

Le parlement marocain et la nature du système politique dix ans après la réforme constitutionnelle de 2011

El Parlamento marroquí y la naturaleza del sistema político diez años después de la reforma constitucional de 2011

Omar BROUKSY

Université Hassan I, Settat, Maroc.

omarbrouksy@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2577-3662>

Recibido 03/12/2021. Aceptado 19/05/2022

Para citar este artículo: Omar BROUKSY (2022): “Le parlement marocain et la nature du système politique dix ans après la réforme constitutionnelle de 2011” en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 32, pp. 63-75.

Para acceder a este artículo: <https://doi.org/10.15366/reim2022.32.005>

Résumé:

L’instabilité constitutionnelle au Maroc traduit de véritables enjeux de pouvoir. Au cœur de cette dynamique, le parlement est une des institutions qui a connu le plus de changements tant au niveau de sa structure que ses attributions. La dernière réforme constitutionnelle de 2011 n’a pas dérogé à la règle. Dans cet article, nous présenterons les avancées et les limites que révèlent l’exercice du pouvoir monarchique, gouvernemental et parlementaire au cours des dix dernières années. Il s’agira de vérifier si la nature du régime tend à limiter l’ampleur de cette dynamique eu égard à la prééminence du Roi et aux pouvoirs du gouvernement, limités certes mais variables.

Mots clés: Maroc, Constitution, Parlement, Monarchie, Pouvoir.

Resumen

La inestabilidad constitucional en Marruecos es el reflejo de problemas que afectan la distribución y el ordenamiento del poder. En el centro de esta dinámica, el parlamento es una de las instituciones que más cambios ha sufrido tanto en su estructura como en sus competencias. La última reforma constitucional de 2011 no fue una excepción a esta regla. En este artículo, presentaremos los avances y las limitaciones que ha revelado el ejercicio del poder monárquico, gubernamental y parlamentario en los últimos diez años. Se trata de comprobar si la naturaleza del régimen tiende a limitar el alcance de esta dinámica, habida cuenta de la preeminencia del Rey y de los poderes limitados pero variables del gobierno.

Palabras clave: Marruecos, Constitución, Parlamento, Monarquía, Poder.

Abstract:

The constitutional instability in Morocco reflects real power issues. At the heart of this dynamic, the parliament is one of the institutions that have undergone the biggest changes in terms of both its structure and its powers. The last constitutional reform of 2011 was no exception to the rule. In this article, we will present the improvements and limitations revealed by the exercise of the monarchical, governmental and parliamentary power over the last ten years. The aim is to verify whether the nature of the regime tends to limit the extent of this dynamic in view of the pre-eminence of the King and the limited but variable powers of the government.

Keywords: Morocco, Constitution, Parliament, Monarchy, Power

Introduction

Entre 1962 et 2011, le constitutionnalisme marocain a été modifié cinq fois, prenant la forme soit d'une révision de la charte fondamentale soit carrément d'une nouvelle constitution, comme ce fut le cas en 2011 (Bendourou, 2015). Certains politologues le considèrent comme une composante de la culture et de l'histoire politique du pays (Madani 2006) : « Le constitutionnalisme au Maroc a des racines propres dans la mesure où il a été porté par le mouvement national. Les élites nationalistes se sont constamment voulues constitutionnalistes et en affinité avec l'esprit libéral. »

A l'indépendance, la lutte pour le pouvoir entre les partis du mouvement national et la monarchie s'est déployée, dès 1962, autour d'une dynamique portant essentiellement sur les changements constitutionnels (Brouksy, 2003).

A chaque fois, sans doute pour éviter à l'institution monarchique des modifications susceptibles d'affecter son leadership politique et constitutionnel, le parlement se trouve projeté dans cette dynamique qui se déploie, à des degrés et à des intervalles variables, depuis près de soixante ans. De bicaméral entre 1962 à 1970, il devient ainsi monocaméral entre 1970 et 1996 pour redevenir, à partir de cette date, de nouveau bicaméral. Ses pouvoirs et, surtout, son domaine d'action tout comme ses rapports avec, notamment, la monarchie et le gouvernement, ont fait l'objet de plus d'un changement, allant de l'affaiblissement général, que le pouvoir législatif a subi à cause de la constitution de 1970, à l'important élargissement du domaine de la loi obtenu par l'actuelle constitution de 2011 dans le sillage des revendications du Mouvement du 20 février, lié au Printemps arabe (Desrues, 2012 ; Bendourou, 2012). C'est dans un contexte de revendications éminemment démocratiques, aux dimensions régionales, que la dynamique du changement constitutionnel a pris forme et s'est récemment déployée. Une première, puisque les rapports de

force avaient jusque-là pour protagonistes la monarchie d'un côté, et les partis dits d'opposition de l'autre. En 2011, le rapport de force qui a généré les réformes constitutionnelles de la même année semble, ainsi, s'être déplacé des partis politiques vers une partie de la société en mal de projection dans l'avenir, composée pour partie de jeunes marocains avertis, avec une réelle conscience politique et agissant aussi bien dans les rues des grandes villes que *via* les réseaux sociaux.

À un niveau plus symbolique, le parlement est pour la première fois reconnu en tant que « Pouvoir » par la charte fondamentale de 2011. Dans son Titre IV, l'institution législative est mentionnée comme un « Pouvoir législatif » et non simplement, comme c'était le cas auparavant, par ces mots trop neutres : « Du parlement ». Pouvant paraître pour certains comme un simple « changement » de vocables aux contours somme toute symboliques, cette modification traduit néanmoins une mutation institutionnelle qui confère au parlement le statut de « Pouvoir », et le dote d'une autonomie plus conséquente et plus affirmée par rapport au gouvernement et, surtout, face au leadership de la Royauté.

Cette évolution a permis aux défenseurs de la réforme constitutionnelle de 2011 d'affirmer que celle-ci signifiait, selon les avis, l'aboutissement d'un processus déjà engagé sous Hassan II, une véritable mutation vers la parlementarisation du régime monarchique au Maroc, ou parmi les plus prudents, elle posait les conditions de ladite parlementarisation¹. Si la dynamique du changement constitutionnel a certes concerné en 2011, dans une large mesure, le parlement marocain et ses rapports à la fois avec la monarchie et le gouvernement, nous présenterons dans cet article les avancées et les limites que nous révèlent l'exercice du pouvoir monarchique, gouvernemental et parlementaire au cours des dix dernières années. En d'autres termes, il s'agira de vérifier si les avancées vers un plus grand rôle octroyé au Parlement sont tangibles ou neutralisées par les rapports de forces entre les principaux acteurs (le roi, le gouvernement, les partis), inhérent à la logique héritée du système autoritaire.

¹ Cf. par exemple parmi les propos de juristes et politistes marocains, français et espagnols, on observe une graduation entre ceux qui affirment l'avènement d'une monarchie parlementaire, ceux qui parlent d'une transition vers l'parlementarisme et ceux qui avancent la sortie de l'autoritarisme. La première tendance s'observe chez Amina Messaoudi qui a participé à la Commission consultative chargée de rédiger la constitution de 2011. Elle considère que la constitution de 2011 est la culmination d'un processus qui instaure un régime parlementaire (Messaoudi et Terrol Becerra, 2012 :11), puisque dès 1992 le Maroc passe d'un régime présidentiel monarchique déséquilibré à une monarchie parlementaire naissante (Messaoudi, 2012 : 133). Autre exemple, de la seconde tendance interprétative, David Melloni (2013) est un juriste et homme politique français qui estime : « En dotant ainsi le gouvernement et le Parlement d'un statut à la hauteur de leurs fonctions, la nouvelle constitution marocaine participe assurément à une transition du régime marocain vers un authentique parlementarisme », et ajoute que « la constitution consacre donc désormais un type particulier de parlementarisme. » Mohamed Tozy, politiste marocain, lui aussi membre de la Commission consultative considère tout comme un autre juriste membre de ladite commission, Abdallah Saaf, que la constitution opère une sortie de l'autoritarisme. J. Canonne, « Maroc : La révolution tranquille ? Rencontre avec Mohamed Tozy », Scienceshumaines.com, 24 octobre 2011. http://www.scienceshumaines.com/maroc-la-revolution-tranquille-rencontre-avec-mohamed-tozy_fr_27622.html. A. Saaf, « Une nouvelle constitution au Maroc : sortie de monarchie exécutive ». L'Obs-le Plus, 06-07-2011, <https://leplus.nouvelobs.com/contribution/166564-nouvelle-constitution-marocaine-suffisante-pour-sortir-de-la-crise.html>

Face au parlement, une prééminence quasi-permanente de la monarchie

Dans un discours datant du 13 octobre 1978, le défunt roi Hassan II (1929-1999) a résumé en quelques mots la nature des rapports entre le Roi et les deux autres institutions fondamentales du régime politique marocain, le parlement et le gouvernement : « *Le contrôle de celui que Dieu a chargé de la haute mission d'être le successeur du Prophète est indispensable non seulement sur le pouvoir exécutif, mais encore sur le pouvoir législatif.* »²

Le mot « contrôle » est lancé au début de la phrase d'Hassan II, mais on ne peut le dissocier d'un autre concept-clé du statut-fonction du Roi et de ses ramifications politiques : l'arbitrage.

Transcendant les clivages politiques de droite et de gauche, la royauté s'est toujours présentée comme une institution disposant de pouvoirs effectifs, et d'autres moins codifiés mais tout aussi importants, une sorte de « *pouvoir d'arbitrage actif*, selon la formule du professeur Menouni (1993), dont la finalité ultime est de tracer les contours du consensus, en éclairant les esprits, en levant les différends, en maintenant les solidarités, en favorisant la cohabitation. »

Ce statut-fonction « d'arbitrage » de la monarchie, dont la définition et les contours sont difficiles à cerner (Menouni, 1993), est pour la première fois explicitement prévu par la constitution de 2011 dans son 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 citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume.* » Très critiqué par les mouvements laïcs et certains militants du 20 février, cet article a remplacé le fameux article 19 mais sans apporter des modifications notoires au niveau du fond³.

Il va sans dire que dans un système politique où le Roi est à la fois le chef effectif de l'Exécutif, un chef militaire avec des ramifications importantes dans le pouvoir judiciaire (il nomme les juges, il est le président du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et les jugements sont prononcés en son nom), la fonction d'arbitrage royal ne paraît pas compatible avec la philosophie de séparation des pouvoirs, également prévue pour la première fois par la constitution de 2011.

Toujours est-il que cette vocation « d'arbitre » institutionnel confère au Roi deux « missions » qui, quoique légèrement différentes, concurrencent indéniablement le statut et les attributions du parlement.

a) *Une mission de représentation, expression du pouvoir surplombant du Monarque sur le Parlement*

La mission de représentation est contenue dans l'article 42 de l'actuel texte constitutionnel que nous venons de rappeler.

En période exceptionnelle, cette forme de « représentation », qui dit trop mais pas assez (selon une célèbre formule anglaise), se déploie au cœur de la mécanique parlementaire, tant au niveau de la formation du projet de loi qu'à son épilogue, la promulgation.

Chaque année au début du mois d'octobre, le roi ouvre la session législative et adresse aux deux chambres du parlement des messages « qui ne peuvent y faire l'objet d'aucun débat. » Le fait que ces messages soient adressés en même temps aux représentants et aux conseillers cristallise l'une des dimensions égalitaires du bicaméralisme marocain. Dans la constitution de 1962 qui avait,

² « Discours d'Hassan II du 13 octobre 1978 », in *Discours et interviews de S.M le Roi*, Publications du Ministère de l'Information, tome VI, p. 98.

³ En ce qui concerne l'article 19 et ses interprétations, on renvoie à Menouni (1984) et Tozy (1999).

rappelons-le, prévu un parlement à deux chambres, le constituant s'était contenté de la formule « les messages sont adressés au parlement. » En citant nommément la chambre haute, tout en y insistant, l'actuelle charte fondamentale, à l'instar de celle de 1996, entend en faire une composante et un acteur important, et incontournable, du Pouvoir législatif.

L'autre manifestation de la mission de représentation du Roi, par rapport au parlement, est la dissolution. Il s'agit là d'un pouvoir « discrétionnaire » du monarque, même s'il doit, avant de procéder à un tel acte, adresser un message à la nation, consulter le président de la cour constitutionnelle et informer le chef du gouvernement, le président de la Chambre des représentants et le président de la Chambre des conseillers (article 51.). Curieusement, la constitution de 1962 ne prévoyait que la dissolution, « par décret royal, de la Chambre des représentants. », ce qui soulevait la question de savoir si la dissolution de la première chambre devait entraîner, ipso-facto, celle de la seconde assemblée ? La pratique n'a apporté aucune réponse puisque la première expérience bicamérale du Maroc indépendant n'avait duré que deux ans (de 1963 à 1965), le roi Hassan II ayant proclamé, en juin 1965, l'état d'exception.

C'est sans doute pour éviter de telles ambiguïtés que le constituant, en 1996 et en 2011, a été beaucoup plus précis en indiquant que la dissolution concerne « les deux chambres ou l'une d'elles seulement ». Là-aussi le caractère égalitaire du bicaméralisme marocain est affirmé par les deux chartes fondamentales.

Mais si cette disposition a le mérite de la clarté, elle se présentera comme une curiosité juridique et constitutionnelle si le roi décide un jour de dissoudre seulement la première chambre. Dépourvue d'une véritable légitimité populaire et démocratique puisque composée, essentiellement, de notables élus, la deuxième chambre, dite des conseillers, serait ainsi la seule à voter les lois et monopoliserait ainsi le processus législatif. Sans doute le constituant avait-il mentionné cette disposition pour en faire une soupape de sécurité et doter le monarque d'une marge de manœuvre confortable en cas de majorité fragile à la Chambre des représentants...

Enfin, le Roi signe et ratifie les traités au titre de l'article 55 du texte constitutionnel. Il le fait sans doute en tant que « représentant suprême de la nation », bien que cette formule ne soit pas explicitement mentionnée par l'article 55 de l'actuelle constitution qui ajoute, néanmoins, une disposition favorable au parlement : « Toutefois, les traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'État ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens, ne peuvent être ratifiés qu'après avoir été préalablement approuvés par la loi. »

Mais malgré son caractère innovant, cette disposition n'est pas toujours respectée par l'institution monarchique, avec le silence complice du gouvernement. Plusieurs cas récents qui, tour à tour comptent sur le parlement ou au contraire font l'impasse sur son rôle, sont révélateurs de l'interprétation hautement politique de cet article 55 par la monarchie. Celle-ci jauge les risques encourus et convoque ou passe outre l'avis du parlement en fonction de son évaluation du coût ou du bénéfice politique qu'elle peut en tirer.

Du côté de l'impasse sur le rôle du Parlement, le cas le plus récent mais le plus emblématique est sans doute la « normalisation » des relations entre le royaume et l'État d'Israël.

Signé à Rabat le 22 décembre 2020 par le chef du gouvernement de l'époque, l'islamiste Saad Eddine Elotmani, cet accord n'avait fait l'objet d'aucun examen ni ratification par le parlement marocain (Brouksy, 2021). La décision d'établir des relations diplomatiques et commerciales avec Israël a été

annoncée par communiqué du palais royal quelques heures seulement après qu'un *tweet* de l'ancien président américain Donald Trump eut annoncé, le 10 décembre, la reconnaissance par ce dernier de la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental⁴. Ces accords n'ont pas fait l'unanimité au sein de la société marocaine. Pour les partisans de la « normalisation », les enjeux économiques et commerciaux de cet accord seraient importants puisqu'il prévoit « la réouverture de bureaux diplomatiques à Tel-Aviv ainsi que le développement de la coopération économique bilatérale » avec l'Etat hébreu. Seuls deux partis politiques de gauche, le Parti socialiste unifié (PSU) et la Voie démocratique (Annahj Addimokrati), ont dénoncé la décision solitaire du monarque et la mise à l'écart de l'institution législative.

L'autre exemple, tout aussi significatif, mais qui compte sur le Parlement pour avaliser la politique du roi est le retour en 2017 du Maroc à l'Union africaine (UA) (Hernando de Larramendi, 2019). Lorsque le Maroc a quitté en 1984 l'UA pour protester contre l'admission en son sein de la République arabe sahraouie démocratique (Rasd), cet événement fut considéré comme un point de basculement et une importante rupture diplomatique dans le rapport entre le royaume et ses « frères africains ». Bien que le processus de rapprochement, notamment dans le domaine de la coopération économique, ait commencé des années plus tôt, la volonté du Maroc de retourner à l'UA n'a été officiellement annoncée par le roi qu'en 2016. En effet, dès les premières années de son règne, les négociations ont débuté et été conduites unilatéralement par le roi et son entourage proche. À aucun moment le parlement n'avait « débattu » de cette question pourtant stratégique pour la diplomatie marocaine, sur laquelle pèse indéniablement l'affaire du Sahara occidental : « Même si la question du Sahara occidental reste une question posée, (...) en famille on peut continuer à trouver des solutions, avait déclaré le président sénégalais Macky Sall au lendemain du retour du Maroc à l'UA. L'admission est faite, et c'est le plus important : aujourd'hui le Maroc est membre intégrant de l'Union africaine. »

Ce retour, adopté par 39 chefs d'Etat africains sur 54, a été marqué, sur les plans politique et juridique, par la quasi-absence de l'institution parlementaire, tant au niveau de la consultation qu'au niveau de l'adoption, alors que l'article 55 de l'actuelle constitution permet au roi « de soumettre au parlement tout autre traité ou convention avant sa ratification »...

A l'instar du de « normalisation » avec Israël, le retour du Maroc à l'UA s'est déroulé dans une quasi-absence du parlement, au profit de l'institution monarchique et de l'entourage royal. Dans les deux cas, la question du Sahara occidental était au cœur du processus de négociation mené unilatéralement, de bout en bout, par le roi et ses proches. Le texte de la constitution se trouve ainsi annihilé au profit d'une pratique non codifiée, qui permet à la monarchie de déployer toute sa prééminence politique en éclipsant les deux principaux acteurs constitutionnels : le parlement et le gouvernement.

Dans un tout autre registre, la constitution de 2011 a innové en exigeant que « les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives » soient préalablement approuvés par la loi.

Le fait que le constituant de 2011 ait intégré cette disposition relative aux libertés individuelles (un thème qui ne suscite pas l'unanimité dans un pays où l'islam est la religion d'Etat, et où une large partie de la société est conservatrice), répond sans doute à une dynamique du changement qui a été insufflée dans le sillage du Printemps arabe, qui a vu défiler des milliers de jeunes dans les grandes villes du pays pour réclamer davantage de démocratie et de liberté. Pour la première fois dans l'histoire du pays, en effet, des milliers de Marocains ont manifesté non pas pour des

⁴ -Le communiqué du Palais royal du 10 décembre est limpide : « Sa Majesté a informé le président américain de la détermination du Maroc : * à faciliter les vols directs pour transporter des juifs d'origine marocaine et des touristes israéliens depuis et vers le Maroc ; * à reprendre des communications officielles bilatérales et des relations diplomatiques dans les plus brefs délais. » Aucune mention donc, implicite ou explicite, au parlement.

revendications sociales (au Maroc on utilise le terme *khobzistes*, c'est-à-dire liées au pain), mais pour exiger des réformes politiques, des droits et des libertés aussi bien publiques qu'individuelles. Certes, le Maroc a affirmé dès 1992, dans sa révision constitutionnelle de la même année, son adhésion aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus, mais le fait que la mise en œuvre desdits principes soit portée aux traités engageant le Maroc au niveau du droit international cristallise la dynamique du changement véhiculée par l'article 55 de l'actuelle constitution.

Il n'en demeure pas moins que ni la réforme constitutionnelle de 1992, ni celle de 2011 ne se sont traduites (sur le plan législatif) par de nouvelles dynamiques juridiques portant sur la question des libertés individuelles. Près de 30 ans après, aucun texte de loi, aucun règlement n'a vu le jour pour « adapter » la dynamique constitutionnelle (restée lettre-morte) à celle de la société. Ainsi, les relations sexuelles en dehors du mariage, le droit à l'avortement, la criminalisation de l'homosexualité, la rupture publique du jeûne pendant le ramadan, etc. n'ont connu aucune modification conséquente aux réformes de la charte fondamentale de 1992 et celle de 2011.

A côté de la « représentation », le Roi exerce également, par rapport au parlement, une autre mission implicite qui se déploie au cœur du processus législatif.

b) La mission de « contrôle » du travail législatif par le pouvoir royal

La mission de « contrôle », quant à elle, permet au monarque d'avoir une présence -variable mais réelle- dans toute la mécanique de la législation. À commencer par les textes législatifs qui doivent être examinés en conseil des ministres, présidé par le Roi, avant leur dépôt sur le bureau de l'une des deux chambres (article 49). À ce niveau aussi l'actuelle constitution a apporté d'importantes modifications en faveur du parlement. Alors qu'auparavant les projets de loi devaient être préalablement examinés au sein du conseil des ministres, seuls, désormais, les projets de loi organique sont concernés par cette procédure que d'aucuns qualifiaient de « politique » puisqu'elle pouvait retarder *ad vitam aeternam* l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi, limitant par là-même l'autonomie fonctionnelle de l'hémicycle.

Mais parallèlement à cela, les domaines d'action du Conseil des ministres se sont élargis au détriment de la compétence législative : ce dernier est ainsi saisi, en plus des projets de loi organique, des orientations générales du projet de loi de finances ; du projet de loi d'amnistie et des projets de textes relatifs au domaine militaire.

Le fait que l'examen préalable des projets de loi organique par le conseil des ministres ait été maintenu traduit la volonté du Roi de contrôler tous les mécanismes de nomination et de fonctionnement des établissements publics et des institutions constitutionnelles prévues par la charte fondamentale. L'objectif est évidemment d'entretenir la prééminence de la monarchie en matière de nomination, notamment aux institutions dites stratégiques.

La ratification est un autre paramètre du contrôle du Roi par rapport au parlement. A la différence de la demande d'une nouvelle lecture, la ratification intervient à la fin du processus législatif pour assurer un équilibre fonctionnel entre les pouvoirs exécutif (incarné par le Roi et non le chef du gouvernement) et législatif.

Avant 1992, aucune date n'était fixée pour la promulgation de la loi, l'article 26 de la constitution de 1972 se contentant de cette formule on ne peut plus lapidaire : « Le Roi promulgue la loi. »

Entre 1962 et 1992, donc, cette exigence agissait sur le parlement comme un véritable veto royal que le monarque de l'époque, Hassan II, avait tenté d'expliquer autant qu'il pouvait, à sa manière :

« Il est impensable qu'après trois votes consécutifs d'une Chambre contre une autre, même si la première Chambre accepte, il n'est pas pensable d'imaginer qu'il n'y a pas eu malaise, qu'il n'y a pas un grain de sable qui arrête le rouage. Alors la décision de Sa Majesté consiste à faire quoi ? A rassembler des chefs de groupes, les présidents des Chambres, à discuter, à chercher une solution, et non pas à la mettre au "frigorifère" ou à jouer sur les mots pour ne pas passer un texte. » (cf. conférence de presse du roi Hassan II, le 18 novembre 1962) (Brouksy, 2003).

Il a fallu attendre l'imposante révision constitutionnelle de 1992 pour qu'un délai soit fixé de la manière la plus précise qui soit : « Le Roi promulgue la loi dans les trente jours qui suivent la transmission du gouvernement de la loi définitivement adoptée » (article 26).

L'actuelle constitution a maintenu cette disposition mais en y ajoutant une précision post-promulgation, liée, curieusement, au délai de publication du texte promulgué au Bulletin officiel (BO) et visant implicitement le gouvernement : « La loi ainsi promulguée doit faire l'objet de publication au Bulletin officiel du Royaume dans un délai n'excédant pas un mois, courant à compter de la date du dahir de sa promulgation. »

Pourquoi le constituant recourt-il à une telle exigence ? Cela reflète-t-il une méfiance vis-à-vis du gouvernement ? Vis-à-vis du secrétariat général du gouvernement, dont l'une des fonctions est la publication de tous les textes officiels au BO ? Un clin d'œil aux parlementaires qui se plaignent, parfois, des retards « politiquement calculés » dans la publication des lois promulguées au BO ? Sans doute cela répond-il à un souci d'efficacité juridique, à une époque où la rapidité, la codification et la précision sont devenus synonymes d'efficacité.

C'est justement ce souci d'efficacité et de rapidité qui devrait caractériser, de plus en plus, l'action du gouvernement, dont la marge de manœuvre vis-à-vis du parlement ne cesse de se renforcer.

Le parlement face à un gouvernement dont les marges de manœuvre sont réelles, mais variables.

C'est à un gouvernement qui ne gouverne pas que le parlement « a affaire » dans ses rapports avec le « pouvoir exécutif ». Un gouvernement qui n'a pas beaucoup de prise sur la politique générale de l'Etat, celle-ci étant « délibérée » au sein du conseil des ministres, présidé par le roi (article 49).

Il n'en demeure pas moins que le gouvernement émane du parlement, à l'exception des ministres dits de « souveraineté » (Justice, Affaires étrangères, Intérieur, Affaires islamiques, nommés discrétionnairement par le monarque) : « Le Roi nomme le chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants, et au vu de leurs résultats (article 47 de l'actuelle constitution).

Cette disposition contraignante vis-à-vis du Roi est l'une des grandes nouveautés du constitutionnalisme marocain, même si le contrôle, voire la manipulation du jeu d'alliances par l'entourage royal permet de former, ou d'empêcher la formation de majorités partisans à la Chambre des représentants. L'exemple le plus récent, mais aussi le plus éclairant, est celui des dernières législatives, le 8 septembre 2021. Si le mode de scrutin proportionnel de liste, au plus fort reste est en vigueur depuis 2002 au Maroc, en 2021, le quotient électoral a été calculé sur la base du nombre d'inscrits et non pas sur la base des voix valides. Objectif, attiser les rivalités partisans et renforcer davantage la fragmentation du paysage politique⁵. En d'autres termes, prévenir toute dynamique pouvant conduire, par exemple, à un système bipartisan à l'anglaise ou à l'espagnole,

⁵ À propos de l'histoire de la fragmentation partisane marocaine on renvoie à Parejo Fernández (2018) ou Szmolka (2013).

encore moins au leadership d'un parti, tout en dominant de manière constante le jeu politique. D'octobre 2016 à mars 2017, après les législatives de 2016, le secrétaire général du Parti justice et développement (PJD), Abdelilah Benkirane, a été incapable de former un gouvernement face à la minorité de blocage réunie par le nouveau patron du Rassemblement national des indépendants (RNI), Aziz Akhannouch⁶, avec l'appoint de l'Union socialiste des forces populaires, l'Union constitutionnelle et le Mouvement populaire (Desrues, 2017). Après des semaines de négociations infructueuses, il fut écarté par décision royale de son poste de chef du gouvernement et remplacé par un ancien secrétaire général du même parti, Saad-Eddine Elotmani (Desrues, 2018).

Autre nouveauté de taille apportée par la constitution de 2011 : « Sous l'autorité du chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental » (article 89). Les constitutions antérieures à celle de 2011 assignaient au gouvernement une seule fonction : Exécuter les lois.

La manière dont la pandémie de la Covid 19 a été « gérée » par le Maroc a conféré au gouvernement une réelle visibilité et une certaine cohérence dans ses rapports avec le parlement. En effet, même si toutes les informations semblaient indiquer que les décisions stratégiques (le couvre-feu, les modalités de la mise en œuvre du confinement, sa durée, sa suspension, etc.) sont prises au palais royal et exécutées par le ministère de l'Intérieur, celles-ci étaient, néanmoins, régulièrement annoncées par le chef du gouvernement ou le ministre concerné (la Santé et l'Intérieur) au sein du parlement à travers ses deux assemblées, et discutées par les députés tant en séance plénière que dans les commissions permanentes. La manière dont elles (les décisions) sont présentées par le chef du gouvernement donne ainsi l'impression qu'il en est l'artisan et l'auteur effectif.

Mais si le gouvernement peut désormais « mettre en œuvre son programme de gouvernement », il devrait d'abord pouvoir déterminer « les orientations stratégiques de l'Etat », ce qui n'est pas le cas selon le texte constitutionnel. Ces dernières sont en effet « délibérées » au sein du conseil des ministres, présidé par le Roi, selon l'article 49. Questions : qui, au sein du conseil des ministres, détermine la politique générale de l'Etat ? Le gouvernement ? Le Roi ? Est-ce à dire que « la mise en œuvre du programme » du gouvernement suppose que ledit programme doive préalablement être « validé », au sein du conseil des ministres, par le monarque qui le préside ? L'ambiguïté est probante et elle profite à l'institution monarchique⁷.

Le gouvernement dispose-t-il des moyens juridiques et politiques pour déterminer, ou au moins participer à la détermination, au sein du conseil des ministres, des « orientations stratégiques de l'Etat » dans le cadre desquelles son programme devrait être mis en œuvre ? Rien n'est moins sûr, selon les propres termes de l'ancien chef du gouvernement, Abdelilah Benkirane (2011-2016) : « *Je ne veux pas exercer le pouvoir dans le sens d'un bras de fer. Pour moi, le roi est le symbole du chef de l'Etat, c'est mon chef, et je dois faire en sorte que l'Etat avance, peut-être doucement, mais à*

⁶ Aziz Akhannouch est l'un des hommes les plus proches du roi Mohammed VI et un homme d'affaires parmi les plus riches du pays : sa fortune personnelle a été estimée en 2019 à deux milliards de dollars par le magazine américain *Forbes*. Il devient chef du gouvernement après la victoire de son parti, le Rassemblement national des indépendants, aux législatives de septembre 2021.

⁷ En France, les dispositions de l'article 20 de la constitution de la V^e République sont limpides : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement. » <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#:~:text=Le%20Gouvernement%20d%C3%A9termine%20et%20conduit,aux%20articles%2049%20et%2050.&text=Le%20Premier%20ministre%20dirige%20l'action%20du%20Gouvernement>.

l'aise (...) Bon, ce n'est pas toujours facile, je ne vous le cache pas. Il y a des points sur lesquels nous ne sommes pas d'accord, ça nous arrive. Mais quand je ne suis pas d'accord, je révisé ma position avec la politesse due à un roi parce que c'est un roi, ce n'est pas un président (...) Si jamais ça ne marche pas avec Sa Majesté, je m'en irai tout simplement. »⁸

En revanche, le gouvernement paraît mieux outillé par rapport au parlement grâce, notamment, à la mise en œuvre des mécanismes du parlementarisme rationalisé que le constituant marocain avait quasiment « plagié » de son homologue français, bien que les circonstances politiques qui le justifiaient en France (où les abus du régime d'assemblées avaient plombé la IV^e république) soient bien différentes du contexte marocain.

Certes, grâce à la réforme constitutionnelle de 2011, jamais le domaine de la loi n'a été aussi large. De neuf matières en 1996, il est passé à trente en 2011⁹, ce qui représente un bond quantitatif considérable qui limite indéniablement les effets du parlementarisme rationalisé. (Ce dernier, faut-il le rappeler ?, détermine dans une large mesure les rapports entre pouvoirs législatif et exécutif, souvent à la faveur du second.) En France, cette réalité qui se traduit par une véritable prépondérance du gouvernement est décrite avec des mots glaçants par les constitutionnalistes : « Humilié, affaibli, surveillé, le parlement français dans les institutions de la V^e République l'est assurément. Il est humilié dans ses fonctions traditionnelles que sont la confection de la loi et le contrôle de l'activité gouvernementale. Devenue un "tâcheron législatif", réduite à une "chambre d'enregistrement", l'institution législative est affaiblie par la prépondérance du gouvernement dans la procédure législative » (Jan, 1995).

N'étant pas le résultat d'une évolution historique et politique comme c'est le cas en France, le parlementarisme rationalisé « marocain » fait l'objet, à coups de réformes et de révisions constitutionnelles, de plusieurs adaptations et parfois même de remises en cause.

Il en est ainsi de ce que l'on peut appeler, en droit parlementaire, « la dictature du fait majoritaire ». Si le principe de la démocratie impose « la règle de la majorité » face à la « minorité », l'esprit démocratique ne saurait réduire celle-ci au silence ou à la marginalisation au sein de l'hémicycle. Force est de constater que suivant la sacro-sainte « fatalité » du parlementarisme rationalisé, l'initiative des lois, comme d'autres phases de l'activité parlementaire (le travail en commission, les débats en séance plénière ou encore la fixation de l'ordre du jour), la prééminence du gouvernement est une réalité incontestable de la « vie parlementaire. » (Braibant, 1993). C'est même une constante du constitutionnalisme marocain de 1962 à 2011 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Chef du Gouvernement et aux membres du Parlement. » C'est une rédaction malheureuse (qui semble du reste, là-aussi, « plagiée » de son homologue française) puisqu'elle instaure une ambiguïté qui aurait pu être évitée : en indiquant que ladite initiative appartient au « chef du gouvernement », on peut se demander si elle appartient également aux autres membres du gouvernement. En d'autres termes, ces derniers ont-ils, eux aussi, l'initiative des lois ? La pratique donne une réponse clairement positive, mais il aurait été plus judicieux de remplacer « chef du gouvernement » par « gouvernement » tout court, puisque la quasi-majorité des projets de loi sont, en réalité, l'initiative des ministres et non pas seulement de leur chef.

En 2011, la constitution adoptée la même année a introduit une disposition novatrice qui va dans le sens d'une plus grande limitation de la « dictature du fait majoritaire », et d'une autonomie plus conséquente du rôle de « l'opposition » parlementaire : « L'opposition est une composante

⁸ Entretien accordé par A. Benkirane à la presse française (RFI, Le Monde, TV5) le 24 février 2013. L'invité Abdelilah Benkirane, Chef du gouvernement marocain, TV5Monde, <http://www.tv5monde.com/cms/chaine-%20francophone/Revoir-nos-emissions/Internationales/Episodes/p-24534-Abdelilah-Benkirane.htm>

⁹ Voir l'article 46 de la constitution de 1996 et l'article 71 de la constitution de 2001.

essentielle des deux Chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle », précise l'article 50. Mais cette disposition reste trop générale pour avoir des effets concrets sur le travail législatif. Au cours de la législature de 2011-2016, 389 projets de lois ont été déposés, dont 359 adoptés (un taux d'adoption de 92%), alors que les textes déposés par les députés (notamment ceux de « l'opposition » étaient de 185 propositions de loi, dont 20 seulement adoptés. Un taux d'adoption de... 11%¹⁰.

Par ailleurs, l'une des réformes les plus en vue concernant les rapports Législatif-Exécutif est apportée par l'article 104 de l'actuelle charte fondamentale : « Le Chef du Gouvernement peut dissoudre la Chambre des Représentants, par décret pris en Conseil des ministres, après avoir consulté le Roi, le président de cette Chambre et le président de la Cour constitutionnelle. Le Chef du gouvernement présente devant la Chambre des Représentants une déclaration portant notamment sur les motifs et les buts de cette décision ».

Cette disposition renforce la dimension parlementaire du régime politique dont l'une des caractéristiques est la possibilité pour chaque pouvoir (législatif et exécutif) d'interagir sur l'autre (Halmy Berrabah, 2017). Mais la marge de manœuvre du chef du gouvernement reste malgré tout très limitée, notamment si on la compare à celle de la monarchie : le recours à la dissolution du parlement par le chef du gouvernement sera non seulement exceptionnel, mais difficilement envisageable du fait de sa faiblesse politique originelle et de la fragilité, voire parfois l'incohérence des coalitions gouvernementales.

En effet, le mode de scrutin de liste proportionnel que le Maroc adopte depuis plusieurs années fait que le chef du gouvernement ne pourra quasiment jamais s'appuyer sur des majorités stables, solides et cohérentes. Enfin, à cause de cette fragilité politique et idéologique de la « majorité parlementaire » (ou des coalitions qui la forment), la « position de faiblesse » du pouvoir exécutif se manifestera indéniablement face au parlement, puisque le gouvernement sera contraint de ménager les petits groupes parlementaires qui forment sa coalition. Résultat, sa dépendance sera double tant vis-à-vis du parlement que vis-à-vis du Roi. Celui-ci sera souvent perçu non seulement comme un arbitre institutionnel (comme le prévoit la constitution) mais, surtout, comme un recours : le recours décisif.

Conclusions

« L'instabilité » constitutionnelle a marqué l'histoire politique du Maroc indépendant. La réforme constitutionnelle a été utilisée comme un moyen de mettre un terme aux crises politiques qui se sont succédées. Toutes ces crises sont en rapport avec la forme autocratique du régime, la place surplombante de la Monarchie et le rôle subalterne octroyé aux partis politiques. La contestation de cette configuration institutionnelle passe par la redéfinition du rôle du Parlement, en tant qu'instance de représentation démocratique de la nation. Loin des thèses selon lesquelles la révision du texte constitutionnel de 2011 posait les jalons d'une « parlementarisation » du régime monarchique au Maroc, nous avons montré dans cet article que les avancées dans cette direction sont neutralisées par les rapports de forces entre les principaux acteurs politiques (le roi, le gouvernement, les partis) et l'héritage des pratiques de gouvernance autoritaire, favorables à la continuité de la Monarchie exécutive.

¹⁰ -Source : la Chambre des représentants marocaine.

Les élections législatives du 8 septembre 2021 ont été marquées, d'une part, par la défaite du Parti (islamiste) justice et développement, au gouvernement depuis 2011 (López García & Kirhlani, 2021), et, d'autre part, la formation d'une majorité parlementaire composée de trois partis seulement : le Rassemblement national des indépendants (RNI), le Parti authenticité et modernité (PAM) et l'Istiqlal. Ces trois formations ont une particularité commune : le secrétaire général du premier (Aziz Akhannouch) et du troisième (Nizar Baraka), et le fondateur du second (Fouad Ali El Himma), sont considérés comme des « proches du palais » (Desrues, 2020). De plus, c'est l'une des rares fois qu'un gouvernement est soutenu par une majorité plus ou moins ramassée (trois partis seulement) et plus ou moins cohérente idéologiquement puisque ses composantes tiennent des discours et se réclament de tendances politiques et économiques assez proches, voire quasiment similaires. Ce faisant, elles conçoivent leur mission comme étant « les exécutants des orientations royales ». Les islamistes du PJD et les socialistes de l'Union socialiste des forces populaires (auxquels s'ajoutera l'élue du Parti socialiste unifié, Nabila Mounib) exerceront donc ce qu'on appelle au Maroc « l'opposition de Sa Majesté. »

Cette réalité, issue de la troisième élection depuis le Printemps arabe, a toutes les chances de conférer aux rapports institutionnels une plus grande cohérence. Ce faisant, le Roi continuera de dominer le jeu politique dans son ensemble et le Parlement sera plus que jamais réduit à un rôle de chambre d'enregistrement. Cette logique s'intègre dans « la nature » du système politique dans son ensemble et se traduit par une prééminence quasi-permanente de la monarchie, face à un gouvernement qui dispose, par rapport au parlement, de marges de manœuvre réelles mais variables.

Bibliographie

BENDOUROU, Omar (2015) : *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Rabat, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Souissi-Rabat.

BENDOUROU, Omar (2012) : « La consécration de la monarchie gouvernante », *L'Année du Maghreb*, VIII, pp.391-404. URL : <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/1539> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.1539>

HALMI BERRABAH, Abdessamad (2017): "Las funciones del Jefe del Gobierno en la Constitución de Marruecos de 2011 / The Duties of the Head of Government in the 2011 Moroccan Constitution". *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM)*, (22). DOI: <https://doi.org/10.15366/reim2017.22.002>

BRAIBANT, Guy (1993) : « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, 64, pp. 43-46.

BROUKSY, Omar (2021) : « Maroc. Normalisation avec Israël, une décision solitaire du roi », in *orientxx.info*, 22 décembre.

BROUKSY, Omar (2003) : *Le parlement marocain dans la dynamique des changements constitutionnels*, thèse de doctorat, Université Mohammed V, FSJES Agdal, Rabat.

DESRUES, Thierry (2020): "Authoritarian resilience and democratic representation in Morocco: Royal interference and political parties' leaderships since the 2016 elections", *Mediterranean Politics*, 25:2, pp. 254-262, <http://doi.org/10.1080/13629395.2018.1543038>

DESRUES, Thierry (2018) : « Gouverner la « Monarchie exécutive » ou les logiques de l'autoritarisme », *L'Année du Maghreb*, 19-2, pp. 211-232. DOI : <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.4289>

DESRUES, Thierry (2017) : « Le tahakkoum et la parlementarisation du régime politique marocain à l'aune des élections de 2016 ». *L'Année du Maghreb*, II, pp. 285-309. DOI: <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.3291>

DESRUES, Thierry (2012) : « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *L'Année du Maghreb*, VIII, pp. 359-389. DOI : <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.1537>

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2019): "Doomed regionalism in a redrawn Maghreb? The changing shape of the rivalry between Algeria and Morocco in the post-2011 era", *The Journal of North African Studies*, 24:3, pp. 506-531, DOI: <https://doi.org/10.1080/13629387.2018.1454657>

JAN, Pascal (1995) : « La rénovation du travail parlementaire », *Revue de droit public (RDP)*, 4, juillet, pp. 988-1028.

LÓPEZ GARCIA, Bernabé y Said KIRHLANI (2021): *Elecciones marroquíes de 2021: una nueva arquitectura política para un nuevo modelo de desarrollo*, ARI 80/2021 - 27/9/2021 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari80-2021-lopez-kirhlani-elecciones-marroquies-2021-una-nueva-arquitectura-politica-para-un-nuevo-modelo-desarrollo

MADANI, Mohamed (2006) : *Le paysage politique marocain*, éditions Dar Al Qalam, Rabat, pp. 27.

MADANI, Mohamed (2014) : *Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en oeuvre de la Constitution marocaine de 2011*, Casablanca, La Croisée des Chemins/Friedrich Ebert, pp.35-101

MELLONI, David (2013) : « La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, 2013/2 (n° 145), pp. 5 à 17.

MENOUNI, Abdeltif (1993) : « Constitution et séparation des pouvoirs », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc. Edification d'un Etat moderne*, ouvrage collectif sous la direction de Driss Basri. Paris, LGDJ.

MENOUNI, Abdeltif (1984) : « Le recours à l'article 19, une nouvelle lecture de la constitution ? », *Revue juridique, politique et économique du Maroc*, n°15. septembre 1984, pp. 25-42.

MESSAOUDI, Amina & TERROL BECERRA, Manuel José (2012): "Prólogo", in MESSAOUDI Amina & TERROL BECERRA Manuel José (dir.), *El poder constituyente en el mundo árabe*, Universidad Pablo Olavide, Diputación de Sevilla, Ayuntamiento de Marchena, Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 6-12.

MESSAOUDI, Amina (2012), "Les réformes constitutionnelles arabes", in MESSAOUDI Amina & TERROL BECERRA Manuel José (dir.), *El poder constituyente en el mundo árabe*, Universidad Pablo Olavide, Diputación de Sevilla, Ayuntamiento de Marchena, Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 124-164.

PAREJO FERNÁNDEZ, María Angustias (2018), "Las elites políticas de la oposición institucional en Marruecos: una polifonía de voces sobre la monarquía", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 93-117. DOI: <https://doi.org/10.15366/reim2018.25.006>

SZMOLKA, Inmaculada & CAZORLA, Ángel (2013). "El sistema de partidos marroquí tras la Primavera Árabe", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (14). DOI: <https://revistas.uam.es/reim/article/view/903>

TOZY, Mohamed (1999): *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris: Presses de SciencesPo.