



HAL
open science

Maroc - Des réformes substantielles et conservatrices

Baudouin Dupret, Jean-Noël Ferrié, Kenza Omary

► **To cite this version:**

Baudouin Dupret, Jean-Noël Ferrié, Kenza Omary. Maroc - Des réformes substantielles et conservatrices. Oasis, 2012, 15, pp.41-45. halshs-00742923

HAL Id: halshs-00742923

<https://shs.hal.science/halshs-00742923>

Submitted on 17 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Maroc/La nouvelle Charte se présente comme une architecture complexe qui, en redéfinissant les rôles des institutions, les libertés et les droits fondamentaux, vise à produire un nouvel équilibre entre les compétences exécutives. Elle esquisse également une nouvelle définition des fonctions royales en distinguant la commanderie des croyants du statut de chef de l'Etat.

Des réformes substantielles et conservatrices

Baudouin Dupret, Jean-Noël Ferrié, Kenza Omary

Pour comprendre la nouveauté de la Constitution marocaine de 2011, il est nécessaire de dessiner au préalable les grandes lignes de la dynamique ayant amené la rédaction de ce texte, qui redéfinit largement les prérogatives d'une série d'institutions, de même que les droits et libertés fondamentales et l'organisation administrative et régionale du pays.

Par conviction et par opportunisme, la monarchie marocaine n'a jamais entièrement bloqué ni le jeu institutionnel ni le jeu partisan. Après la Constitution autoritaire de 1970, il y eut la Constitution de 1972, puis l'importante révision de 1996. 1972 marquait la fin de l'illusion dramatique qu'il était possible de gouverner dans le mépris des partis. Deux tentatives successives de coup d'État avaient montré au roi Hassan II que l'appareil sécuritaire, sur lequel il espérait établir durablement son pouvoir, pouvait lui faire défaut. Il décida alors de réintroduire les partis dans le jeu politique. Il s'agissait de ne pas avoir tous les œufs dans le même panier. 1996 préparait l'alternance consensuelle de 1998 et posait les fondements de la situation actuelle. C'est en priorité par rapport à cette séquence longue qu'il faut considérer les changements actuels.

Nous soutenons que la réforme constitutionnelle de 2011 est la poursuite et l'amplification d'une dynamique inaugurée par deux désamorçages, l'un principalement politique, à partir des années de 1990, et l'autre principalement social, à partir de 1999. C'est dans la poursuite de la dynamique de ces deux premiers désamorçages que le Printemps arabe et le Mouvement du 20 février ont pu servir de bras de levier réformiste. De nombreuses évolutions institutionnelles indiquaient en effet, depuis longtemps, une réorientation de la gouvernance, de même que les travaux de la Commission consultative de la régionalisation, la création du Conseil national des droits de l'homme et d'un Conseil économique, social et environnemental signifiaient un changement en profondeur des relations entre gouvernants et gouvernés. C'est, du reste, en partant de la régionalisation que le roi, dans son discours du 9 mars, a annoncé la mise en place d'une commission de réforme de la Constitution. Cette annonce a engagé un troisième désamorçage, celui qui était né du Printemps arabe et des incertitudes quant à la volonté du pouvoir marocain d'aller plus loin dans le changement. Ainsi, il n'est pas absurde de penser que ce pouvoir s'est saisi de l'opportunité que lui offrait le Mouvement du 20 février pour accélérer les réformes, en se fondant sur une demande explicite et en bénéficiant de la médiatisation d'une contestation qui exprimait certaines des attentes socioéconomiques de la population. Les réformes sont apparues comme une nécessité politique consensuelle et comme le moyen d'éviter les crises majeures d'autres pays de la région.

Repolitiser la vie publique

Le texte de la Constitution s'inscrit clairement dans une logique consensuelle. Ainsi, dès le préambule, l'expression d'« État de droit démocratique » est utilisée sans ambiguïté. Le choix démocratique chapeaute des constantes fédératrices qui s'articulent autour de la notion de « société solidaire » : la liberté, l'égalité des chances, le respect de la dignité, la justice sociale, la liberté d'expression, la liberté de culte. Le texte se veut respectueux d'une diversité culturelle assumée. Aux composantes arabo-islamiques sont liés les référents de la culture amazigh, saharo-hassanienne,¹ hébraïque, africaine et méditerranéenne. En outre, de nombreuses responsabilités politiques et surtout sociales, précédemment confiées au milieu associatif, sont à présent endossées par l'État au travers de la création d'un certain nombre de conseils, tels le Conseil Consultatif de la Famille et de l'Enfance (art. 32) ou l'Instance nationale de Probité et de Lutte contre la Corruption (art. 167). La consécration d'une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale est révélatrice d'une volonté de « repolitisation » de la vie publique marocaine. Les nouveaux pouvoirs forts accordés au Chef du gouvernement, les garanties apportées à l'opposition parlementaire, la suppression de l'article qui conférait un pouvoir législatif au roi ou encore la création de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation (art. 139), mis en place au niveau local par les conseils des régions et collectivités territoriales, son autant d'éléments qui attestent de cette volonté.

La nouvelle Constitution présente trois caractéristiques essentielles : la délimitation d'un large périmètre d'action en faveur du chef du gouvernement qui dispose des moyens nécessaires pour mener à bien sa tâche et, surtout, pour contrôler la majorité parlementaire le soutenant ; l'affirmation des pouvoirs d'arbitrage et d'influence du souverain ; la mise en place d'instances indépendantes responsables de la protection et du développement des droits. Cette séparation vise moins à séparer l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire qu'à délimiter les sphères d'influences de trois blocs fonctionnels.

C'est ainsi que le gouvernement et le Parlement sont fonctionnellement liés plutôt qu'ils ne s'opposent ou ne s'équilibrent. Si le choix du chef du gouvernement se fait nécessairement parmi les membres du parti arrivé en tête – c'est une logique parlementaire – il dispose du droit de dissolution – ce qui est la rationalisation du parlementarisme, d'autant plus nécessaire que les gouvernements marocains ont toujours été de coalition. Le droit de dissolution contribue à faire du chef du gouvernement le véritable « patron » de sa majorité. Celui-ci dispose en outre de la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement sur un projet de loi, ce qui est un moyen de contrainte fort vis-à-vis du Parlement, renverser le gouvernement signifiant presque à coup sûr se retrouver devant les électeurs. En elle-même, ces mesures établissent déjà les fondations d'un système parlementaire fort. Mais il ne s'agit que d'une composante de l'architecture constitutionnelle, là où, habituellement, c'en est l'essentiel. De ce point de vue, la nouvelle Constitution diffère largement des précédentes qui visaient, avant tout, à protéger la monarchie par rapport au gouvernement et au Parlement. Celle-ci vise, au contraire, à consolider un espace de gouvernement autonome dans lequel le Chef du gouvernement est, *de facto*, directement responsable devant les gouvernés, par l'intermédiaire des élections. C'est sa désignation obligatoire parmi les représentants du parti arrivé en tête aux élections qui établit cette logique : les électeurs savent qui ils portent à la tête du gouvernement et le Premier ministre sait qu'il ne peut demeurer au pouvoir qu'avec leur soutien, puisque le roi ne peut le nommer librement (ou le renvoyer) et qu'il ne peut conserver son poste sans que son parti n'arrive en tête des élections.

¹ Le terme se réfère aux populations qui habitent le Sahara occidental (N.d.R.).

En instituant un Chef du gouvernement et un Exécutif distincts du roi, la réforme constitutionnelle a créé un acteur qui a intérêt à mettre en place une politique lui permettant de conserver son poste et la prééminence de son parti, tandis que la monarchie n'endosse pas, elle, le coût de ces (éventuelles) transformations mais les arbitre. La logique parlementaire du texte est, en effet, bornée mais pas invalidée par les attributions du souverain. Il faut les concevoir comme à l'image des pouvoirs présidentiels au début de la V^e République française (entre 1958 et 1962), à l'époque où le Président n'était pas aussi le chef effectif de la majorité parlementaire, mais où il disposait en même temps d'une forte légitimité historique. Ses pouvoirs étaient considérés comme le moyen de mieux protéger les intérêts fondamentaux du pays en ne les plaçant pas au centre des négociations partisans. Cette conception est proche de l'esprit du constitutionnalisme qui consiste à ne pas laisser toutes les décisions dépendre du fait majoritaire. Dans le même ordre d'esprit, l'instauration d'une Cour constitutionnelle, adossée à la large déclaration des droits figurant dans la Constitution et à laquelle le citoyen peut s'adresser, garantit l'existence d'une sphère indépendante de protection et de développement des droits, échappant elle aussi aux aléas de la gouvernance et des conservatismes électoraux.

Des principes constitutionnels à leur mise en application

Nombre des incontestables avancées que contient le texte dépendent de leur mise en application et, notamment, des lois organiques et des jugements de la Cour constitutionnelle. Cela n'a rien de très étonnant dans un dispositif constitutionnel, mais cela rappelle qu'un texte n'est rien sans la pratique de ce texte. Nombre d'innovations, entre autre libérales, de la Constitution de 2011 sont seulement posées en principe. Par exemple, la Constitution dispose que « la Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès » (art. 113). C'est une loi organique qui fixera les modalités d'application de cet article. Or, la loi peut être restrictive, en imposant un filtre, ou libérale, en favorisant la saisine de la Cour. De même, il est dit que « le droit à la vie est le droit premier de tout être humain » (art. 20). Cette disposition peut aussi bien servir à bloquer le droit à l'avortement qu'à permettre l'abolition de la peine de mort (qui n'est plus appliquée mais demeure). On pourrait multiplier les exemples. Dans ce domaine, la Cour constitutionnelle aura un rôle déterminant.

Si l'on en vient aux dispositions touchant à la religion, on remarquera la distinction entre référentiel islamique et dévolution des pouvoirs en matière religieuse. Contrairement à la plupart des constitutions des États de la Ligue arabe, la référence à l'Islam est, dans le cas marocain, plutôt laconique. L'article 3 en fait « la religion de l'État », tout en reconnaissant « le libre exercice des cultes ». (Incidentement, notons que l'article 4 réitère la devise du royaume : « Dieu, la Patrie, le Roi ».) Bien que la liberté de conscience ne soit pas reconnue dans la Constitution – en dépit de son inscription dans une mouture antérieure – l'article 25 stipule que « sont garanties les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes leurs formes ». Contrairement à la technique de restriction de la portée de la stipulation par le renvoi à la loi – qui lui apporte des limites ou en conditionne l'application – ce texte établit un principe intangible. Ainsi, on le voit, la prééminence de l'Islam n'est-elle pas doublée d'une référence à la Loi islamique (*shari'a* ou *fiqh*). L'Islam, religion de l'État, est avant tout un référentiel national. Le texte précise, en effet, que dans sa « version modérée », la « religion musulmane » constitue une des constantes fédératrices de l'État, avec l'unité nationale, l'intégrité territoriale, et l'identité une et indivisible de la Nation (art. 1). Les articles de la Constitution qui se réfèrent à la religion musulmane mettent en exergue quasi systématiquement les principes de tolérance et d'ouverture, ainsi que la liberté des cultes. De ces dispositions, on peut déduire que la fonction idéologique de cette Constitution est assez

réduite, de même que la portée légitimatrice de la référence à l'islam. Ce qui est caractéristique du système constitutionnel marocain, c'est que l'existence d'un chef de l'État à forte légitimité religieuse rend superflue l'insistance sur le référentiel islamique.² La Constitution de 2011 ne déroge pas à cette constante.³

Chef de l'État e Commandeur des croyants

Ce en quoi la nouvelle Constitution se distingue, c'est dans la dissociation qu'elle opère entre les fonctions du roi « Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions » (art. 42) et le roi « Commandeur des croyants » (*amîr al-mu'minîn*, art. 41). En d'autres termes, la Constitution distingue les « deux corps du roi » et s'attache à réduire la possibilité de rabattre les compétences de l'un sur l'autre. On peut imaginer à long terme une dynamique qui approfondirait la démarcation des deux fonctions, où le rôle exécutif du chef de l'État deviendrait toujours plus arbitral, alors que son rôle d'autorité religieuse suprême s'exercerait de manière vigoureuse et extensive.⁴ En l'état actuel des choses, il convient surtout de souligner que c'est à titre exclusif que le roi exerce les pouvoirs de commanderie (*imâra*) des croyants. Voici le libellé complet de l'article 41 :

Le roi, commandeur des croyants, veille au respect de l'islam. Il est le garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des '*ulamâ*', chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet. Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (*fatwâ*) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'islam. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par *dahir*.

Le roi exerce par *dahirs* les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution de la commanderie des croyants qui lui sont conférées de manière exclusive par le présent article.

On le voit, le souverain est, dans le domaine de la commanderie des croyants, tout à fait autonome, puisqu'il agit par voie de décret royal (*dâhir*) non soumis à contresigne ministériel,⁵ qu'il préside le Conseil supérieur des '*ulamâ*' dont il fixe la composition et le fonctionnement, et que ce Conseil est seul habilité à prononcer des avis religieux. Ainsi la dévolution différenciée des compétences royales s'accompagne-t-elle d'une définition maximale des pouvoirs dans le domaine de la régulation religieuse. La question qui se pose est, alors, celle de savoir à quoi correspond précisément la commanderie des croyants. On remarquera qu'elle ne fait pas l'objet d'une liste, ni exemplative ni a fortiori exhaustive, énumérant les compétences qui y sont relatives.⁶ On peut donc parler, à cet égard, de

² Voir à ce sujet le chapitre de Mohamed Mouaquit in Baudouin Dupret (dir.), *La Charia aujourd'hui. Usages de la référence au droit islamique*, La Découverte, Paris 2012.

³ Parmi les autres articles touchant, toujours indirectement, à l'islam, on notera ceux qui concernent la formation des partis politiques et la révision constitutionnelle : « 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. » (art.7, al.2) ; « Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'État, sur le choix démocratique de la nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution » (art. 175).

⁴ Hassan Rachik inscrit cela dans le temps long de la sécularisation de la fonction sultanienne, amorcée avec l'instauration du Protectorat et poursuivie par le mouvement nationaliste (voir entre autre la conférence donnée à la fondation Bouabid, le 19 janvier 2012 : http://youtu.be/EZG4xENiS_c).

⁵ Contrairement à ce qui prévaut pour l'essentiel de ses compétences de chef de l'État.

⁶ Alors que ses compétences de chef de l'État sont, elles, énumérées. Voici le libellé de l'article 42 : « Le roi, chef de l'État, son représentant suprême, symbole de l'unité de la Nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État et arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des

compétence résiduelle ou, mieux encore, de subsidiarité : tout ce qui n'est pas explicitement extérieur à la religion est susceptible d'y être rattaché par la volonté du commandeur des croyants. L'histoire récente a fourni un exemple de ce type de rattachement, quand le roi s'est engagé dans la réforme du Code de la famille (*mudawwanat al-usra*). La régulation de ce droit ne relève pas de la religion *stricto sensu*, mais c'est bien au titre de la commanderie des croyants que Mohamed VI s'en est saisi. On peut imaginer une multitude de domaines où le même mécanisme serait actionné, sans que ni le Législatif, ni l'Exécutif, ni le Judiciaire constitutionnel ne puisse y opposer grand-chose : liberté de conscience, avortement, peine de mort, héritage, organisation publique du jeûne de Ramadan, légalité des relations sexuelles hors-mariage, finance islamique, et beaucoup d'autres.

VIRGOLETTATI

Nombre d'innovations de la Constitution de 2011 sont seulement posées en principe. C'est une loi organique qui fixera les modalités d'application. Or, la loi peut être restrictive, ou libérale

La prééminence de l'Islam n'est-elle pas doublée d'une référence à la Loi islamique (*shari'a* ou *fiqh*). L'Islam, religion de l'État, est avant tout un référentiel national

Ce qui est caractéristique du système constitutionnel marocain, c'est que l'existence d'un chef de l'État à forte légitimité religieuse rend superflue l'insistance sur le référentiel islamique

Tout ce qui n'est pas explicitement extérieur à la religion est susceptible d'y être rattaché par la volonté du commandeur des croyants

citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. Il est le garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques.

Le roi remplit ces missions au moyen de pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente Constitution et qu'il exerce par *dâbir*. Les *dâbirs*, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2^e alinéa), 47 (1^{er} et 6^e alinéas), 51, 57, 59, 130 (1^{er} alinéa) et 174 sont contresignés par le chef du gouvernement ».