à l'idéologie fondatrice du pouvoir) et ses conséquences (le Roi règne, gouverne et surplombe les autres institutions). A cet égard, on doit noter que le Roi intervient dans le domaine législatif par plusieurs biais : on a déjà signalé plus haut le droit de demander et obtenir la seconde lecture ainsi que le droit de soumettre une loi à référendum et le pouvoir de promulguer la loi (dans un délai de 30 jours, précisé depuis 1992). On n'omettra pas de s'arrêter ici sur d'autres dispositions confortant le rôle du monarque, comme sa présidence du conseil des ministres qui est saisi de tous les projets de loi avant d'être soumis au parlement, comme la possibilité de se substituer au parlement pour légiférer, en attendant l'élection d'un nouveau, après dissolution, ou comme le droit de saisir le conseil constitutionnel (au même titre du reste que le premier ministre, les présidents des deux chambres ou le quart des membres de l'une ou l'autre chambre) pour contester la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation, ou comme le droit de prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle à soumettre à référendum (l'initiative de la révision appartenant également aux deux chambres du parlement qui doivent l'adopter dans des termes identiques à la majorité des deux tiers des membres qui les composent).

Pour compléter ce rapide panorama, on doit signaler pour mémoire, l'existence d'un certain nombre d'institutions auxquelles la loi fondamentale a conféré un rôle spécifique dans cette architecture globale.

- Le Conseil Constitutionnel, institution créée (depuis la révision de 1992), succédant à la chambre constitutionnelle de la cour suprême, elle est composée de six membres désignés par le Roi (dont le président) et six autres désignés par les présidents des deux chambres du parlement, leur mandat n'est pas renouvelable. Cette institution est chargée de statuer sur la régularité des référendums et élections législatives, mais elle est surtout investie d'une mission de contrôle de la constitutionnalité des lois : les lois organiques avant leur promulgation, et les lois ordinaires, dans les conditions précédemment évoquées.

- La Haute Cour, institution judiciaire exceptionnelle, elle a pour objet de statuer sur les crimes et délits commis par les membres du

gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions après avoir été mis en accusation par les deux chambres du parlement. Elle est composée à parts égales de membres élus au sein des deux chambres, son président étant nommé par le Roi.

- La Cour des Comptes est une institution qui vient de recevoir une consécration constitutionnelle à la faveur de la révision de 1996, avec notamment pour mission « d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances », « d'assister le parlement et le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence ». Un effort de maîtrise de l'organisation de cette cour et de meilleure structuration est engagé, à la lumière des nouvelles dispositions constitutionnelles, par la création de cours régionales des comptes.

- Les Collectivités Locales prévues par la constitution dans le cadre d'un effort de maîtrise de la décentralisation, sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles élisent des assemblées à l'effet de gérer démocratiquement leurs affaires, les exécutifs de ces assemblées étant les gouverneurs qui « représentent l'Etat, veillent à l'exécution des lois et sont responsables de l'application des décisions du gouvernement ». Un processus de régionalisation poussée est actuellement en cours, mais qui avance prudemment.

V- En guise de conclusion : **UN PROCESSUS PROGRESSIF D'INSTITUTIONNALISATION :**

V.1. De tout ce qui précède se dégage une forte image impressionniste : le droit constitutionnel marocain, riche et dense, est frappé du sceau de l'évolution progressive, soucieuse de concilier deux impératifs majeurs : assurer d'une part la pérennité du système en tant que gage de stabilité dans un environnement régional particulièrement tourmenté et maintenir d'autre part, le cap fermement orienté vers une modernisation irréversible. Cette dialectique de la pérennité-stabilité et de la modernisation-rénovation se présente comme une caractéristique fondamentale résumant toutes les contradictions et complexités de ce pays. Ce faisant, le Maroc semble réussir son pari, malgré les contraintes sociales, économiques et politiques parfois coûteuses.

Toutefois, l'engagement de ce pays depuis le début des années quatre-vingt dix, dans un laborieux (mais dynamique et fécond) processus de mise à niveau économique, politique et institutionnelle traduit un profond désir de rationalisation. Les réformes constitutionnelles de 1992

et 1996 et surtout la mise en oeuvre depuis le printemps 1998 d'une « alternance consensuelle », ayant permis l'arrivée d'une nouvelle équipe gouvernementale issue de l'ancienne opposition, rendent compte de cette évolution profonde et complexe en même temps. Les puristes du parlementarisme classique auront beau jeu d'exprimer leur perplexité face à cette « alternance à la marocaine », si réfractaire aux classifications classiques. Et comme ils ont raison ! Il ne s'agit pas d'une alternance simple, directement sortie des urnes, mais d'un accord consensuel fondé sur des concessions réciproques entre la monarchie et les partis de l'ancienne opposition pour gouverner ensemble dans le cadre d'un programme de réformes progressives et fondamentales, favorisant la stabilité et la démocratisation. De manière générale, les marocains ne s'en plaignent pas.

V.2. L'enracinement et la maturation des institutions (ce que l'école développementaliste américaine appelle « l'institutionnalisation ») sont généralement perçus par la science politique comme un signe extérieur de développement politique. L'évolution constitutionnelle marocaine, telle que nous l'avons brossée à grands traits, traduit-elle donc cette institutionnalisation en mouvement, reflet de maturation ? Notre conviction est faite à ce sujet et nous y répondons par l'affirmative.

Les grandes constitutions des grandes nations sont toujours - la règle est absolue- des constitutions de compromis nationaux majeurs. C'est toujours à l'intérieur de ces compromis, base de consensus, et grâce à eux, que peut se structurer, dans la sérénité, le champ du débat politique et de la confrontation des idées et des programmes. C'est alors que la démocratie acquiert sa pleine signification : être en même temps culture et procédures.

A son rythme, et selon son contexte particulier, le Maroc s'achemine dans cette direction, pour un développement progressif, certainement complexe et difficile, mais convaincu et irréversible de l'idéal démocratique.

De ce point de vue, et dans l'environnement maghrébin, arabe et africain, le Maroc supporte avantageusement la comparaison.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Driss BASRI, Michel ROUSSET et Georges VEDEL (sous la direction de), ouvrage collectif : Trente années de vie constitutionnelle au Maroc - Paris-LGDJ 1993. Voir en particulier :

- Abderrahman AMALOU - « Bilan de trente années de démocratie parlementaire ».
- Driss BASRI - « L'évolution constitutionnelle au Maroc depuis 1962 ».
- Michel GUIBAL - « Les sources modernes de la constitution marocaine ».
- Abdeltif MENOUNI- « Séparation des pouvoirs et constitutions ».
- Khalid NACIRI - « La loi et le règlement dans la constitution ».

HASSAN II - « Le Défi » - Paris - Albin Michel - 1976.

Mohammed MOATASSIM - « Le régime politique et constitutionnel marocain » (en langue arabe) - Casablanca - Isis - 1992.

Khalid NACIRI - « Ce qu'introduit le texte constitutionnel, ce qu'introduit le contexte politique » - Al Bayane - 31-08-1996.

Jacques ROBERT - « La Monarchie Marocaine » - Paris - LGDJ - 1963.

Michel ROUSSET - « De Gaulle et Hassan II » : le pouvoir en France et au Maroc « in De Gaulle et le Maroc » - Paris-Publisud - 1990.

Abdellah SAAF - « De la politique constitutionnelle au Maroc » - RJPEM n° 22 - 1989.

Mustapha SEHIMI - « Les institutions politiques marocaines » - Publisud - 1992.