

Propos sur l'évolution constitutionnel au Maroc (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

Depuis la Constitution du 14 décembre 1962, le Maroc a connu quatre importantes réformes constitutionnelles. La première est celle du 31 juillet 1970. La seconde est datée du 10 mars 1972. La troisième est du 9 octobre 1992. Enfin, celle du 10 octobre 1996. On ne doit cependant pas oublier que la Constitution de 1972 a connu deux modifications portant, l'une sur l'abaissement de la majorité du Roi à 16 ans au lieu de 18, (référendum du 23 mai 1980) ; l'autre sur la durée du mandat des membres de la Chambre des représentants (référendum du 30 mai 1980). Ce fut aussi le cas de la Constitution de 1992 qui a fait l'objet d'une modification portant sur l'année budgétaire (référendum du 15 septembre 1995) et qui, dans les faits, s'était traduite par la déconstitutionnalisation de la date du vote celle-ci (M. A. Benabdallah, Le référendum du 15 septembre 1995, REMALD n° 13, 1995, p. 9 ; La déconstitutionnalisation de la date du vote de la loi de Finances, note sous C.C. décision n° 389/2000 du 18 avril 2000, *Loi organique des Finances*, REMALD n° 32, 2000, p. 1 47).

Peut-on pour autant parler de cinq constitutions en ce sens que chaque étape se présente comme une refonte des institutions en place et de leurs pouvoirs respectifs? Ou ne s'agit-il en fait que d'une constitution de base, de 1962, mais qui a connu tout un ensemble de modifications et de retouches sans que cela n'ait aucune répercussion sur les fondements essentiels du régime marocain?

Ces éléments pris en compte, et en un mot, il ne nous semble pas possible de dire que la mouture actuelle de notre constitution puisse s'apprécier comme fondant un nouveau régime au même titre que l'on a considéré le passage, par exemple en France, vers la constitution de 1958 par rapport à celle de 1946, et de celle-ci par rapport aux lois constitutionnelles de 1875.

Depuis le recouvrement de l'Indépendance, et précisément la Constitution de 1962 qui a cristallisé l'essentiel de l'évolution antérieure au protectorat, notamment par l'article 19, le régime politique marocain a toujours consisté en un système de monarchie constitutionnelle où certes l'institution parlementaire mise en place par la Constitution de 1962, dispose, juridiquement s'entend, de prérogatives législatives non négligeables et de pouvoirs fort importants de contrôle du gouvernement, mais qui, malgré toutes les innovations dues à l'évolution constitutionnelle, demeure un système où le Roi, Représentant suprême de la Nation, qualité mentionnée depuis la constitution

* Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD) n° 36, 2001, p. 9 et suiv.

de 1970 qui lui reconnaît une légitimité historico-politique, constitue la clé de voûte de l'ensemble de ses rouages. C'est à partir de ce point que l'on se propose d'avancer quelques idées.

*
* *

Si l'on fait une lecture rapide des différents textes constitutionnels marocains, on peut remarquer que le texte de 1992 est de loin celui qui a opéré les grands changements. On ne perdra pas de vue que le texte de 1972 avait opéré un changement substantiel quant au pouvoir réglementaire dévolu au Premier ministre, alors qu'en 1962, celui-ci le partageait avec le Roi qui l'avait repris dans son intégralité en 1970. Ce qui revient à dire que, dans une large mesure, la révision de 1970 avait constitutionnalisé un important aspect de l'Etat d'exception, à savoir l'exercice du pouvoir réglementaire. Mais, si l'on fait abstraction de cet aspect, on remarquera que c'est le texte de 1992, dont les acquis ont été préservés par la révision de 1996, qui constitue le tournant décisif, caractérisé par la valorisation de l'institution gouvernementale et son renforcement par rapport au passé.

A voir de près, ce sont les innovations du texte de 1992, maintenues en 1996, qui ont permis la mise en place du gouvernement d'alternance et également le saut qualitatif en ce qui concerne la démocratisation des institutions et des relations entre les pouvoirs publics à l'image de ce qui a cours dans les démocraties occidentales avec cette particularité de taille que le Roi dispose de prérogatives qui surplombent toutes celles des autres institutions. Il oriente le travail parlementaire et celui du gouvernement, préside le conseil des ministres, et peut intervenir dans le domaine judiciaire. C'est la constance de toutes les révisions constitutionnelles.

En quoi donc a consisté l'évolution constitutionnelle au Maroc et par quels changements s'est-elle caractérisée?

Ces changements sont nombreux, mais ils n'ont jamais concerné l'essence du régime et c'est la raison pour laquelle nous estimons qu'il y a eu une constitution de base qui, à différentes étapes, a connu une série de modifications. On se limitera aux plus importantes

*
* *

1. Dans le préambule, le constituant a introduit ce que tous les observateurs ont considéré comme une nouveauté: l'attachement du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus.

Très peu, cependant, ont mis l'accent sur le fait qu'il s'est agi d'une réaffirmation. A cet égard, il est à noter que depuis la Constitution de 1962, les textes qui se sont succédé ont constamment précisé dans leurs préambules que le Maroc souscrivait aux principes, droits et obligations découlant des Chartes des organismes dont il est un membre actif et dynamique. Or, l'on sait que sitôt l'indépendance recouvrée, le Maroc a adhéré en 1956 à l'organisation des Nations unies qui fait de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 un acte juridique engageant l'ensemble de ses membres et que déjà dans le texte constitutionnel de 1962, il était précisé qu'il souscrivait aux principes, droits et obligations découlant des chartes des organismes internationaux dont il était devenu un membre actif et dynamique. Sans qu'il soit question de vouloir diminuer la portée de la nouveauté du préambule, on observera que loin d'être un engagement tout à fait nouveau, l'attachement aux droits de l'Homme est réaffirmé et, logiquement, on ne réaffirme que lorsqu'on a déjà affirmé. Et personne ne contestera que réaffirmer n'est pas plus synonyme d'affirmer que venir de revenir, dire de redire ou encore, et la liste peut être plus longue, fermer de refermer !

L'idée est d'autant plus soutenable que le Maroc avait signé à New-York le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le pacte relatif aux droits civils et politiques publiés au bulletin officiel par dahir du 8 novembre 1979 (B.O. du 21 mai 1980, n° 3525, p.334 et suiv.). En un mot, nous pensons que même en ajoutant la mention de la réaffirmation dans le texte constitutionnel de 1992, avant cette date le Maroc n'était pas moins soumis au respect des droits de l'Homme. Ne serait-ce que par la ratification et, surtout, la publication du pacte de New-York au bulletin officiel! Ce qui naturellement l'intégrait dans la hiérarchie des normes. Bien plus, nous estimons que les droits de l'Homme n'ont pas besoin d'être mentionnés dans la Constitution pour devoir être respectés.

Dans le même esprit, et malgré le mémorandum présenté en juin 1996 par les partis de la Koutla où il était proposé de mentionner certains droits de manière plus détaillée (Voir le quotidien "l'opinion" du 8 juin 1996, p 4), le constituant a gardé la rédaction de 1962 relative aux principes fondamentaux et plus précisément les droits et libertés des citoyens. Depuis cette date, les dix huit articles formant le titre premier n'ont jamais été modifiés, à la réserve du droit d'entreprendre qui, en 1996, fut inséré dans l'article 15 relatif au droit de propriété.

2. Dans le titre II, "de la Royauté", on peut relever une disposition qui n'a guère attiré l'attention des commentateurs, mais qui, du point de vue juridique, représente une modification extrêmement importante.

Alors que dans les textes précédents, le Roi disposait d'une liberté totale en matière de

promulgation des lois, la Constitution de 1992 précise qu'il est procédé à la promulgation de la loi dans les 30 jours qui suivent son adoption. Toutefois, il demeure entendu que le Souverain dispose d'une procédure constitutionnelle pour éviter la promulgation.

Saisir le Conseil constitutionnel si le texte de loi comporte une ou des dispositions contraires à la Constitution.

Demander une deuxième lecture au parlement.

Soumettre la loi à référendum au cas où le parlement maintiendrait sa position.

Sans doute s'agirait-il ici d'une pure fiction juridique, voire politique, mais il n'en reste pas moins que ce sont des techniques qui n'existent nulle part ailleurs et qui, même si elles ne devaient jamais être utilisées, sont prévues par le dispositif constitutionnel. De plus si l'on considère que le Souverain a été l'initiateur de la réforme constitutionnelle, on doit noter que la contrainte de la promulgation dans les 30 jours est à regarder comme une autolimitation du pouvoir royal surtout si l'on sait qu'elle n'a jamais figuré dans aucun mémorandum de partis politiques à la veille d'une quelconque révision constitutionnelle. Néanmoins, on remarquera que, sur ce point, le Constituant marocain a tenu à contrebalancer l'obligation de promulgation par une disposition constitutionnelle qui permet au Chef de l'Etat d'exercer la souveraineté qu'il tient du peuple.

3. Dans les textes précédents, la constitution du Gouvernement était une prérogative exclusivement royale. Le Roi nommait le Premier ministre et les ministres. La réforme de 1992 a apporté une innovation qui rapproche le système marocain du régime parlementaire. Désormais, les ministres sont nommés sur proposition du Premier ministre.

Il est vrai que dans la pratique, cette disposition a été partiellement écartée par le recours à la notion de ministères de souveraineté, mais il faut reconnaître que par rapport au passé, elle oriente le pays dans une voie totalement différente de celle où le Premier ministre pouvait faire la connaissance des membres de son cabinet le jour même de la nomination du Gouvernement.

4. Egalement dans les textes précédents, le sort du parlement, dans la Constitution de 1962, et de la Chambre des représentants dans celles de 1970 et de 1972, n'était aucunement réglé en cas de proclamation de l'Etat d'exception. Le Constituant de 1992, sans être tout à fait clair sur ce point (J. Robert, L'Etat d'exception dans la Constitution du Maroc, Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Edification d'un Etat moderne, L.G.D.J. 1993, p. 257), a mentionné que l'Etat d'exception n'entraînait pas la dissolution de la Chambre des représentants. Cette formule est maintenue en

1996, s'agissant non plus seulement de la Chambre des représentants mais du Parlement.

Pour comparaison, l'article 16 français interdit expressément la dissolution et précise que pendant la période de l'Etat d'exception le Parlement se réunit de plein droit. En d'autres termes l'Etat d'exception et la dissolution du parlement sont incompatibles; elles ne peuvent pas avoir lieu en même temps.

A titre de comparaison aussi, on peut relever que l'article 93 de la Constitution algérienne précise que durant l'Etat d'exception le parlement se réunit de plein droit. Egalement l'article 46 de la Constitution tunisienne prévoit que pendant l'Etat d'exception le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre des députés. Dans le même esprit, l'article 39 de la Constitution mauritanienne énonce que le parlement se réunit de plein droit, et que l'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

C'est dire que par sa formule "l'Etat d'exception n'entraîne pas la dissolution du parlement", le Constituant marocain n'a pas dû penser exactement la même chose que ses homologues français, algérien, tunisien et mauritanien.

Si, donc, au Maroc, l'automaticité de la dissolution est désormais exclue, et c'est ce que l'on comprend à travers la négation "n'entraîne pas", il peut toujours y avoir une dissolution expresse quoique, que cela soit en 1965 ou en 1971, il n'y en ait jamais eu ! Dans les deux cas, la dissolution n'est jamais intervenue. Dans le bulletin officiel, on ne relève aucun décret royal ou dahir de dissolution du parlement ou de la Chambre des représentants. Mais toujours est-il que sur ce plan le Constituant ne s'est pas voulu catégorique; par la formule "n'entraîne pas", il a laissé la voie ouverte à toute éventualité.

5. La Constitution de 1992 a institué un Conseil constitutionnel, substitué à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême.

Les compétences du Conseil constitutionnel sont tout à fait identiques à celles des cours et conseils constitutionnels en Occident. Sa fonction principale, qu'il n'exerce que fort peu, faute de saisines, réside dans le contrôle de la constitutionnalité des projets ou propositions de lois approuvés par le Parlement avant leur promulgation.

Dans le même esprit, en 1996 on procéda à la constitutionnalisation de la Cour des comptes qui existait déjà depuis 1979, et à la création de cours régionales des comptes.

6. Enfin, la Constitution de 1996 a prévu la création d'une seconde chambre élue au suffrage indirect, représentant les groupes sociaux intermédiaires entre l'Etat et les individus. C'est la Chambre des conseillers. Son retour sur la scène constitutionnelle a été la contrepartie de la suppression de l'élection au suffrage indirect du tiers de la Chambre des représentants. Au lendemain des élections de 1993, ce tiers avait été très critiqué par les partis de la Koutla qui demandaient la dissolution de la Chambre des représentants et l'organisation de nouvelles élections.

Outre les pouvoirs qu'elle possède en matière de vote des lois, où, il faut le signaler, la Chambre des représentants, en cas d'absence de l'adoption d'un texte commun, dispose de la prérogative de trancher en fin de navette à la majorité absolue, la Chambre des conseillers peut mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement de deux manières:

La motion d'avertissement, concept absolument nouveau, qui lui permet, sur l'initiative d'un tiers de ses membres, soit 90 sur 270, et par un vote pris à la majorité absolue, soit 180 sur 270, d'amener le Premier ministre à venir s'expliquer et prendre position sur l'avertissement adressé au Gouvernement.

La motion de censure qui lui permet, sur l'initiative d'un tiers de ses membres, soit 90 sur 270, et par un vote pris à la majorité des deux tiers la composant, soit 180 sur 270, de renverser le Gouvernement.

Il convient de remarquer que ce pouvoir de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement singularise les compétences de la Chambre des conseillers au Maroc entendu que, selon l'observation du doyen G. Vedel (L'évolution des institutions, Géopolitique, n° 57, p. 47), il n'existe nulle part ailleurs. Toutefois, on notera que, finalement, il s'agit de prérogatives difficiles à mettre en œuvre eu égard aux quorums auxquels le Constituant les a soumis,. Par rapport à 1962, la chambre des conseillers semble disposer de plus de pouvoirs et en contrepartie elle peut être dissoute, mais dans la réalité il s'agit de pouvoirs à l'accès solidement verrouillé, en sorte que leur usage ne peut avoir lieu que dans des cas extrêmement rares et lorsqu'il y a une ferme volonté de mettre le gouvernement en difficulté alors qu'il dispose d'un soutien au sein de la Chambre des représentants. Ce qui revient à dire que l'on est en face de deux parlements et non plus un seul, (M.A. Benabdallah, Brèves remarques sur les pouvoirs de la Chambre des conseillers, REMALD n° 29, 1999, p. 14).

Parallèlement à ces aspects, on peut citer trois autres en apparence de moindre importance, mais constituent une évolution par rapport au passé:

La Constitution de 1992 a créé une nouvelle collectivité locale: la région.

Elle a également prévu la création du Conseil économique et social dont la composition, le fonctionnement et les attributions seront déterminés par une loi organique et qui selon toute vraisemblance pourrait entrer en fonction au cours de cette année.

Comme elle a prévu la constitution de commissions d'enquêtes au sein de la Chambre des représentants qui peuvent être formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés. Avec le bicaméralisme, ces commissions peuvent être constituées même au sein de la Chambre des conseillers.

Au regard de toutes les réformes constitutionnelles intervenues au Maroc durant la décennie marquant la fin du vingtième siècle, il y a lieu de souligner une nette orientation vers le système du parlementarisme rationalisé inspiré de la Constitution française de la cinquième république, fondé sur l'existence d'un exécutif fort issu d'un processus démocratique et soumis au double contrôle du Chef de l'Etat et de l'institution parlementaire. Sans doute que dans les faits, dans notre pays, le processus en question n'existe pas encore, mais il n'en reste pas moins vrai que les dispositions conjuguées de la Constitution le lui permettent.

Il est clair que dans l'ensemble, l'évolution constitutionnelle s'est orientée dans le sens d'une responsabilisation plus prononcée du Gouvernement vis à vis tant du Roi que du Parlement. Politiquement autonome, si l'on considère qu'il peut être renversé par l'une des deux chambres, il demeure cependant constitutionnellement subordonné au Souverain, si l'on considère que tous les pouvoirs qu'il exerce à titre collégial ne peuvent être mis en œuvre qu'en conseil des ministres (M.A. Benabdallah, L'institution gouvernementale : autonomie et subordination, REMALD n° 32, 2000, p. 11 et suiv.).

Si alors aujourd'hui, personne ne peut valablement contester que toutes les institutions démocratiques (pouvoirs du Parlement, désignation des membres du Gouvernement, contrôle de la constitutionnalité des lois, etc.) sont en place pour permettre une pratique constitutionnelle semblable à ce qui a cours au sein des démocraties développées, on retiendra que la toile de fond de toute l'évolution constitutionnelle au Maroc est représentée par un régime au sein duquel le Parlement et l'Exécutif agissent comme partout ailleurs, mais sous l'autorité et selon les directives et les instructions du Roi qui constitue l'élément principal du système, la source des pouvoirs de toutes les institutions réunies ou de chacune prise isolément. Sans doute, le Maroc a-t-il connu cinq constitutions, mais elles demeurent coulées dans un moule unique: celui de la monarchie

gouvernante.