

Ce que les réformes constitutionnelles font au Parlement marocain

Br: Hassan Zouaoui

Ph.D. in Political Science

(Université Ibn Zohr, Faculté des sciences juridiques

économiques et sociales, Agadir/Maroc)

ملخص:

يتميز النظام الدستوري المغربي بمجموعة من الخصوصيات التي ساهمت في تحديد طرق صياغة القواعد الدستورية وضبط آليات اشتغال المؤسسات السياسية. فالملك بصفته أميراً للمؤمنين اضطلع بدور مركزي في صناعة القرارات السياسية وتطبيق القواعد الدستورية لا سيما تلك التي تهم العلاقة بين كل من المؤسسة الملكية والمؤسسات التشريعية والتنفيذية. إذ لم تخرج مضامين دستور 1996 عن هذا الإطار الذي حدده الملك الحسن الثاني وذلك بضمان سمو الملكية التنفيذية وتقليص دور كل من البرلمان والحكومة.

لكن مع آخر الإصلاحات الدستورية التي أعلنها الملك محمد السادس في يونيو 2011 يظهر على أن الوثيقة الدستورية الجديدة تحمل في فصولها مجموعة من الإصلاحات التي تهم دور ومكانة المؤسسة التشريعية. حيث تم إعادة هيكلة هذه المؤسسة بشكل يضمن لها نسبية الاستقلالية والنجاعة الوظيفية.

لذا فإن مساهمتنا تتكبد على دراسة هذه الإصلاحات وذلك من خلال رصد لأهم التغييرات التي طرأت على البناء الدستوري للبرلمان، من هنا يتبين لنا مدى أهمية المقارنة التحليلية بين ما جاءت به الإصلاحات الدستورية في سنتي 1996 وفي 2011 .

Abstract:

The contributions of the constitutional revision of 1996 were well-framed within the space of what was possible and reformable. The idea that King Hassan II made of this reform helped determine the form and limits of Morocco's separation of powers. As a result, the parliament was in a secondary position next to the royal institution, which determined the rules of the institutional game and maintained strict control over the constitutional process.

However, with by the most recent constitutional reform announced by King Mohamed VI in June 2011, the drafters of the new constitutional text made significant efforts to define legislative powers. This new text is more detailed than the 1996 constitution: the parliamentary powers were greatly expanded by the new version's provisions. The parliamentary institution henceforth acquired a life of its own, owing newfound powers to the new constitutional text. The redevelopment of legislative space has created a unique situation which can be designated "the birth of an institution."

Our contribution is an analytical description of the role of parliament in the Moroccan constitutional system in light of 1996 and 2011 constitutional reforms. This analysis inherently enables a comparison of the two royal designs of constitutional reform.

L'organisation des rapports entre les institutions constitutionnelles marocaines apparaît du fait de sa spécificité chargée d'une certaine complexité déroutante pour ceux qui y cherchent la réalisation d'un schéma préétabli ou d'un modèle capable de mettre en relief la nature des bases constitutionnelles de ces rapports. Parce que la culture politique et constitutionnelle marocaine a pour valeurs fondamentales celles qui considèrent que le Roi est tel le successeur spirituel et temporel du Prophète. Cette conception s'efforce de faire du Roi, un Calife de droit grand pontife, joignant à son autorité spirituelle une autorité temporelle illimitée. Sous l'angle de la tradition islamique, la suprématie royale trouve sa raison d'être et sa justification dans l'impératif d'unité et de cohésion des musulmans autour du Calife. L'article 19, qui a traduit le maintien dans la constitution marocaine de la suprématie califale, est le tronc unificateur indispensable pour défendre la religion et garder la communauté musulmane dans la voie ordonnée par *Allah* et son Prophète.

Ainsi, les apports de la révision constitutionnelle de 1996 ont bien cadré l'espace du possible et du réformable. L'idée que s'est fait le roi Hassan II de cette réforme a déterminé en quelque sorte la forme et les limites de la séparation des pouvoirs au Maroc. Il en résulte que le parlement s'est trouvé en situation de subordinations vis-à-vis de l'institution royale qui fixe les règles du jeu institutionnel et garde la main haute sur l'opération constitutionnelle.

Mais, avec la dernière réforme constitutionnelle annoncée par le Roi Mohamed VI en juin 2011, les rédacteurs du nouveau texte constitutionnel ont bien voulu définir le pouvoir législatif. Ce nouveau texte est plus détaillé que la constitution de 1996 : les pouvoirs du parlement se voient largement étoffés par les dispositions de la nouvelle mouture. L'institution parlementaire acquiert désormais une existence propre qui doit grande chose au nouveau texte constitutionnel. Le réaménagement de l'espace législatif génère une situation particulière qu'on désigne ici comme la « naissance d'une institution ».

Le présent article se veut un essai de description analytique de la place du parlement dans le système constitutionnel marocain à la lumière des réformes constitutionnelles de 1996 et de 2011. Cette description analytique nous permet aussi de mettre implicitement en comparaisons deux conceptions royales de la réforme constitutionnelle.

A- La réforme constitutionnelle de 1996 : retour au bicaméralisme

Avec la révision constitutionnelle de 1996, le Parlement se voit divisé en deux chambres. La Chambre des représentants sera élue désormais pour cinq ans et dans son ensemble au suffrage universel direct. La Chambre des conseillers sera élue pour 9 ans, avec renouvellement par tiers tous les trois ans, selon des modalités la rapprochant du troisième tiers de l'ancienne chambre des représentants : 3/5 de ses membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales, 2/5 élus dans chaque région par des élus des chambres professionnelles et à l'échelon national par des représentants des salariés.

La constitution renvoie à la loi organique pour fixer notamment le nombre de représentants et de conseillers et pour les répartitions au sein des collèges électoraux qui élisent les conseillers.

Les deux chambres participent à l'élaboration de la loi. Représentants et Conseillers ont l'initiative des lois et le droit d'amendement. Ils peuvent aussi proposer des révisions. Le Premier ministre peut déposer une loi devant l'une ou l'autre chambre. Le Parlement dans son ensemble peut habiliter le gouvernement à prendre par décret des mesures législatives puis, il les ratifie. Les propositions et projets sont examinés par les deux chambres pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. Toutefois, en cas de désaccord persistant après la réunion d'une commission paritaire, le gouvernement peut donner le dernier mot à la Chambre des représentants qui doit alors se prononcer à la majorité absolue de ses membres (article 58).

Au total donc, la Chambre des Conseillers ne se réduit pas au rôle d'alimenter le travail législatif par les considérations concrètes et pragmatiques liées aux intérêts locaux, régionaux et professionnels. Elle détient un pouvoir éminemment politique, essentiellement en matière de contrôle du gouvernement, ainsi qu'un pouvoir de veto législatif auquel Hassan II a donné l'explication suivante : « *L'avertissement signifie que les membres de la seconde chambre sont extrêmement mécontents du comportement du gouvernement qui n'a pas pris en compte leurs conseils et leurs points de vue. Si la chambre des conseillers et le gouvernement ne parviennent pas à une solution qui donne satisfaction à la chambre des conseillers, celle-ci peut, après avoir adressé l'avertissement écrit et après avoir écouté le gouvernement, le faire tomber par un vote de deux tiers de ses membres* »¹. La motion d'avertissement doit être signée par le tiers au moins des conseillers, et doit être votée à la majorité absolue des membres composant la Chambre (article 77). Cela signifie que la responsabilité du gouvernement ne peut être décelée seulement à travers l'article 75 du texte constitutionnel de 1996 qui fait de la Chambre des représentants, le seul organe jouissant du privilège de voter les questions de confiance sur le programme présenté par le Premier ministre après sa nomination par le roi.

Ce but de sauvegarde de l'équilibre entre les deux chambres peut conduire à un régime à caractère parlementaire avec une majorité nettement et incontestablement élue à la Chambre des représentants, la Chambre des conseillers demeurant chambre de réflexion et d'approfondissement d'un travail parlementaire et d'une action de concert majorité-gouvernement qui respecte le cadre général défini par le roi. Dans cette perspective, Hassan II a ouvert le jeu en souhaitant à plusieurs reprises une utilisation de toutes les capacités. Dans un entretien avec la presse française de 1996, il pense (le roi) que « *tout marocain, conscient, comme je l'ai dit tout à l'heure de sa marocanité et de son patriotisme, confronté à la responsabilité de gouverner, est capable de mener ce pays à bon port (...) Je ne pense pas qu'une partie de la population de ce pays puisse prétendre pouvoir gouverner et l'autre avoir la crainte de gouverner. Tous sont capables de le faire* »².

La constitution de 1996 a été établie dans la perspective de répondre à une double exigence : assurer la maîtrise du roi sur le système constitutionnel et donner une consécration au rapprochement politique entre la monarchie et les partis de la Koutla démocratique³, tout en maintenant la constitution implicite, qui est seule capable de permettre au roi, en sa qualité de Commandeur des croyants, de définir et de délimiter les contours du jeu politique. Le développement des pouvoirs implicites atteste qu'une modification explicite des règles constitutionnelles règne sans altérer les pouvoirs implicites du Roi en tant qu'*Amir Al Mouminine*. Si ces pouvoirs s'expliquent par une nouvelle lecture de la constitution de 1996, il nous est possible de les saisir et de les comprendre au regard de la conception royale de la monarchie constitutionnelle et de la séparation des pouvoirs.

Dans le domaine législatif, les pouvoirs et le rôle du roi tirent leur validité et leur force du texte constitutionnel et de l'Islam. Nous savons qu'en réalité, conformément aux interprétations dominantes de la religion islamique, le titulaire du pouvoir législatif reste limité dans l'exercice de ses fonctions puisque le Coran a tout prévu. Toute modification serait considérée comme une innovation qui aux yeux des docteurs de la loi islamique n'est qu'un « *bidâ* » (hérésie). Cependant, si la volonté du souverain ne doit jamais contredire une règle fondamentale du Coran, c'est-à-dire de l'Islam, le roi a le droit, voire même le devoir d'interpréter afin de suppléer la *shari'a*. Le pouvoir législatif du roi est limité par les grands principes de l'Islam ; dans les faits, ce rôle est plutôt important car le monarque aura parfois recours à des règles à caractère "profane" dans une certaine mesure pour réglementer les institutions.

En vertu des articles de la constitution de 1996, le roi dispose d'un certain nombre de moyens d'action dans le domaine législatif :

- L'orientation du travail législatif : elle peut être précisée dans le discours que le roi prononce à l'ouverture de la première session parlementaire (article 40), elle peut aussi être saisie sous forme de message royal au parlement dont le contenu ne peut faire l'objet d'aucun débat (article 28).

- Il demande par un message au parlement, une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi (article 67).

- La sanction royale : elle s'est traduite par le pouvoir d'empêcher dans deux cas. Premier cas : celui de l'entrée en vigueur de la loi votée par le parlement, dans la mesure où le roi promulgue la loi sans qu'un délai ait été prévu à cet effet (l'article 26 de cette constitution de 1972). A partir de la réforme constitutionnelle de 1992, l'article 26 prévoit que la promulgation devra intervenir « dans les trente jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée ». Second cas : celui de l'adoption de la loi par

le parlement selon la voie référendaire et les modalités prévues par l'article 69 de la constitution de 1996⁴. Ici, le pouvoir d'empêcher du roi peut aller jusqu'à sanctionner le parlement par sa dissolution (article 71).

A cela s'ajoute, le droit de suppléance conféré au roi par les articles 102 et 71 de la constitution de 1972 est maintenu par l'article 72 de la constitution de 1996⁵. Selon les termes de l'article 102, les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions constitutionnelles, au fonctionnement des pouvoirs publics et à la conduite des affaires de l'Etat seront prises par Sa Majesté le Roi jusqu'à l'installation de la Chambre des représentants. Quant à l'article 71, il stipule que « l'élection de la nouvelle Chambre des Représentants intervient trois mois au plus tard, après la dissolution. Le Roi exerce entre temps, pour pallier le vide, outre les pouvoirs qui lui sont reconnus par la présente constitution, ceux dévolus à la Chambre des Représentants ». Mais, en recourant à l'article 19, au lieu des articles 71 et 102, pour suspendre les travaux du parlement de 1977⁶, le roi a préféré la logique califale qui fait de lui, le législateur de droit commun et du parlement « législateur d'attribution »⁷. On rappelle que ce dernier n'exerce ses fonctions qu'en vertu d'une délégation, somme toute réversible⁸. Le parlement marocain n'a ni cette gamme de symboles historico-religieux ni l'exclusivité de la représentation. Sa naissance, il la doit à un texte constitutionnel, d'autant plus que ce texte a été élaboré et soumis au référendum par le roi lui-même.

Un autre événement témoigne du caractère incontestable de l'autorité suprême du roi. C'est le message que le roi Hassan II adresse à la nation le 22 novembre 1989 pour l'informer de sa décision de soumettre au référendum populaire un projet permettant la prorogation du mandat de toutes les institutions élues, aussi bien locales que nationales, de deux ans. La décision royale prise par *dahir*⁹ est justifiée par des considérations politiques relatives à la question du Sahara Occidental. A cette occasion, le monarque a déclaré qu'« *au cours de l'été prochain, devraient avoir lieu les élections législatives et municipales. Ces élections devant obligatoirement concerner le territoire marocain, d'El Gouira à Tanger, il serait anormal que nous disions « puisque le référendum va avoir lieu dans les provinces sahariennes, celles-ci ne devraient pas élire leurs députés et conseillers municipaux. Aussi (...) Nous avons décidé d'ajourner de deux années les élections sur tout le territoire marocain. Comme tu le sais, cher peuple, la constitution a fixé la durée du mandat pour chacun des parlementaires (...) et que seul un référendum peut réduire ou proroger la durée de ce mandat. Notre constitution ne prévoit pas d'autre procédure de révision constitutionnelle que le recours au peuple* »¹¹.

Si l'on se réfère aux dispositions de la constitution marocaine de 1972, on constate qu'elles ne prévoient pas d'autres moyens de révision constitutionnelle à l'exception du référendum populaire. Cependant, ces dispositions ne permettent nullement au roi de recourir à cette solution, puisqu'il ne s'agit pas d'une révision constitutionnelle. La constitution de 1972 a prévu deux possibilités de recours au référendum :

- En cas de révision constitutionnelle qui peut émaner soit du Parlement soit du Roi, selon les dispositions des articles 98 et 100,

- Dans le cas où un projet ou une proposition de loi n'aurait pas été approuvé au cours d'une seconde lecture à la majorité des deux tiers (article 68).

Ainsi, une simple décision politique prise par un *dahir*¹² a suffi pour ajourner les élections, en dépit de toutes les dispositions constitutionnelles en la matière et de l'attitude de l'opposition qui n'a pas hésité à condamner la décision royale en demandant à ses militants de boycotter le référendum. A ce sujet, le Roi Hassan II a déclaré lors de sa sortie du bureau de vote : « *Quant à ce qui a accompagné la référendum comme problèmes intérieurs (...) certains partis politiques ont cru devoir prendre une position. Je considère qu'ils m'ont envoyé un message (...) ce message aura sa réponse (...) J'ai toujours prétendu que j'étais comme le médecin qui savait tâter le pouls de son pays* »¹³. Cela signifie que le pouvoir royal prime sur le droit, l'ordonnancement politique prime l'ordonnancement juridique et, en toute logique, la suprématie constitutionnelle est battue en brèche. Car l'absence ou l'ineffectivité du contrôle de la constitutionnalité des lois font qu'en définitive, le Pouvoir royal n'a à répondre devant personne. Dans un ordre politique dominé par la sacralisation du Pouvoir, la Constitution réduite à un rôle instrumental ne peut que perdre sa suprématie devant la transcendance de l'Autorité.

En faisant du roi le Représentant suprême de la nation et le symbole de son unité, le constituant marocain vise, selon toute vraisemblance, à confondre la souveraineté nationale et la souveraineté royale. Le roi incarne le peuple marocain, il est souverain parce qu'il est la nation¹⁴. Si, dans les démocraties occidentales, l'identification du chef de l'Etat à la nation se traduit au mieux par une diminution de la responsabilité politique du premier¹⁵, au Maroc, cette identification susciterait des interrogations cruciales quant à la localisation du « siège réel de la souveraineté »¹⁶ de la souveraineté. La fonction représentative du monarque n'est pas le produit d'une concession constitutionnelle de puissance. Cette fonction est, pour le monarque, plus une qualité subjective qu'un pouvoir objectif. La monarchie n'étant pas un pouvoir institué, cette "concession" ne peut concerner que la représentation parlementaire. Bien que consignée dans la constitution marocaine, la fonction de « Représentant suprême de

la nation » intègre, au même titre que celle de « Commandeur des croyants », la catégorie des fonctions traditionnelles du roi-calife.

L'intérêt que revêt la question de la concentration des pouvoirs entre les mains du Roi réside dans le fait que les travaux du parlement se sont mis sous le contrôle permanent du Roi, qui dans sa dimension de Commandeur des croyants, a la possibilité d'apprécier lors de grands moments, l'action parlementaire. Entendons le discours royal d'ouverture de la session parlementaire d'octobre 1978 : « *Vous les élus, vous avez une mission de contrôle. Mais qui a la charge de contrôler le contrôleur ? C'est Dieu, son prophète et les croyants. Son prophète, c'est-à-dire par le représentant du prophète, qui est le représentant suprême du pays* »¹⁷. L'expression de contrôle dans ce sens renvoie à une conception qui traite le parlement d'institution qui joue une représentation « symbolique indispensable à la construction de l'imaginaire politique »¹⁸. L'article 19 l'a confirmé implicitement en faisant du Roi le "recours suprême" et le garant de la constitution qui contrôle le champ des débats, et garde la main haute sur l'opération constitutionnelle. Celle-ci échappe jusqu'à présent à toute modification de la part du parlement. Ce dernier ne peut en fait adopter aucune initiative de la révision constitutionnelle sans la majorité des deux tiers de ces membres. L'initiative doit être transmise au Roi qui peut la soumettre au référendum. La révision n'est définitive qu'après avoir été adoptée par référendum. (Articles 104 et 105 de la constitution de 1996).

B - La réforme constitutionnelle de 2011 : un parlement aux pouvoirs élargis

Le nouveau texte constitutionnel de 2011 accorde plus de pouvoirs au Parlement pour contrôler le gouvernement et à sa tête le Premier ministre, désormais appelé « chef du gouvernement ». Selon les dispositions de l'article 70 de ce texte constitutionnel, le parlement ne vote uniquement les lois, mais il contrôle aussi le gouvernement qui est tenu de répondre aux questions parlementaires concernant la politique générale de l'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois. De surcroît le parlement évalue les politiques publiques en demandant un bilan d'étape au gouvernement et en organisant une réunion annuelle pour débattre les politiques publiques (article 101 de la nouvelle constitution).

Le domaine de la loi s'est aussi enrichi de 30 nouvelles matières dans le nouveau texte qui sont venues s'ajouter aux 60 existantes. Citons, entre autres, le pouvoir de légiférer en matière de régime de la famille et de l'état civil, des principes et règles liés à la santé, à la communication audiovisuelle et au journalisme, du régime pénitentiaire et de la sûreté nationale, du régime fiscal, de change et du régime douanier, de la sécurité sociale, des accidents de travail, mais aussi de l'urbanisme et du transport. Toujours dans la même logique de renforcement des compétences du parlement dans le domaine législatif et dans le contrôle

de l'action gouvernementale, l'article 102 de la nouvelle constitution précise que les commissions parlementaires des deux chambres peuvent demander à auditionner les responsables des administrations et des établissements publics avec la présence et sous la responsabilité de leur ministère de tutelle.

Ces nouvelles dispositions ont été avancées comme des mesures non négligeables dans le sens de la responsabilité du gouvernement devant le parlement. En effet, le nouveau texte stipule que la chambre des représentants peut à elle seule mettre en jeu la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Celle-ci n'est toutefois recevable que si elle est signée par le cinquième au moins des membres composant la chambre (article 105). Il est pertinent de souligner à cet égard que la motion de censure s'est fixée comme stratégie de contrôle législatif par les partis d'opposition, surtout en matière de mise en cause de la responsabilité gouvernement. A ce sujet on rappelle que le débat sur la motion de censure déposée par les partis de la Koutla démocratique en mai 1990 était agité et passionné. Il était diffusé par RTM (Radio et Télévision marocaine). La discussion était houleuse. Le texte de cette motion de censure a été signé par 82 députés, donc plus que de quart par la constitution de 1972 (Plus de 77 pour une Chambre constituée de 306 députés). Selon les partis de la Koutla, l'objectif de la motion de censure est de trouver de solutions urgentes à une crise aigue¹⁹. Toutefois, la polémique autour de cette motion s'est achevée par le rejet de celle-ci le 20 mai 1990 pour deux cent voix contre les 82 signatures du texte.

En ce qui trait à la responsabilité du gouvernement devant Chambre des Conseillers, elle peut être décelée à travers l'article 106 qui permet à la deuxième Chambre d'interpeller « le gouvernement par le moyen d'une motion signée par le cinquième au moins de ses membres. Elle ne peut être votée, trois jours après son dépôt, que par la majorité absolue des membres de cette Chambre ». La Constitution de juillet 2011 a conforté le bicaméralisme pour donner sa pleine substance à l'équilibre des pouvoirs. C'est ce qui découle de l'article 80 qui insiste sur le partage des compétences entre les deux chambres en affirmant que «les projets de loi seront proposés prioritairement au bureau de la Chambre des représentants, sauf pour les cas où la loi en question concernera les collectivités locales, le développement régional ou des problématiques d'ordre social, auquel cas il faudra les adresser prioritairement à la chambre des conseillers».

Quant à la structure de la Chambre des Conseillers l'article 65 stipule que le nombre de représentants ne devrait pas dépasser 120, ni être en dessous de 90 membres élus au suffrage universel indirect pour une durée de 6 ans (au lieu de 9 ans dans la constitution de 1996). 3/5 des membres élus dans chaque région représenteront les collectivités locales et seront répartis de façon équitable et proportionnelle selon le poids démographique. Les 2/5 restants seront

des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles et de membres élus à l'échelon national et par un collège électoral composé des représentants des salariés. La nouveauté ici est la présence «de représentants des organisations d'entreprises nationales les plus représentatives».

Reste à signaler que «le nombre des membres de la Chambre des conseillers (minimum 90, maximum 120) et leur régime électoral, le nombre de ceux à élire par chacun des collèges électoraux, la répartition des sièges par région, les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats, ainsi que l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique». En outre, le président de la Chambre des conseillers et les membres du bureau, ainsi que les présidents des Commissions permanentes et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis au terme de la moitié de la législature et pour la période restant à courir de ladite législature. L'élection des membres du bureau a lieu à la représentation proportionnelle des groupes.

Pour rappel, la Chambre des conseillers a été instaurée une première fois en 1962. Elle a été supprimée en 1970 puis réinstaurée en 1997 à la suite de la réforme constitutionnelle de 1996.

Pour la première fois, la Constitution légalise et garantit les droits de l'opposition pour s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique (article 10). Parce que l'opposition, qui est une composante essentielle des deux chambres, participe à l'action législative et au contrôle du gouvernement. (article 62). Le réaménagement des rapports entre la majorité et l'opposition se fait dans ce cadre constitutionnel permettant aux partis d'opposition d'exercer une fonction de critique de la politique déterminée par le gouvernement. Dans un entretien à l'émission 7/7 de T.F1, le Roi Hassan II avait déjà précisé que *« le mot opposition ne doit pas être pris ici comme ailleurs. Ici l'opposition n'est pas à la personne du Roi, l'opposition n'est pas pour avoir un autre Roi qui est dans l'alternance, donc l'opposition c'est l'opposition par rapport au gouvernement en place »*²⁰.

Afin de moraliser le travail parlementaire, le nouveau texte constitutionnel interdit désormais la « transhumance » des élus à travers l'article 61 qui prévoit la perte du mandat pour tout parlementaire qui renonce à l'appartenance au parti qui l'avait investi. Praticué massivement, le nomadisme parlementaire a creusé le déficit de confiance des citoyens vis-à-vis des institutions et des élus. Comme l'a bien souligné Guilaïn P. Denoëux les faiblesses qui sont régulièrement attribuées au parlement marocain ne font en fait très souvent que « refléter les déficiences structurelles plus sérieuses et profondes qui existent au sein même du corps politique marocain »²¹. La réforme de l'institution parlementaire ne se déroule évidemment

pas sans acteurs. Elle doit au contraire être articulée à l'habilité politico-institutionnelle des députés. Parce que les considérations venant de l'incompétence des députés ont pesé lourdement sur le déroulement du travail parlementaire. Autrement dit, le parlement marocain demeurerait constitué de membres dont la plupart est incompétente pour affronter des problèmes de plus en plus techniques et complexes.

Ces idées qui se concentrent particulièrement sur le rôle institutionnel, s'attachent à montrer combien le fonctionnement de l'institution parlementaire, sa réforme est tributaire de son insertion dans des relations d'interdépendance relativement complexe entre des acteurs et ressources fort divers. Dans la tradition sociologique, la réflexion sur les institutions est associée à la façon dont les acteurs, vivant et investissant dans l'institution, interprètent leur rôle.

Force est de rappeler à cet égard, que la législature marocaine continue à fonctionner sous des contraintes importantes qui entravent ses activités. Les problèmes internes abondent également: organisation inadéquate du travail parlementaire, manque de ressources, absence d'une capacité interne de recherche et d'analyse des politiques publiques, et différenciation insuffisante entre les côtés administratifs et politiques de l'institution, par exemple. C'est donc dans ces domaines qu'il faut agir de façon prioritaire. Le premier pas devrait être l'élaboration d'une stratégie globale de développement de l'institution. Cette stratégie devrait refléter une véritable vision de ce que le Parlement doit et peut accomplir²². Ces contraintes sont tout aussi prégnantes dans la phase de développement de la réforme institutionnelle, et bien entendu, dans sa mise en œuvre. C'est pourquoi le rôle des entrepreneurs de réforme, c'est-à-dire les députés, est essentiel pour impulser les changements nécessaires et qui devraient résulter de dynamiques endogènes, internes à l'institution parlementaire.

Selon les remarques de Mohamed Tozy la première mission du parlement marocain est de « produire les lois organiques. Il s'agit de procéder à ce qu'on appelle *tanzil*, littéralement « faire descendre » dans la réalité, c'est-à-dire donner une interprétation à un texte qui offre une lecture aussi bien archaïque que moderniste. Ce sont les lois organiques qui vont préciser les attributions et le mode de fonctionnement des principales institutions : Conseil des ministres, Parlement, Conseil supérieur de la magistrature, mais aussi toutes les institutions consacrées à la régulation et à la nouvelle gouvernance »²³. C'est ainsi qu'une manière de mettre l'impératif de réforme à sa juste place consiste à considérer les engagements des députés réformateurs car ils sont et avant tout les « passeurs », les « médiateurs »²⁴ et les « assembleurs » de solutions et de conseils dont ils se font les porteurs, et qu'ils mettent en forme dans le cadre d'un « récit réformateurs ».

Or, si dans les démocraties occidentales, le parlementarisme a été le fruit d'une lutte acharnée, menée par les bourgeoisies révolutionnaires pour imposer un contrepoids populaire à la puissance des monarchies du droit divin²⁵, au Maroc, la situation est tout autre. Le parlement, prévu par la Constitution de juillet 2011, n'a pas été conçu pour freiner le pouvoir royal mais pour collaborer avec lui en vue de réaliser les projets qu'il est seul à définir : « *Nous avons jugé nécessaire et judicieux que le Parlement doit être saisi, pour la première fois, du projet de Code de la Famille, eu égard aux obligations civiles qu'il comporte, étant entendu que ses dispositions à caractère religieux relèvent du ressort exclusif d'Amir Al Mouminine (...) En notre qualité d'Amir Al Mouminine, Nous jugerons votre travail en la matière, en Nous fondant sur ces prescriptions divines : "Consulte –les sur les questions " et "si ta décision est prise, tu peux compter sur l'appui de Dieu" »*²⁶.

A cet égard, Mohamed Tozy affirme que la conception marocaine de la représentation participe d'une « universalité philosophique, tout en évacuant les conséquences qui en découlent »²⁷. Selon lui, le fonctionnement de la représentation se trouve « capturé dans le cadre d'une délégation intemporelle. C'est supposer pouvoir substituer des citoyens à des sujets, le peuple à la *Ra'iya* »²⁸. La constitution marocaine n'a ainsi transformé ni la nature traditionnelle du pouvoir de la monarchie, ni par conséquent les rapports du roi avec le peuple ; bien au contraire, elle « *va bien au-delà d'une loi suprême pour le Royaume. (...) Il s'agit d'un nouveau pacte historique ente le peuple et le trône* »²⁹. En d'autres termes, la rencontre de la volonté du roi et celle de la communauté, confirmée par le référendum constitutionnel, traduit sous une forme nouvelle le maintien de la *baï'a*, par laquelle le roi a reçu de l'*Oumma* le pouvoir de vouloir à sa place. Si le parlementarisme importé de l'occident libéral est bien contraint d'abandonner aux douanes son contenu révolutionnaire et démocratique pour permettre à ses formes de s'adapter au contexte marocain qui continue de vouloir se caractériser par le traditionnel unanimité autour de la monarchie gouvernante.

Ce qui signifie que le renforcement des pouvoirs du parlement ne doit pas porter atteinte à ce qui légitime un univers de pratiques reconnues comme essentielles. Cet aspect de la contrainte implique toute prise de position en matière constitutionnelle. La rupture est ainsi reléguée au rang d'illusion puisque le contexte politico-institutionnel n'accrédite pas l'idée que tout soit possible.

Ces constats soutiennent le fait qu'il existe d'abord un contexte historique marocain à la fois politique et religieux qui modèle le changement en lui conférant un sens singulier et local tiré de l'incontournable principe de la légitimité du calife en terre d'islam. Ensuite il y a aussi la fonction de l'habileté du souverain, c'est-à-dire de l'institué qui contribue à la création et la

re-création institutionnelle dans le cadre d'un passé institutionnel dont les effets se font notamment sentir chaque fois que le monarque procède à des réformes institutionnelles.

Conclusion

L'organisation des pouvoirs reste le problème le plus vaste et le plus traditionnel du système constitutionnel marocain. Nonobstant son étude scientifique considérable, la réforme constitutionnelle présente un ensemble de nouveaux aspects. En premier lieu, il s'agit du classement des institutions politiques et du degré de leur implication dans le mécanisme du pouvoir. En deuxième lieu, il s'agit des attributions des différentes branches du pouvoir, de leur retenue mutuelle et surtout de leurs modes d'interaction.

Ainsi, il nous semble absolument impossible de nous interroger sur la nature du régime politique marocain sans tenir compte de l'importance de la réforme institutionnelle et de sa fonction politique. Au regard des différents textes concernés, la description analytique de la place du parlement dans le système constitutionnel marocain constitue une piste de réflexion considérée pour une étude riche sur les formes que prend le changement institutionnel et son rôle dans la démocratisation du régime politique marocain.

Bibliographie :

Bahbahi Tahar, *De la raison monarchique : Repères pour une esquisse d'interprétation*. Thèse de doctorat en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 1997.

- Camau Michel (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Paris, Editions du CNRS, 1991.
- Camau Michel, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, Paris, Editions du CNRS, 1971.
- Cherifi Rachida, *Le Makhzen politique*, Casablanca, Afrique Orient, 1988.
- Duverger Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 16^{ème} édition, PUF 1982.
- *L'expérience parlementaire du Maroc*, ouvrage collectif, Casablanca, Toubkal, 1985,
- Lagroye Jacques et Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, B lin 2010.
- S.M le Roi Hassan II, *Discours et interviews*, tome X, 1^{er} décembre 1989, Rabat, Editions Ministère de l'Information.
- Seurin Jean-Louis (dir.), *La Présidence en France et aux Etats-Unis*, Paris, Economica, 1986.

Marges :

¹ « Discours royal du 20/08/1996 », *Le Matin du Sahara* du 21/08/1996.

² - *Ibid.*

³ - La constitution de la Koutla Démocratique (Bloc Démocratique) est une conséquence de la coordination des divers partis dits d'opposition pour unifier l'ensemble de leurs activités politiques concernant la participation au gouvernement. Au niveau politique, le travail unitaire des partis d'opposition officielle s'est limité avant tout aux Parti de l'Istiqlal (PI) et l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP). Il convient d'évoquer ici les rapports historiques liant ces deux formations politiques depuis la constitution de Front National en 1970. Mais la différence entre les décennies quatre vingt dix et la décennie soixante dix réside dans le fait que les deux grands partis (PI et USFP) ont pu rallier à eux d'autres petites formations, en l'occurrence le Parti du Progrès et du Socialisme (PPS), l'Organisation d'Action Démocratique et Populaire (OADP) et l'Union Nationale des Forces Populaires (UNFP). Dans la déclaration finale de fondation du Bloc Démocratique, qui a eu lieu le 26 mai 1992, tous les partis de la Koutla Démocratique ont insisté sur ce qu'ils pourront réaliser à travers ce travail : « Le bloc, d'après ses fondateurs comme d'après les populations pauvres de ce pays, est un projet de travail pour une renaissance nationale et démocratique (...), il n'est pas au contraire une force électorale ».

⁴ - « Le Roi peut, après une nouvelle lecture, soumettre, par dahir, au référendum tout projet ou proposition de loi, hormis le cas où le texte du projet ou de la proposition de loi soumis à la nouvelle lecture aurait été adopté ou rejeté par chacune des deux Chambres à la majorité des deux tiers des membres la composant ».

⁵ - « L'élection du nouveau Parlement ou de la nouvelle Chambre intervient trois mois, au plus tard, après la dissolution. Le Roi exerce entre-temps, outre les pouvoirs qui lui seront reconnus par la présente Constitution, ceux dévolus au Parlement en matière législative ». Cf. l'article 72 de la constitution de 1996.

¹ L'article premier du « dahir » qui a suspendu les travaux du parlement de 1977 déclare que « Notre honorable Majesté "exercera" le pouvoir législatif à partir du 7 moharrem 1404 (14 octobre 1983), jusqu'à l'ouverture de la première session parlementaire qui suit les élections législatives prochaines ».

⁶ - Alain Claisse, « Le parlement imaginaire », in *L'expérience parlementaire du Maroc*, ouvrage collectif, Casablanca, Toubkal, 1985, pp. 57-67.

⁷ - Cette interprétation est explicitement invoquée par le roi Hassan II qui a rappelé à l'occasion de la fête de la Révolution du Roi et du Peuple (20 août 1992) que « le fait que je délègue certains pouvoirs au gouvernement et au parlement ne signifie point cession ». Cf. *L'Opinion* du 21 août 1992.

⁸ - « Dahir » du 22 novembre 1989, publié dans *Le Bulletin Officiel du Royaume du Maroc* (BORM) du 22 novembre 1989.

⁹ - « Discours royal », *Le Matin du Sahara* du 22 novembre 1989.

¹⁰ La constitution de 1970 était très expressive ; elle a substitué le terme dahir au terme "décret royal". L'emploi du terme "dahir", explique Rachida Cherifi, est « dans tous les cas un acte de souveraineté, qui naturellement n'entre pas dans la catégorie des actes visés par l'article premier du dahir instituant la cour suprême et ne peut faire l'objet d'aucun recours contentieux, quelqu'en soit le contenu » Cf. Rachida Cherifi, *Le Makhzen politique*, Casablanca, Afrique Orient, 1988, p. 59.

¹¹ - S.M le Roi Hassan II, *Discours et interviews*, tome X, 1^{er} décembre 1989, Rabat, Editions Ministère de l'Information, p. 399.

¹² - Le président de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême avait déjà déclaré le 27 octobre 1970 : « Dire que la constitution a opéré un transfert de la souveraineté du Roi à la Nation, c'est là une affirmation inexacte (...) le principe que la souveraineté appartient à la Nation n'est pas nouveau. Il existe dans l'Etat islamique depuis l'élection du premier calife (...) et sa confirmation par la constitution n'opère aucune modification dans le statut du roi ». On lira aussi cette affirmation de Moulay Ahmed Alaoui, Directeur du journal « *Le Matin du Sahara* » : « La primauté du pouvoir royal, c'est celle du peuple puisque quelles que soient les majorités successives, le Roi demeurera toujours le représentant de l'unanimité nationale » Cf. *Le Matin du Sahara* du 1^{er} janvier 1977.

¹³ - Albert Mabilleau, « Les avatars de la personnalisation du pouvoir », in *La Présidence en France et aux Etats-Unis*, Jean-Louis Seurin (dir.), Paris, Economica, 1986, pp. 185-197.

- ¹⁴- Michel Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, Paris, Editions du CNRS, 1971, pp. 276-280.
- ¹⁵- Tahar Bahbah, *De la raison monarchique : Repères pour une esquisse d'interprétation*. Thèse de doctorat en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 1997, p.41.
- ¹⁶- Alain Claisse, *ibid.*
- ¹⁷- *Al Ittihad al Ichtiraki* du 15/05/1990.
- ¹⁸- « Texte intégral de cet entretien », in *Le Matin du Sahara* du 17/05/1993.
- ¹⁹- Guilain P. Denoex « Repenser le parlement marocain. Plus utile qu'on le dit mais qu'il faut développer », *L'économiste*, n° 2532, du 23/05/2011.
- ²⁰- *Ibid.*
- ²¹- Mohamed Tozy, « Le PJD voulait être le parti du roi ! », *Jeune Afrique*, n°2654, du 20 au 26 novembre 2011, pp. 64-65.
- ²²- Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in, *Sociologie de l'institution*, sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé, Paris, Bélin 2010, pp. 55-73.
- ²³- Maurice Duverger, le premier chapitre de la dernière partie (« Le système politique français ») de son livre *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 16^{ème} édition, PUF 1982.
- ²⁴- « Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI », *Le Matin du Sahara* du 10 octobre 2003.
- ²⁵- Mohamed Tozy, « Représentation/ Intercession. Les enjeux de pouvoir dans les ''champs politiques désamorçés au Maroc'' », in Michel Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Paris, Editions du CNRS, 1991, pp. 153-168.
- ²⁶- *Ibid.*
- ²⁷- « Discours royal à l'occasion de la présentation du nouveau texte constitutionnel », *Le Matin du Sahara* du 18/06/2011.