

# Gouvernance et développement participatif

Recueil des Contributions

Abdeslam ABOUDRAR

EI HAbib BELKOUCH

Nadia BERNOUSSI

Farid EL BACHA

Mohammed EL YAAGOUBI

Ahmed GHAZALI

Abdallah HARSI

Abdallah HERZENNI

Abdelaziz LAMGHARI MOUBARRAD

Abdelouahad OURZIK



# S o m m a i r e

## L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc

<i>Cadrage</i> .....	11
1. La genèse : de l'indépendance à l'adoption de la Constitution de 1962.....	12
2. La construction : de la Constitution de 1962 à la Constitution de 1996 .....	15
3. Les perspectives .....	22

## Droits de l'Homme et démocratisation au Maroc : bilan et perspectives

## La place des femmes marocaines dans la vie publique et dans la prise de décision

1. La perception de la place de la femme dans l'histoire politique marocaine .....	47
2. Les mécanismes juridiques et institutionnels d'intégration des femmes marocaines dans le processus de décision.....	55
3. Facteurs de changement et domaines d'action.....	66
<i>Renvois</i> .....	70
<i>Annexes</i> .....	72

# Le processus de réforme et de mise à niveau de la justice et les réformes dédiées à assurer le règne de la loi

*Introduction* .....77

1. La construction d'un nouvel ordre juridique et judiciaire national (1956-1974) ..... 79
2. Constats alarmants et tentatives de réforme (1990-2004) ..... 85
3. Les efforts de réforme ..... 91
4. Les perspectives d'avenir à l'horizon 2025 ..... 106

## Gouvernance et modernisation de l'administration

- I. Histoire et profil actuel de l'administration marocaine 1955 – 2005 ..... 113
    1. Historique et évolutions majeures ..... 113
    2. Indicateurs de performance de l'administration ..... 118
    3. Efficacité des administrations publiques ..... 122
  - II. Les défis de l'administration marocaine ..... 126
    1. Les défis politiques ..... 126
    2. Les défis économiques: Qualités, productivité, compétitivité ..... 128
    3. Les défis sociaux : solidarité sociale, citoyenneté, responsabilité ..... 130
    4. Les défis technologiques : perfectionnement professionnel, maîtrise des nouvelles technologies, innovation ..... 133
    5. Valoriser et mettre à niveau le potentiel humain des administrations ..... 133
- Préparer la relève* ..... 134
- Conclusion* ..... 134
- Références bibliographiques* ..... 135

## La lutte contre la corruption : le cas du Maroc

I. La corruption, un fleau endémique .....	153
1. Introduction .....	153
2. Les facteurs qui engendrent la corruption .....	154
II. Expérience marocaine de lutte contre la corruption .....	159
1. Évolution des mesures anti-corruption depuis l'indépendance.....	159
2. L'expérience du gouvernement d'alternance .....	161
3. Les instruments de la lutte contre la corruption.....	164
4. bilan du gouvernement de Youssoufi.....	168
5. Conclusion.....	170

## Rapport sur le cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc

<i>Introduction</i> .....	177
I. Le cadre juridique actuel de la centralisation .....	184
1. La commune .....	184
2. La province.....	188
3. La région.....	190
II. Déconcentration et développement .....	191
1. Les grands piliers.....	191
2. Les grands secteurs .....	201
III. Appréciations générale .....	211
1. Les observations critiques. ....	211
2. Les propositions ou recommandations .....	214

## Évolution du partenariat et modalités de pilotage et de gestion du développement humain

<i>Introduction</i> .....	223
1. Le protectorat .....	224
2. Les années 1955-1973 .....	226
3. Les années 1973-1983 .....	230
4. Les années 1980 .....	232
5. Les années 1990 .....	235
6. 1998-2004 : approfondissements et nouvelles tendances .....	246
7. Enseignements, chantiers d'avenir .....	257
<i>Bibliographie</i> .....	261
<i>Annexes</i> .....	263

## Rapport sur l'état d'avancement de la construction d'un cadre juridique du développement humain et des processus de réformes législatives et réglementaires liés à l'encouragement du développement général et humain en particulier

<i>En guise d'introduction</i> .....	305
I. Le droit du travail .....	306
1. L'accord du dialogue sociale du 1 <sup>er</sup> août 1996 : un nouveau mode de fonctionnement du dialogue social .....	310
2. La loi 65/99 formant Code du travail : pour une démocratisation et une meilleure gouvernance des entreprises .....	311
II. Droit des affaires .....	312
1. Pour un nouvel ordre public économique .....	313
2. Le Code de commerce de 1996 : des innovations majeures .....	313

3. Modernisation du cadre juridique des sociétés .....	314
4. Réforme du droit boursier et dynamisation de l'économie nationale .....	314
5. Les droits d'auteur .....	316
6. Propriété industrielle .....	317
7. Le droit bancaire .....	317
8. Concurrence et consommation : pour une régulation du marché et d'une plus grande protection des acteurs .....	318
III. Le droit administratif .....	319
1. Phase de consolidation de l'autorité de l'État (1957-1993) .....	319
2. Création des tribunaux administratifs et consolidation de l'État de droit .....	320
IV. Le droit de la presse .....	321
1. Des acquis... (1958-2002) .....	321
2. Tentative de réforme (2002) .....	322
3. Les avancées .....	323
4. Les limites de la réforme .....	323
5. « La réforme de la réforme » .....	324
<i>Perspectives</i> .....	324

## L'évolution du processus électoral au Maroc

I. L'évolution du droit de suffrage .....	334
1. L'électorat .....	334
2. Le droit d'éligibilité .....	338
II. L'évolution du suffrage .....	343
1. Les caractères du vote .....	343
III. L'évolution du contrôle du suffrage .....	356
1. L'administration électorale .....	356
2. Le contentieux électoral .....	358



## Avertissement au lecteur

Le présent recueil regroupe les contributions individuelles aux travaux du groupe thématique « Gouvernance et Développement Participatif », constitué dans le cadre du processus d'élaboration du Rapport « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 ».

Ce groupe de travail a été animé par Mme Myrieme ZNIBER, membre de la Commission Scientifique du Rapport, et composé de Mmes Sabah CHRAIBI, Nadia BERNOUSSI et MM. Abdesselam ABOUDRAR, Habib BELKOUCH, Ahmed GHAZALI, Abdellah HARSİ, Mohammed EL YAAGOUBI, Farid EL BACHA, Abdellah HERZENNI, Mostapha KHAROUFI, Abdelaziz LAMGHARI MOUBARRAD et Abdeouahad OURZIK. Le groupe a élaboré ces contributions afin d'approfondir des aspects particuliers de la dimension thématique couverte et dans l'objectif de réunir les matériaux analytiques pour l'élaboration de son Rapport thématique de synthèse. Ces contributions ont ainsi constitué principalement un support pour les débats organisés au sein du groupe de travail, plutôt que des études exhaustives abordant l'ensemble des aspects scientifiques et pratiques relevant de la dimension thématique étudiée.

Les contributions qui sont publiées ici ont fait l'objet d'un examen au sein du groupe thématique, mais ne reflètent que les points de vue de leurs auteurs.

Il a été jugé utile de publier fidèlement la totalité de ces contributions. Cependant, n'ayant pas fait l'objet d'un travail systématique d'harmonisation, des différences peuvent alors y être décelées tant au niveau des données utilisées qu'au niveau des argumentaires déployés, ainsi que de leur degré de finalisation. En particulier, les données statistiques et les références utilisées sont celles du moment où les contributions ont été remises par les autres.

L'objectif principal de la publication de ces documents est de restituer la richesse du travail de recherche, de documentation et de débat qui a caractérisé le processus d'élaboration du Rapport sur « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 ». Mettre cette richesse à la disposition du lecteur, c'est aussi rendre hommage aux compétences nationales, issues de l'université, de l'administration et de la société civile, qui y ont contribué avec beaucoup d'engagement et de patriotisme.

Nous tenons à les remercier, et à travers eux toutes les personnes et administrations qui n'ont pas hésité à mettre à leur disposition données, documents et divers supports.







## *Cadrage*

Les idées exprimées sur le régime politique marocain, sur son évolution et sur ses perspectives et qui émanent à la fois des milieux intellectuels et des acteurs politiques, sous forme de réflexions, de propositions ou de revendications peuvent être ramenées, au fond, à la problématique du rapport entre Monarchie et régime parlementaire.

Diffuse ou intense, latente ou manifeste, l'idée commune est l'adaptation ou la transformation de la Monarchie gouvernante marocaine au regard des éléments du régime parlementaire et de la légitimité démocratique qui le sous-tend.

L'idée, pour être exposée et analysée à travers le processus constitutionnel marocain, depuis l'indépendance jusqu'à maintenant avec les perspectives qui pourraient en être extrapolées, doit être cependant relativisée et délimitée par les précautions suivantes :

1. À la base, la constitutionnalisation comme acte initial au lendemain de l'indépendance puis comme entreprise continue n'est pas simplement la constitutionnalisation de la Monarchie mais aussi des forces politiques qui sont parties prenantes dans la construction du régime politique ;

2. Les défis du régime parlementaire et de la légitimité démocratique ne concernent pas la Monarchie seule, en elle-même, mais l'ensemble de la société politique, principalement les partis politiques qui constituent un rouage structurel de tout régime (parlementaire) moderne ;

3. La monarchie, structure traditionnelle et conservatrice de par son caractère historique, a montré, justement à cause de ce caractère, une faculté continue d'adaptation et d'ouverture ;

4. Les perspectives constitutionnelles et politiques du régime marocain (Monarchie et société politique) se situeraient, au regard des données historiques et dans le sillage d'éléments objectifs et subjectifs (mondialisation avec ses différentes implications, volontés et facultés d'adaptation des différents acteurs politiques...), entre les deux pôles de la Monarchie gouvernante tutélaire et de la Monarchie symbolique.

Sur la base de ce qui précède, le cadre constitutionnel et le sens de son évolution peuvent être exposés et analysés en trois volets : le premier se rapporte à la genèse correspondant à la période allant de l'indépendance à l'adoption de la Constitution de 1962 ; le deuxième est relatif à la construction constitutionnelle de 1962 à 1996 et le troisième porte sur les perspectives à partir des potentialités ouvertes par la révision constitutionnelle de 1992.

## 1. La genèse : de l'indépendance à l'adoption de la constitution de 1962

Nous sommes ici en face d'une période courte et intense. Dès le lendemain de l'indépendance, la conscience était là, grave et incontournable chez les acteurs politiques du moment et notamment chez la Monarchie, de la nécessité de doter le pays d'une Constitution écrite et formelle. L'enjeu était de taille : passer d'une Monarchie purement traditionnelle à une monarchie constitutionnelle ; passage dont les conditions et les implications ne concernaient pas d'ailleurs la Monarchie seule, strictement en elle-même, mais l'ensemble de la société politique qui devait justement être conçue et construite à l'ère de la Constitution. L'enjeu n'était donc pas moins que la conception de la constitutionnalisation et du régime politique à mettre en place à travers un rapport politique contradictoire et selon des étapes maîtrisées par la volonté du Monarque.

### 1.1. *Le rapport politique*

Il s'agit du rapport entre la Monarchie et des forces qui s'étaient constituées en prévision de la première Constitution marocaine en tant que forces d'opposition. À une constitutionnalisation de la Monarchie conçue et encadrée par le Roi lui-même directement, celles-ci faisaient valoir un autre processus reposant sur le mécanisme d'une assemblée constituante pouvant permettre l'établissement d'une Monarchie constitutionnelle dans laquelle le centre de décision se trouverait plutôt au sein du législatif, peut être dominé par un seul parti, qu'au sein de l'exécutif.

En tant que système politique, le protectorat avait joué un rôle déterminant dans la structuration de ce rapport en dotant la Monarchie de la force de la centralisation et le mouvement national, du moins certaines de ses composantes, du sentiment d'être d'emblée des forces politiques modernes organisées. Au fond, le protectorat avait contribué à façonner formellement pour l'avènement de l'indépendance, les structures qui animent en principe un régime politique moderne, à savoir les forces et les rôles politiques qu'elles sont amenées à assumer. Dans cette transformation, la Monarchie fut mieux « lotie » ne faisant, face aux forces dotées du rôle politique de l'opposition, que parachever sa puissance. Sa légitimité historique intacte, davantage revigorée au lendemain de l'indépendance après l'épreuve de la libération nationale, allait être servie par tous les moyens, toutes les méthodes et toutes les techniques de la centralisation édifiées par l'art du protectorat. En face, les forces d'opposition pouvaient se situer dans la légitimité du nationalisme, mais elles avaient entrepris, en même temps, une contradiction par rapport à cette légitimité dont la composante monarchique est centrale, en se dotant du rôle de forces politiques modernes, du moins dans leur désir d'introduire un grand réaménagement sur la légitimité monarchique. La méthode était de considérer que l'avènement de l'État constitutionnel ne pouvait ou ne devait pas être pris en charge directement par la Monarchie.

Le processus de construction politique et constitutionnelle enclenché au lendemain de l'indépendance et ayant conduit finalement à la constitution de 1962 avait porté la marque de cette contradiction. L'observation ultérieure, à distance, de ce processus, permet cependant de relever l'existence d'une conscience sous-jacente, celle des limites de la conception et des possibilités de mise en œuvre de la solution constitutionnelle – méthode et contenu – envisagée et ambitionnée par chacune des parties. Au-delà de la période et de ses aléas, Monarchie et forces d'opposition furent, au fond, objectivement solidaires face au défi de la constitutionnalisation qui interpellait chacune des parties selon sa légitimité, ses moyens et sa faculté d'adaptation. Le triomphe de la conception royale fut ainsi un triomphe équilibré. Bien sûr, il l'a été d'une façon nette et

contradictoire à l'encontre de la conception de l'assemblée constituante au vu de l'antériorité de la Monarchie et de son enracinement social et religieux. Il l'a été cependant dans l'équilibre, quand au-delà des remous de la contradiction elle-même, on regarde le texte de la première constitution qui, à l'analyse, montre toutes vertus en lui-même et au regard de l'évolution du dispositif constitutionnel ultérieur.

Au-dedans de la période, au sein du rapport politique brut, la constitution fut le produit de la contradiction et du contrôle réciproque, même inégalitaire, entre les parties. La progression vers la constitutionnalisation s'était faite par à-coups par la mise en place de certaines réalisations institutionnelles selon un rythme et à travers des étapes plus ou moins programmées.

## 1.2. Les étapes

L'essentiel ici n'est pas d'envisager ces étapes dans un ordre chronologique même si celui-ci pourrait de lui-même imposer sa logique. Il l'est plutôt dans leur identification à des réalisations institutionnelles sur la voie de la première Constitution marocaine. La constitutionnalisation, dans ce sens, ne renvoie pas simplement à cette Constitution, mais aussi aux différentes réalisations institutionnelles qui préparent directement ou indirectement la future Constitution. Dans ce sens, la volonté des acteurs politiques est importante et se trouve plus ou moins servie ou desservie par les différents éléments du contexte général. La volonté royale y était déterminante tout en jouant, du fait du rapport politique contradictoire, le compromis entre la domination et l'équilibre. Ce compromis peut être saisi à travers les deux catégories de réalisations institutionnelles qu'on peut identifier dans le cheminement du processus décrit. Une première catégorie peut être vue comme ayant directement trait au pouvoir et à son enjeu ; l'autre catégorie peut être saisie comme touchant, à la base, la participation politique des individus et leur citoyenneté.

### 1.2.1. Des institutions de pouvoir

Il s'agissait en fait de pré-institutions et de mécanismes destinés à être le cadre de conception et d'élaboration de la future constitution et, partant, des futures institutions constitutionnelles. Les textes qui leur servaient de support renseignaient, au fond, sur ce qu'allaient être les droits et les obligations ainsi que les prérogatives des différentes institutions en construction. L'enjeu du pouvoir y était implicite mais clair.

Nous voulons nommer ici le Conseil national consultatif, le Pacte royal, le Conseil constitutionnel et la Loi fondamentale.

a. Le Conseil national consultatif est une sorte de pré-parlement, nommé par le Roi à partir de 1956 et composé des représentants des différents milieux politiques, syndicaux, économiques et religieux. Son caractère consultatif, ses pouvoirs plutôt périphériques que centraux (interroger les ministres, formuler des avis à la demande du Roi...) ainsi que son règlement intérieur qui ne pouvait être établi que par le Roi à qui revenait le droit de convoquer l'institution, révélaient clairement la conception royale de ce que devait être, au niveau du principe, la place de la Monarchie dans le processus de constitutionnalisation, avant même la mise en place d'institutions démocratiques dont l'institution parlementaire dans le cadre d'une Monarchie constitutionnelle.

b. Le pacte royal allait être un document plus engagé et plus explicite que le Conseil national consultatif dans le sens de cette Monarchie. Il allait cependant être marqué par deux caractéristiques. Intervenant le 8 Mai 1958 sous forme de discours royal, il précéda ainsi la constitution, le 12 Mai 1958, du gouvernement

istiglalien, et se présenta, en conséquence, comme le programme de ce gouvernement. Au-delà du programme gouvernemental, le Roi confirmait sa prérogative de tracer le plan constitutionnel et les étapes de sa mise en œuvre. Dans ce plan, la souveraineté est celle du Peuple mais c'est le Roi qui l'incarne et la préserve. La démocratie à réaliser à travers une participation graduelle, devait tenir compte de l'esprit des concepts islamiques et de la réalité marocaine. Le Roi devait non seulement être le détenteur de pouvoirs évidents à l'égard du gouvernement (pouvoir de nomination et de définition des compétences de ses membres) mais être aussi un partenaire privilégié du pouvoir législatif.

c. Le Conseil constitutionnel se présentait au moment de sa création par le dahir du 3 Novembre 1960 comme le cadre conceptuel plus qu'institutionnel de la future Constitution du Maroc indépendant. Il marquait le refus royal de la Constituante issue d'une base électorale partisane au profit d'une assemblée désignée par le Roi en vue de préparer un projet de constitution à soumettre au visa royal avant le vote du Peuple. La carence du conseil puis son impasse n'étaient pas dues tant à une contradiction fondamentale active au sujet de l'élaboration de la Constitution qu'aux divergences et aux rivalités entre partis au sein et à l'extérieur du Conseil.

d. La loi fondamentale du Royaume, enfin, intervint le 2 Juin 1961 à la suite de l'échec du Conseil constitutionnel pour jouer le rôle d'une constitution matérielle dans l'attente de la Constitution formelle. La Loi fondamentale allait être chronologiquement et fondamentalement le document qui clarifiait définitivement, au lendemain de l'indépendance, la conception du pouvoir constituant dans un rapport direct entre le Souverain et le Peuple.

### *1.2.2. Des institutions de citoyenneté*

Il s'agissait d'institutions fondamentales qui relevaient plus d'une logique générale que de la logique de l'enjeu direct pour le pouvoir. Ayant trait aux droits et libertés des citoyens, elles étaient nécessaires à la fois techniquement et politiquement à la matière constitutionnelle à élaborer et aux institutions constitutionnelles, notamment représentatives, à mettre en place. Il fallait bien sûr prévoir les droits et les libertés nécessaires pour le citoyen, individuellement et collectivement à la base de ces institutions, à la fois comme électeur, gouverné et opinion publique mais aussi tout simplement comme homme et femme. Ces mécanismes de la citoyenneté n'avaient pas pour enjeu le pouvoir comme c'était le cas des questions liées directement à la Constitution et aux institutions constitutionnelles, notamment le parlement et le gouvernement. Le Monarque les avait conçus et mis en place sans que le passage soit cette contradiction laborieuse qui avait marqué les questions directement constitutionnelles.

Les textes visés ici sont surtout le code des libertés publiques du 15 Novembre 1958 et la charte communale du 23 Juin 1960 précédée par le dahir du 1<sup>er</sup> Septembre 1959 sur les élections. Le premier texte avait organisé à travers trois dahirs le droit d'association y compris le droit de constituer des partis politiques, les rassemblements publics et la liberté de la presse. La charte communale avait créé, sur la base du droit de vote pour les citoyens, le noyau d'une démocratie communale pour la participation de ces derniers à la gestion de leurs affaires locales.

L'enjeu politique n'était pas bien entendu absent à propos de ces institutions et des mécanismes qu'elles mettaient en place. S'il n'intervenait pas à la source de ces institutions, cet enjeu apparaissait au niveau de leur mise en œuvre. L'enjeu ne résidait pas dans ces institutions en elles-mêmes comme droits et libertés des citoyens, mais plutôt comme outil de conquête d'une position de pouvoir ou d'influence ou de pression sur celui-ci. Le débat qui avait eu lieu, au lendemain de l'indépendance, sur le mode de scrutin, la tutelle sévère qui avait été retenue pour la décentralisation communale, les modifications qui avaient été introduites

en 1959 et 1960 pour davantage réglementer la liberté de la presse, relevaient ainsi de cette instrumentalisation ou au moins de cette méfiance à l'égard des libertés fondamentales.

Au terme donc de cette période laborieuse de 1956 à 1962, ce fut l'aboutissement à la première Constitution écrite et formelle du Royaume et, avec celle-ci, ce fut le point de départ d'un véritable processus de construction constitutionnelle.

## 2. La construction : de la Constitution de 1962 à la Constitution de 1996

La construction constitutionnelle accomplie entre la Constitution de 1962 et la Constitution de 1996 aboutit clairement à un résultat : un progrès certain dans la mise en place des mécanismes du régime parlementaire dans le cadre d'une Monarchie gouvernante. Les deux termes de cette proposition doivent être soulignés et bien entendus. Nous sommes en face d'une tradition monarchique et le progrès réalisé est celui de l'adaptation de cette tradition, dans le cadre d'une évolution historique irréversible, aux éléments d'un régime libéral moderne, lui-même profondément restructuré dans sa forme et dans ses règles de fonctionnement comme régime parlementaire. Au cours de l'évolution à décrire entre 1962 et 1996, le régime parlementaire ne prend pas la place du régime monarchique, et pour éviter l'évidence d'une telle affirmation, la formule devrait être plutôt cette insertion de plus en plus évidente mais ajustée des mécanismes du régime parlementaire dans le cadre du régime monarchique. La formule met en évidence la continuité de la tradition monarchique, mais elle prend acte en même temps de la faculté d'adaptation de la Monarchie qui s'exerce au niveau constitutionnel pour répondre d'ailleurs ainsi aux exigences de l'évolution globale qui s'impose comme défi à toute société.

Ces éléments correspondent à un constat et non pas à une construction, mais comme tel, ce constat relève d'une contradiction historique. Celle-ci a pu prendre jusqu'à maintenant, au vu de l'évolution constitutionnelle et tous paramètres confondus (politiques, économiques, sociaux et culturels), la forme d'une dynamique et non d'une impasse. La question la plus objective, mais également la plus passionnante, ouvre droit sur les perspectives d'une telle dynamique. La réponse qu'on sera amené à donner (infra, 3. les perspectives) devra prendre en considération le lien entre deux continuités : la continuité monarchique qui suppose la continuité de sa faculté d'adaptation. Pour le moment, occupons-nous du processus constitutionnel consommé.

Entre 1962 et 1996, cette faculté a fonctionné à la mesure des défis qui se sont posés et a produit, au niveau constitutionnel, un certain nombre de réponses. Quel sens peut-on d'abord voir au processus envisagé et quels en ont été les acquis au fil des révisions constitutionnelles.

### 2.1. *Le sens du processus*

À partir de l'idée qu'on vient d'évoquer sur la mise en pace progressive des mécanismes parlementaires dans le cadre du régime monarchique marocain, deux angles de vue complémentaires peuvent être utilisés pour saisir le processus constitutionnel entre la première Constitution de 1962 et l'actuelle Constitution de 1996.

2.1.1. Tout d'abord, un **angle de vue extérieur**. Dans ce sens, il s'agit d'une appréciation globale et d'ensemble du processus. Par une observation extérieure à celui-ci, l'on constate une évolution continue avec des résultats constitutionnels concrets qui, par leur accumulation, tendent vers l'horizon d'un régime constitutionnel qui se trouve progressivement transformé. Une esquisse de modernisation constitutionnelle peut être évoquée et elle a été, au cours du processus en question, de plus en plus à l'œuvre sans mise en cause du principe de la Monarchie gouvernante.

Le processus pourrait être vu comme une conciliation à la fois des pratiques traditionnelles avec le gouvernement moderne et de celui-ci avec les pratiques traditionnelles. Une conciliation qui met côte à côte la contradiction et la concession. Ce n'est pas l'idée de juxtaposition, de coexistence ou simplement de superposition du traditionnel et du moderne au sein du régime constitutionnel marocain. Le rapport de réappropriation réciproque, d'interpénétration, fait que chaque élément perd sa pureté originelle pour devenir un élément nécessairement lié à l'autre élément sans qu'en termes de statut, la supériorité de l'un soit mise en cause sur celle de l'autre, celle de la Monarchie sur celle du gouvernement moderne.

Sous cette délimitation, la problématique de la modernisation à travers le processus de constitutionnalisation pourrait être appréciée à travers trois propositions-repères : la conception de la constitutionnalisation, sa délimitation et sa gestion.

**A. La conception** porte sur l'insertion formelle de la Monarchie dans un texte constitutionnel écrit libéral de type occidental, la transformation de certains de ses attributs et mécanismes en éléments constitutionnels et, enfin, l'attribution au Monarque de compétences et de mécanismes constitutionnels modernes. La question de la conciliation des pratiques traditionnelles et du gouvernement moderne renvoie fondamentalement à la conception et à l'établissement d'une telle constitutionnalisation. Tout au long du processus, ce qui a prévalu, c'est la conception du Monarque consacrée par référendum populaire à l'encontre, l'espace de quelques années après l'indépendance, de la thèse de l'assemblée constituante.

Mais parallèlement à l'affirmation de la conception royale, s'est développée progressivement la participation des forces d'opposition à l'œuvre « constituante » par des revendications devenues propositions constitutionnelles. Les mémorandums constitutionnels porteurs de ces propositions sont venus exprimer à la fois le fait d'une intériorisation de la Monarchie gouvernante ainsi que l'espoir d'une parlementarisation de cette institution qui s'est d'ailleurs réalisée d'une façon mesurée.

**B. La délimitation** de la constitutionnalisation renvoie à l'étendue de celle-ci et à sa profondeur. Elle concerne les valeurs qui restent supérieures, pouvant être soumises à l'adaptation et non à la révision. Ni la Monarchie, ni l'Islam ne peuvent voir leurs principes révisés. L'adaptation de leurs modalités durant le processus constitutionnel envisagé entre 1962 et 1996 s'est faite à partir d'un rapport, constitutionnellement maîtrisé, entre propositions des acteurs politiques et sociaux et disposition royale. Il en a été ainsi notamment de la réforme de la Moudawwana qui en devenant code de la famille n'a pas transigé, au fond, sur les principes mais sur les modalités.

**C. La gestion**, enfin, porte sur l'administration assez dynamique et conséquente du processus constitutionnel en question. C'est une gestion dont la marque a été l'interpénétration politique et constitutionnelle de la tradition et de la modernité dans le régime constitutionnel dans trois directions convergentes : un certain recul du Roi détenteur de mécanismes constitutionnels solitaires (cas du pouvoir réglementaire) ; établissement progressif et organisé du Roi détenteur de mécanismes constitutionnels atténués ou partagés (promulgation des lois, commissions parlementaires d'enquête...); esquisse d'une Monarchie constitutionnelle dans l'acception politique du terme. Ceci est apparu, notamment, dans l'enclenchement du passage des partis

d'opposition du seul espace parlementaire à l'espace gouvernemental dans une logique d'alternance qui vient d'être entamée.

**2.1.2.** Dans un **angle de vue intérieur**, le résultat global qui vient d'être décrit n'est pas infirmé mais confirmé autrement. Le processus se trouve alors décrit dans ses contradictions au lieu d'être vu d'emblée dans ses résultats en principe acquis et homogènes.

Par l'observation du processus constitutionnel depuis l'adoption de la première Constitution du Maroc indépendant jusqu'à l'actuelle Constitution, il est possible de relever et d'admettre un paradoxe à partir de la Constitution de 1962. Au lieu de se présenter dans son contexte comme un acquis au vu de ses apports de fond et de forme, elle a plutôt montré, toutes les contradictions qui restaient à surmonter avant de voir le pays doté d'une Constitution et partant, d'un régime constitutionnel. Le paradoxe avait résidé dans le fait que le Maroc indépendant qui devait s'organiser dans un tel régime, s'était vu s'installer d'emblée dans un régime constitutionnel de crise, puisque peu de temps après son adoption, la constitution de 1962 s'était trouvée ramenée à son article 35 relatif à l'état d'exception. Le mécanisme destiné en principe dans les démocraties à sauvegarder le régime constitutionnel, s'était vu attribuer au Maroc, au début de son indépendance, le statut de premier régime constitutionnel même si c'était dans le cadre d'un système monarchique déjà établi. Un système monarchique appelé cependant à se transformer.

Certes, la constitution de 1962 pouvait être considérée avec ses caractéristiques comme une conclusion normale et logique (et pas simplement souhaitable) du processus politique depuis le lendemain de l'indépendance jusqu'à son adoption. Il reste, cependant, que le fonctionnement des institutions et le déroulement de la vie politique dans le cadre de cette constitution intervenaient comme une infirmation d'une telle conclusion. Le fait est que la constitution de 1962, au vu du contexte qui l'avait préparée et de celui qui l'avait accompagnée, se présentait comme un cadre normatif qui était allé au-delà de ce qui pouvait être attendu du processus politique qui l'avait préparé. En tant que contenu et mécanismes, mais aussi en tant que référence perçue par les acteurs politiques, elle donnait l'image d'un texte qui avait surestimé la qualité du rapport politique qui avait accompagné sa genèse.

Un réajustement constitutionnel pouvant apparaître comme une mise des comptes à zéro était alors entrepris par la Monarchie avec la Constitution de 1970. Cette constitution avait pris l'allure, du côté de la Monarchie, d'un acte de pédagogie constitutionnelle de choc et, du côté des forces politiques d'opposition, d'une thérapie constitutionnelle de choc. Il s'agissait sans doute ainsi d'un texte qui était considéré par la Monarchie et compris par les forces en question comme un texte provisoire. À partir de ce texte, la reprise du processus constitutionnel au lendemain de l'état d'exception, ne pouvait être qu'accidenté et contradictoire, mais avec une conscience sous-jacente. Du côté de la Monarchie, la conscience que cette institution tout en se parant de sa légitimité historique et tout en se construisant comme Monarchie constitutionnelle gouvernante, elle ne pouvait pas et elle ne devait pas être absolue et exclusionnaire. Son caractère historique lui dicte justement d'être à la fois conservatrice et ouverte. Du côté des forces politiques opposantes, la conscience est que, tout en échafaudant des scénarios de régime politique avec une intensité qui était allée en s'atténuant, leur stratégie ou leur simple perception ne pouvait pas envisager l'hypothèse d'une Monarchie simplement symbolique.

## **2.2. L'accumulation des acquis constitutionnels**

Tout au long du processus décrit, l'épreuve de la contradiction et le défi de l'antinomie des positions déclarées n'ont pas empêché le rapport politique de progresser au niveau constitutionnel. Sur le tableau constitu-

tionnel, la permanence de la force de la tradition monarchique n'a pas empêché des éléments de modernisation de s'y afficher progressivement. Constitutionnellement, la période 1962-1996 a vu se dessiner une courbe de la légitimité démocratique à côté de la légitimité monarchique. Principes, institutions et procédures de la première légitimité ont trouvé à s'inscrire dans le texte constitutionnel et à s'y améliorer par retouches successives. Si en cours de route, globalement ou par moments, l'impact est considéré comme largement amorti ou même neutralisé par une légitimité monarchique qui lui serait incompatible, c'est que le rapport politique ne se trouve pas forcément synchronisé au construit constitutionnel. Les deux sont bien entendu liés et le second est considéré généralement comme découlant du premier. Or, il reste que si le construit constitutionnel devait avoir son effet sur le rapport politique et que cet effet ne survient pas à cause d'une légitimité monarchique jugée trop forte et neutralisante, c'est que ce rapport se trouve trop simplifié à la base. Le traditionnel (la Monarchie) est considéré d'un côté et le moderne (toutes les forces, notamment opposantes, ayant développé un discours, en particulier revendicatif) de l'autre. En dehors de la forme et du discours, le traditionnel et le moderne se trouvent des deux côtés et de ce fait, les exigences de la Constitutionnalisation, conception et application, relèvent d'un rapport complexe où la force d'inertie ne se trouve pas nécessairement d'un côté alors que la force d'accompagnement se trouve de l'autre (voir prolongement de cette précaution infra, 3. les perspectives)

L'importance de l'idée de légitimité pour rendre compte structurellement et non pas simplement chronologiquement du processus constitutionnel entre 1962 et 1996 doit nécessairement être soumise ainsi à cette précaution méthodologique. Le compte-rendu ne porte pas, en conséquence, sur un recul de la légitimité monarchique, mais sur une adaptation à une légitimité démocratique qui correspond à des institutions en construction et non pas nécessairement à des forces politiques modernes par définition. L'idée est celle de l'évolution de la légitimité monarchique qui a fait montre d'une faculté d'adaptation avec la perspective d'un changement sans bouleversement. À côté de la légitimité monarchique qui est historique, la légitimité démocratique acquiert le statut d'une entreprise en construction nécessaire à l'adaptation de la Monarchie.

Le mouvement d'évolution nous paraît avoir permis le passage d'une légitimité monarchique « simple » à une légitimité monarchique « composée ». La remarque, cependant, est que l'évolution d'une phase à une autre ne réside pas nécessairement dans l'évolution des compétences et des attributions constitutionnelles des organes au sens technique strict, mais dans l'évolution de ces éléments comme réponse à l'évolution dans la qualité des circonstances.

### 2.2.1. *Légitimité monarchique « simple »*

Il s'agit là d'une légitimité qui correspond, dans ses éléments de base, à la période couverte par les trois premiers textes constitutionnels de 1962, 1970 et 1972. La caractéristique de base est que la légitimité monarchique est ici simple car elle s'est trouvée guidée par l'art de la royauté qui est apparu dans l'encadrement intense, directement et indirectement, de la vie politique et des institutions par l'article 19 de la constitution.

L'idée et la caractéristique sont à voir à travers les manifestations de la légitimité monarchique « simple » qui apparaissent à deux niveaux : le niveau du Monarque, puis le niveau de ses rapports avec les autres organes constitutionnels.

#### **A. Le niveau du monarque**

Concrètement, le caractère simple de la légitimité monarchique est à voir, à ce niveau, dans le fait que les deux premières Constitutions notamment (1962 et 1970) ont été conçues et formulées sans aucun degré de participation des partis d'opposition qui étaient attachés à la revendication d'une Constituante. Il y a aussi à relever ici la fondation de la fonction d'arbitrage royal dès le lendemain de la Constitution de 1962 lorsque le

Roi avait accepté d'arbitrer entre la majorité gouvernementale et la minorité parlementaire au sujet de la demande par celle-ci de la tenue d'une session extraordinaire sur la base de l'article 40 de la Constitution. Tout en donnant raison à la minorité sur la base de la lettre de la Constitution, le Roi avait souligné que les moyens de contrôle prévus par la constitution sont des moyens institutionnels et non pas strictement des moyens partisans, au service d'objectifs politiques étroits.

## B. Le niveau des rapports Monarque-organes constitutionnels

Au niveau d'abord de l'**Autorité judiciaire**, deux éléments importants sont à citer dans le sens de l'idée de légitimité monarchique simple. Le premier élément est antérieur à la constitution de 1962. Il est inscrit dans la genèse de cette constitution. Il s'agit du jugement rendu par la cour d'appel de Rabat en 1959 prononçant la dissolution du parti communiste marocain sur la base d'un discours du Roi Mohamed V ayant déclaré l'incompatibilité des idéologies matérialistes avec les valeurs religieuses du Maroc. Le deuxième élément renvoie à la décision de la chambre administrative de la Cour suprême en date du 20 Mars 1970. Cette décision avait rendu irrecevable le recours en annulation pour excès de pouvoir contre les dahirs royaux.

Au niveau du **pouvoir législatif**, divers éléments constitutionnels ou d'interprétation constitutionnelle sont à prendre en considération :

- la dissolution automatique du Parlement, élément qui a été retenu par la Constitution de 1970 dans son article 68 qui disposait que : « lorsque le peuple a, par référendum, approuvé un projet de loi rejeté par la Chambre des représentants, il y a lieu à dissolution de celle-ci ;
- l'exercice du pouvoir législatif par le Roi après la dissolution ;
- le Roi législateur sur la base de l'article 19 au terme de la législature en cas de report des élections parlementaires. Situation survenue en 1983, sous la Constitution de 1972. Le recours à cette solution pour parer au vide législatif découle d'une interprétation de la Constitution par le Roi ;
- le Roi législateur en attendant la mise en place de l'institution parlementaire prévue par la Constitution adoptée et promulguée. Ce régime, considéré comme transitoire, a été prévu dans ce sens dans les textes constitutionnels jusqu'à la Constitution de 1992. Mais la remarque s'impose que la plus longue période transitoire fut organisée sous la Constitution de 1972 pendant plus de cinq années. Pendant cette période, sur la base de l'article 102, une panoplie de dahirs portant lois était intervenue, notamment dans ce que les dispositions transitoires avaient appelé, depuis la Constitution de 1970 (jusqu'à celle de 1992), la « conduite des affaires de l'État » ;
- le recours du Roi à ses prérogatives en tant que Commandeur des croyants pour faire face à des situations imprévisibles dans la vie parlementaire tel que le retrait qui avait eu lieu en 1981 d'une partie de l'opposition de la Chambre des représentants. Il s'agissait de ramener les députés concernés à réintégrer le parlement après leur attitude de ne pas siéger dans cette institution dont le mandat devait être prorogé par référendum constitutionnel pour être porté de quatre à six ans ;
- enfin, la promulgation par le Roi des lois votées par le Parlement qui n'était soumise à aucun délai dans les constitutions de 1962, 1970 et 1972.

Au niveau du **pouvoir exécutif**, dans la logique de la légitimité monarchique « simple » sous ces trois constitutions, quatre éléments méritent d'être mis en relief :

- la nomination tout à fait discrétionnaire du gouvernement, sans lien avec la logique d'une majorité gouvernementale ;
- la nomination des ministres par le Roi sans contreséing du Premier ministre ;
- l'entrée en fonction du gouvernement dès sa nomination par le Roi ;

- le pouvoir réglementaire en totalité entre les mains du Roi dans la Constitution de 1970. Son attribution au Premier ministre par la Constitution de 1972 sera accompagnée par ce que prévoit l'article 65 de cette Constitution : la délibération, avant toute décision, en Conseil des ministres, des décrets réglementaires (entre autres). Cet élément est toujours bien présent dans les dispositions constitutionnelles actuelles, mais dans un contexte constitutionnel qui a subi une certaine évolution.

### 2.2.2. *Légitimité monarchique « composée »*

L'idée est qu'il s'agit d'une légitimité qui correspond à des éléments nouveaux introduits dans les deux textes constitutionnels de 1992 et de 1996 et qui comportent une logique de légitimité démocratique parlementaire. Si un élément de légitimité monarchique « simple », au sens déjà décrit, intervient au cours de la phase inaugurée par la Constitution de 1992, il intervient, au fond, dans un contexte de droit constitutionnel plus évolué, dans des conditions politiques, nationales et internationales, exigeant de plus en plus d'ouverture. Il comporte alors le risque de paraître inadapté par rapport à l'espace de la légitimité démocratique qui paraît comme une donnée de plus en plus intégrée dans la tendance objective de l'évolution constitutionnelle.

Les manifestations constitutionnelles dans le sens de la légitimité monarchique « composée » peuvent être saisies, à leur tour, au niveau du Monarque et de ses rapports avec le Parlement et le Gouvernement.

#### A. Le niveau du Monarque

Il s'agit surtout de la question du pouvoir constituant. On est bien sûr loin de la Constituante, revendication qui n'est plus à jour chez presque toutes les forces d'opposition. Une autre modalité de participation constitutionnelle a pris corps progressivement chez ces forces par le moyen de la proposition constitutionnelle. Il s'agit des mémorandums constitutionnels, voie limitée mais qui a permis un certain accès à l'espace du pouvoir constituant, auparavant totalement verrouillé. Les mémorandums ont permis notamment de compenser l'initiative parlementaire, prévue mais jamais utilisée, en matière constitutionnelle, depuis l'indépendance jusqu'à maintenant. C'est ainsi qu'à la veille des révisions constitutionnelles de 1992 et de 1996, certains mémorandums ont pu trouver place par certaines de leurs propositions dans les textes issus de ces révisions.

On peut relever, par ailleurs, dans un cas certes isolé mais significatif, une volonté royale de délimitation du recours à l'article 19 de la Constitution. La référence est faite ici à la doléance qui avait été émise par certains partis de l'opposition de voir les élections parlementaires indirectes du 17 Septembre 1993 annulées, sous prétexte de leur irrégularité, par la volonté royale sur la base de l'article 19. Le Roi avait alors tout simplement recommandé aux partis concernés de saisir le Conseil constitutionnel une fois mis en place en application des dispositions de la Constitution de 1992.

#### B. Le niveau des rapports Monarques-oragnes constitutionnels

Il faut justement faire une mention appuyée, à côté des organes classiques que sont le Gouvernement et le Parlement, du Conseil constitutionnel créé, dans le mouvement des apports à caractère libéral, par la Constitution de 1992.

- **Le Conseil constitutionnel.** L'institution de ce Conseil est une consécration certaine du principe de la légitimité démocratique. Le Roi l'avait reconnu lui-même indirectement dans son discours d'investiture des membres de cette institution en 1994 en soulignant que les dérisions du Conseil s'imposent à toutes les autorités constitutionnelles du pays. L'affirmation royale renvoie à un élément de fond : une

institution de nature démocratique libérale devrait à long terme secréter ses conséquences dans le sens de la légitimité démocratique.

– **Le Parlement.** Bien avant le processus constitutionnel ayant donné lieu à la révision constitutionnelle de 1992, il y a eu disparition, dans la Constitution de 1972, du mécanisme de la dissolution automatique du Parlement et suspension du référendum législatif au cas où le texte concerné, proposition ou projet de loi, se trouverait approuvé ou refusé à la majorité des deux tiers des membres composant le Parlement. Il s'agit là d'éléments pouvant s'inscrire dans la logique de la légitimité démocratique, surtout après une période ayant été marquée par l'état d'exception puis par la Constitution de 1970 qui avait marqué un recul sur un certain nombre de points par rapport à la Constitution de 1962.

Quant à l'exercice du pouvoir législatif par le Roi après la dissolution du Parlement, force est de relever, qu'il s'agit là d'un mécanisme qui n'a jamais été mis en œuvre par le Roi. Des crises de majorité gouvernementale ne pouvaient pas se produire pour les raisons déjà évoquées et les crises liées au Parlement étaient réglées autrement.

Plus significatifs, sont les éléments de démocratie libérale et de parlementarisation qui sont intervenus et qui relèvent de la logique de la légitimité démocratique. Il faut citer dans ce sens :

- La promulgation dans les trente jours par le Roi de la loi votée par le Parlement ;
  - La responsabilité du régime transitoire va être dans la Constitution de 1996, du ressort du Parlement lui-même. Dans ce sens, l'article 107 de la Constitution énonce que : « jusqu'à l'élection des chambres du Parlement, la Chambre des représentants actuellement en fonction continuera d'exercer ses attributions... ». La notion de régime transitoire, telle qu'elle a été évoquée, est bien une spécificité du régime constitutionnel marocain, mais l'évolution apportée par l'actuelle Constitution est une façon de démocratiser ce mécanisme ;
  - Les parlementaires vont pouvoir eux-mêmes saisir le Conseil constitutionnel à partir d'une demande formulée par le quart des membres de l'une ou de l'autre Chambre, au lieu que cette possibilité soit réservée aux autorités politiques seulement, notamment le chef de l'État et le Premier ministre ;
  - La chambre basse est appelée, depuis la réforme constitutionnelle de 1992, à émettre son vote de confiance sur le programme que lui présente automatiquement le Premier ministre une fois le Gouvernement nommé par le Roi ;
  - Et enfin, le Parlement ne se trouve plus, en principe, sujet à dissolution à la suite de la proclamation de l'état d'exception.
- **Le Gouvernement.** Il y a également ici, par réciprocité par rapport au Parlement, des éléments dans le sens d'une parlementarisation favorable à la logique de la légitimité démocratique. Ainsi en est-il :
- De la proposition des ministres par le Premier ministre, lors de la formation du gouvernement mais aussi en cas de remaniement ministériel en vue de leur nomination par le Roi ;
  - Du contreseing, en conséquence, par le Premier ministre des dahirs de nomination des membres du gouvernement ;
  - De la présentation par le Premier ministre, une fois le gouvernement nommé, du programme gouvernemental au débat des deux chambres et à son vote par la Chambre des représentants.

À travers ces éléments, il y a en principe ouverture sur la logique majoritaire. Le Premier ministre, notamment, appelé à proposer des ministres en tant que leader du parti arrivé en tête aux élections parlementaires, ne le fera, dans l'esprit de la constitution, que dans la logique de se voir constituer une majorité de soutien à son gouvernement et à son programme. Rien n'interdit non plus à ce qu'un Premier ministre choisi en dehors des partis, d'être dans cette logique puisqu'il est tenu de proposer des ministres au Roi conformément à l'article 24 de la Constitution et en ayant en vue les résultats des partis aux élections parlementaires

et la structure de leurs alliances en dehors et au sein du Parlement. Dans ce cas, la condition est celle de l'acceptation par les partis d'un tel schéma, ce qui se vérifie d'ailleurs dans la situation du gouvernement qui a succédé au gouvernement constitué comme gouvernement d'alternance suite aux élections parlementaires de 1997.

### 3. Les perspectives

L'alternance qui vient à peine d'être esquissée mais dont le prélude constitutionnel est déjà là, se pose d'ailleurs comme l'un des éléments centraux qui relèvent des perspectives du régime constitutionnel marocain. Dans la logique de la présente analyse, l'évolution du dispositif constitutionnel retient l'attention comme cadre et garantie de toute évolution politique.

De quelles perspectives s'agit-il ? s'agit-il des perspectives voulues par les hommes, celles qui sont considérées par certains acteurs politiques ou par une certaine pensée politique, comme devant faire référence, notamment, à tel ou tel modèle ? Ou s'agit-il des perspectives inscrites dans les éléments objectifs du système lui-même, de sorte que celui-ci renseigne lui-même sur ses potentialités et sur les possibilités de son évolution ? Face à ces deux visions et grâce même à leurs significations respectives, il y a sûrement la volonté des hommes qui ne finit par désirer et regarder que du côté des perspectives qui relèvent du possible, sans méconnaître les enseignements qui se dégagent des modèles réussis et du contexte historique. Dès lors, les réflexions développées ici ne prennent ni la forme de suggestions, ni l'aspect de prétendues solutions. Il s'agit de possibilités et de potentialités impliquées par la faculté d'évolution, déjà mise à l'épreuve, du système constitutionnel marocain.

Pour déclencher cette réflexion sur les perspectives, il faut partir de l'idée déjà développée des potentialités constitutionnelles et politiques enclenchées depuis la révision constitutionnelle de 1992. Celle-ci a, en effet, objectivement confirmé pour le passé et mis en perspective pour l'avenir le sens de l'évolution libérale et parlementaire du dispositif constitutionnel du Royaume.

Dans la logique de l'analyse constitutionnelle, c'est la question centrale de la révision constitutionnelle qui se trouve posée ici : non pas en tant que revendication et rapport politique qui en découle, mais en tant que moyen méthodologique qui prend en charge l'évolution du système. Il convient donc de poser d'abord cette question et de voir ensuite les voies qu'elle pourrait objectivement emprunter.

#### 3.1. La question de la révision constitutionnelle

Il convient tout d'abord de tenir compte puis d'aller au delà de cette idée, issue des démocraties politiques elles-mêmes, que **la constitution est un obstacle à sa propre révision**. En effet, ce n'est pas un hasard si les constitutions modernes sont des constitutions rigides. Dans la théorie constitutionnelle, la constitution rigide est celle qui est difficile à réviser. « L'idée de base, comme le soulignent les auteurs d'un dictionnaire constitutionnel, consiste à estimer qu'une Constitution doit bénéficier d'une garantie de longévité et de stabilité et qu'elle ne doit pas pouvoir être modifiée au gré des majorités politiques. La révision doit être entourée de précautions destinées à souligner l'aspect fondamental du pacte constitutionnel. » Il y a là deux aspects d'une grande valeur symbolique : la garantie de longévité et de stabilité dont doit bénéficier la Constitution, puis l'aspect fondamental du pacte constitutionnel.

Le premier aspect, tout d'abord, apparaît dans les formalités que requiert la révision de toute Constitution écrite et rigide. Le caractère procéduralement extraordinaire de la révision a justement pour but de repousser la révision ou de l'encadrer, si elle devait avoir lieu, dans le but de ne pas bouleverser l'ordre établi. En ce qui concerne le deuxième aspect, la rigidité de la révision revêt toute son importance au-delà du caractère juridique procédural en lui-même. Elle revoie, d'une façon plus déterminante, à « l'aspect fondamental du pacte constitutionnel ». Toute Constitution est la traduction d'un pacte constitutionnel et la garantie d'un ordre politique même inachevé. Rendre difficile la révision constitutionnelle, c'est éviter ce danger d'une remise en cause du pacte et de l'ordre politique établis. C'est dans ce sens qu'il convient de placer certaines dispositions constitutionnelles renvoyant à certaines valeurs qui se trouvent tout simplement soustraites à toute révision. Ainsi en est-il, dans la Constitution marocaine de cette disposition qui proclame que « la forme monarchique de l'État ainsi que les dispositions relatives à la religion musulmane ne peuvent faire l'objet d'une révision, constitutionnelle. »

Au Maroc, l'idée de rigidité constitutionnelle est consacrée. Elle devrait cependant **faire face**, non pas pour être écartée mais pour être adaptée, à **l'œuvre de démocratisation** qui y reste encore inachevée. Le Maroc s'inscrit ainsi dans cette fonction universellement reconnue à la révision constitutionnelle comme moyen pour résoudre les crises. La révision constitutionnelle agit, ainsi, au cœur du droit constitutionnel, comme un véritable régulateur face aux crises de différentes natures et de différents degrés, auxquelles doit faire face un régime politique, ou plus largement, une société politique. Dans les démocraties libérales développées, ce sont des révisions « latérales » et non pas « capitales » qui interviennent pour jouer ce rôle régulateur, tant il s'agit d'une démocratie qui a achevé sa structuration fondamentale. Même les changements dictés par la construction européenne de plus en plus complexe trouvent à être intégrés et amortis jusqu'à maintenant par cette structuration.

Au Maroc, deux grandes crises ont été affrontées et continuent toujours à lancer leurs défis : la crise de constitutionnalisation et la crise de démocratisation. À leur égard, l'adoption de la Constitution fut une œuvre historique incontournable. Puis, ce fut le tour des révisions constitutionnelles qui ne peuvent être qualifiées ni de « latérales », ni de « capitales », car elles ne furent ni secondaires ni bouleversantes au regard à la fois de la transformation subie par le régime monarchique et de la pérennité de son caractère fondamental. Elles furent et elles devront être pour l'avenir, ni plus ni moins, des révisions constitutionnelles importantes.

Depuis la dernière révision constitutionnelle de 1996, le contexte général, politique et économique, à la fois national et international, ouvre potentiellement sur **la révision constitutionnelle comme l'un des moyens de régulation centraux de l'évolution des problèmes de constitutionnalisation et de démocratisation**. Ceci ne renvoie pas simplement à un défi, contraignant, mais aussi et surtout à cette faculté d'adaptation qui a été toujours celle du régime constitutionnel marocain, notamment par l'accumulation des acquis constitutionnels de type libéral et parlementaire dans le cadre d'une Monarchie fondamentale. La transformation que subit actuellement la question constitutionnelle et démocratique pour le Maroc réside, sans doute, dans les exigences de plus en plus pressantes et multiformes de la démocratie universelle mais aussi, à la base, dans la dynamique impliquée par les réformes constitutionnelles ciblées introduites en 1992 et 1996 et qui ont répondu partiellement aux exigences en question en plus de leur réponse aux nécessités de l'évolution chronologique et politique du régime monarchique. La révision constitutionnelle apparaît aujourd'hui comme si elle affronte sa crise de croissance. Elle serait arrivée aux confins d'une première épreuve d'adaptation pour aborder les horizons d'une autre, pas tout à fait nouvelle mais non pas totalement inédite, où une modernité envahissante le dispute à une tradition non totalement privée de possibilités de renouvellement.

Dans le contexte marocain où le régime démocratique est une entreprise bien amorcée sans être une structure tangible, où la Monarchie veille sur la démocratie à la fois du fait de sa force tutélaire et à cause des défaillances du fonctionnement démocratique, **l'élément qui concentre sur lui la problématique de la révision constitutionnelle**, directement ou indirectement, est **l'article 19** comme disposition centrale et stratégique de la Constitution marocaine. Il ne s'agit pas ici de reprendre l'exégèse ou l'analyse qui ont pris pour objet cette disposition. Il s'agit plutôt de **poser la question de la révision constitutionnelle à propos et autour de l'article 19**, dans la mesure où les prérogatives royales, vues parfois, tantôt de manière brute, tantôt de manière construite, comme un accompagnement fort et neutralisant des institutions ayant bénéficié de réforme constitutionnelle, sont considérées comme relevant de l'article 19, qu'elles soient au sein ou en dehors de cette disposition. Le niveau atteint par l'évolution constitutionnelle permet donc de poser cette question en découvrant comment elle se trouve effectivement posée sous cet angle.

D'abord la question est simple : **l'article 19 peut-il être objet de révision**? En termes constitutionnels stricts la réponse ne peut être que oui, mais dans les limites déjà évoquées. Celles déjà rappelées et attendantes à toute constitution. Dans le cas du Maroc, ce sont la forme monarchique de l'État et les dispositions relatives à la religion musulmane. Les deux sont intimement liées dans les termes de l'article 19 qui fait du Roi le Commandeur des croyants. Le champ religieux est dès lors un domaine réservé du Roi. Si cette liaison est admise et ne fait l'objet d'aucune interrogation, le Roi temporel et ses prérogatives en liaison avec le Gouvernement, et notamment, dans le cadre de l'article 19 avec le Parlement, en ce qui concerne les droits et les libertés, paraissent soulever quelques interrogations et des suggestions par référence au principe de la séparation des pouvoirs. Ces interrogations et ces suggestions s'arrêtent bien entendu à la limite constitutionnelle de la forme monarchique de l'État.

Tout dépend cependant de ce qu'il faudrait entendre par **forme monarchique de l'État**. Il est évident qu'il ne pourrait s'agir d'une expression simplement générale mais également située. Dans la Constitution marocaine, la forme monarchique de l'État n'est pas une forme creuse mais pleine. Pourrait-on par la révision constitutionnelle substituer la forme creuse à la forme pleine, la Monarchie symbolique à la Monarchie gouvernante? En posant l'interdiction de la révision de la forme monarchique de l'État, la Constitution n'interdit-elle pas par là la révision de la Monarchie telle qu'elle l'organise elle-même en tant que Monarchie dotée de pouvoirs et de prérogatives? À côté de cette optique constitutionnelle (temporelle), l'optique seule de commandeur des croyants, en dehors en principe de toute interrogation et de toute suggestion (de caractère temporel), aboutit au même résultat puisque dans la conception islamique de non séparation entre l'État et la religion, le chef spirituel n'agit pas simplement pour le compte des croyants mais aussi pour le compte des citoyens, les deux termes figurant d'ailleurs parallèlement et successivement dans la rédaction de l'article 19.

En revenant à la question – l'article 19 peut-il être objet de révision? – la réponse devrait être complétée : C'est une révision envisageable dans le cadre de la Monarchie gouvernante, non dans l'optique d'une Monarchie symbolique.

Dans ce cadre, devrait intervenir, cependant, une autre délimitation des termes et des sens qui devraient leur être attribués. L'article 19 est vu parfois à travers sa synchronisation par rapport aux compétences telles qu'elles sont réparties par la Constitution. La législation assurée directement par le Roi dans le domaine des droits et libertés (C.C.D.H, DIWAN AL MADHALIM...) est vue parfois comme un dépassement des termes de la Constitution attribuant les droits et les libertés au domaine de la loi.

Bien sûr, dans un régime constitutionnel moderne, les organes sont distincts par le statut et par les attributions. Dans ce sens, le domaine de la loi revient au Parlement qui y vote les lois. Il ne serait pas normal de

prévoit l'intervention d'un autre organe dans ce domaine, en dehors des mécanismes prévus habituellement à l'égard de celui-ci comme l'initiative législative gouvernementale, l'habilitation législative et l'autorisation à légiférer pour le gouvernement par décrets-lois dans l'intervalle des sessions. Or, s'agissant du Roi, ce qui est relevé, c'est l'existence dans l'article 19 d'éléments qui relèvent de la matière législative parlementaire, à savoir les droits et les libertés, mais aussi l'acte royal d'intervention normative dans cette matière. Y'aurait-il « entorse » au niveau des dispositions constitutionnelles et de leur interprétation ?

Les attributions au profit du Parlement sont claires et arrêtées : il vote les lois dans le domaine des droits et libertés. Les compétences exercées par le Roi par dahir sont fixées limitativement et explicitement par la constitution. L'article 19 parle, concernant les droits et les libertés (qui relèvent du domaine de la loi), de protection par le Roi sans aucune autre précision. Dans ce cas, le Roi aurait et pourrait tout faire pour assurer cette protection (user de ses compétences explicites et entreprendre des actions appropriées) en dehors de l'acte de légiférer proprement dit qui revient au parlement de par les dispositions explicites de la Constitution.

La généralité des termes de l'article 19 (et la précision de ceux relatifs aux attributions du Parlement), constitue-t-elle, cependant, un obstacle à l'édiction de dahirs légiférant dans le domaine des droits et libertés ? Le fait est que l'article 19 quelle que soit sa rédaction est une disposition constitutionnelle, bien entendu, à part entière. La rédaction de cet article en termes généraux, approuvée telle quelle par référendum, signifie tout simplement que le Roi a toute latitude pour user des voies et moyens qui lui semblent adéquats pour la protection des droits et libertés, y compris l'édiction de dahirs dans ce domaine. L'article 19 tel qu'il est pourrait être considéré comme relevant d'une logique qui n'est pas celle du fonctionnement moderne des institutions constitutionnelles dans une répartition rationnelle et équilibrée des pouvoirs. Son usage « contesté » ou mis en interrogation ne constitue pas cependant un dépassement de la Constitution. Demander sa suppression serait à la limite plus logique que de considérer son usage législatif comme relevant de ce dépassement.

Il pourrait même y avoir un parallèle à faire entre l'article 19 et l'article 46 (sur le domaine de la loi) comme il en existe, dans une fédération, entre l'État fédéral et les États fédérés à travers la notion de « compétences concurrentes ». En Allemagne, par exemple, selon l'article 74 de la Loi fondamentale : « les landers ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer. » Au Maroc, les députés qui tiennent leur mandat de la Nation et qui ont une légitimité démocratique à travers l'institution parlementaire, ont des compétences qu'ils exercent dans le domaine des droits et libertés. Ces compétences peuvent être initiées par le Roi, Représentant suprême de la Nation et détenteur d'une légitimité monarchique, selon les termes de l'article 19. D'ailleurs, juridiquement, à la différence du mécanisme des « compétences concurrentes », l'intervention du Roi dans le domaine des droits et libertés sur des questions données, n'interdit pas aux parlementaires et au gouvernement d'y intervenir par des propositions et des projets de loi.

Le détour par ce développement n'est pas destiné à construire une compréhension de l'usage de l'article 19 et du rapport qui s'instaure sur sa base entre le Roi et Parlement, mais à apprécier une optique empruntée pour poser, directement ou indirectement, la question de la révision constitutionnelle de l'article 19. la compréhension et le rapport en question relèveraient d'ailleurs plutôt d'un problème de **stratégie entre acteurs politiques** que d'une simple contradiction juridique qui n'existe pas dans la lettre de la Constitution et dans la nature du système monarchique. Entre le Monarque et les forces politiques il y a un enjeu qui n'est pas simplement limité ou conjoncturel. Il est à la mesure du système politique et consiste à avoir l'initiative de mesures fondatrices qui ont pour effet de provoquer, symboliquement et réellement, une évolution et une transformation politiques. Les décisions dans le domaine des droits et libertés, dans le cadre solennel d'une politique des droits de l'homme, relèvent stratégiquement et idéalement de ces mesures. Le Roi, comme acteur politique central, en prend tout simplement l'initiative constitutionnellement.

L'optique pour poser la **question de la révision constitutionnelle** à propos et autour de l'article 19 de la Constitution, dans une vue structurée des institutions constitutionnelles à partir de cet article, **ne pourrait donc se faire que par rapport à la logique de la Monarchie gouvernante**. Avec l'idée, qu'à partir de cette logique, les perspectives d'un réaménagement du rapport constitutionnel relèvent nécessairement des besoins de l'évolution constitutionnelle, inscrits d'ailleurs dans le cheminement même de la Monarchie sur la voie d'une Monarchie constitutionnelle.

### **3.2. Les voies de la révision constitutionnelle**

En posant la question de la révision constitutionnelle au fond et en procédant à l'examen de sa nature dans le contexte marocain, l'analyse des perspectives constitutionnelles finit alors par ouvrir sur les voies qui pourraient ou devraient être empruntées par cette révision. Processus, calendrier, évolution, étapes, identification des réformes à entreprendre, objectifs à atteindre etc.... les mots-clés et les repères peuvent varier, non pas à l'infini, mais à hauteur de la délibération interne, de l'épreuve et de l'hésitation qu'affrontent habituellement les auteurs de la décision politique. Les raisons d'espérer, de craindre et tout simplement de décider dans le domaine constitutionnel, surtout dans une vue stratégique, ne manquent pas. Elles se situent à tous les niveaux, mais convergent toutes, pour l'identification des problèmes en nature et en intensité, la conception des solutions et l'imagination des répercussions vers ce site stratégique et névralgique du gouvernement des hommes, vers cette « chambre des machines » (B. de JOUVENEL) que sont la Constitution et les institutions que celle-ci organise.

La réflexion sur les perspectives de la réforme constitutionnelle (pour utiliser un terme plus adéquat) n'étant pas un exercice de montreur de mesures ou de priorités, encore moins de conduite, elle se ramène, au fond, à soulever des préalables objectifs et à entrevoir, en conséquence, des orientations plus ou moins plausibles, en tout cas nécessaires à méditer et à évaluer.

#### **3.2.1. Préalables objectifs**

Dans le sens de ces préalables, la révision constitutionnelle au sens de réforme mérite d'être vue non pas comme une urgence ou un moyen de résoudre des crises conjoncturelles d'équilibre politique, mais plutôt comme une politique publique structurée. La prévision constitutionnelle est préférée à la réaction constitutionnelle d'autant plus que l'évolution du dispositif constitutionnel laisse se dégager, comme on l'a déjà vu, l'accumulation d'une logique libérale et parlementaire dans le cadre du régime monarchique.

Dans cette accumulation, l'étape des deux révisions de 1992 et 1996 est une étape culminante. Elle a permis l'esquisse et le démarrage d'une formule d'alternance pour la voir ensuite s'essouffler et s'arrêter. Réforme inexploitée ou réforme incomplète? Réforme à réinvestir par les acteurs politiques ou réforme à reprendre sous le coup des suggestions ou des revendications? Ne faudrait-il pas considérer une révision constitutionnelle, notamment de l'importance de celle de 1992-1996, comme un investissement qu'il convient d'abord de rentabiliser? Les premiers déboires d'une alternance qui vient de démarrer et qui n'a pas eu encore droit à la reprise et l'occasion d'enclencher une restructuration du rapport politique, ne peuvent être attribués à l'insuffisance d'un dispositif constitutionnel qui vient d'être amélioré.

À l'arrière-plan de toute réforme constitutionnelle, il y a les forces chargées, de par leur responsabilité, de la faire fructifier au profit des institutions et des citoyens. Leur défaillance ou la défaillance de l'une d'elles avec le déséquilibre qui en résulte, ne permet pas de progresser vers les objectifs escomptés derrière la réforme, notamment ceux qui ont un effet structurant. Derrière la réforme 1992-1996, il y a, comme auteurs

et/ou bénéficiaires, le Roi et les partis. Au terme du processus constitutionnel depuis l'indépendance jusqu'à maintenant et au vu de la déstructuration idéologique et organisationnelle qui a frappé ces derniers, toute perspective de réforme constitutionnelle devrait avoir un **préalable, celui de la réforme des partis politiques**. Au fond, l'impact du processus de la constitutionnalisation n'a pas touché les partis autant qu'il a touché, au fil des révisions constitutionnelles, la Monarchie.

*Le projet de loi sur les partis politiques* devrait être vu dans ce sens. Les partis qui constituent un mécanisme de base de toute démocratie doivent remplir les conditions nécessaires pour jouer ce rôle. Il est temps de se focaliser sur les partis au lieu de continuer à se focaliser sur la Monarchie et ses prérogatives. Il est même hasardeux de continuer à se focaliser sur celles-ci au moment où la déstructuration partisane prend même de plus en plus des formes et des manifestations nouvelles. Mais il est aussi hasardeux de voir cette déstructuration continuer et aboutir à l'intervention politique et constitutionnelle de plus en plus grande du Souverain.

La réforme des partis est d'autant plus envisageable dans la perspective du perfectionnement constitutionnel du régime politique qu'elle dispose d'une base constitutionnelle continue. L'article 3, depuis la première constitution, les charge, en prenant d'ailleurs acte d'un rôle qui leur revient, de concourir à l'organisation et à la représentation des citoyens. Bien entendu, des partis de plus en plus désorganisés ne peuvent prétendre à l'organisation des citoyens. Fait notable d'ailleurs, les partis politiques seuls parmi les institutions citées par l'article 3 (organisations syndicales, collectivités locales et chambres professionnelles) restent sans législation en bonne et dûe forme alors qu'ils constituent un acteur central et une structure à risque (au sens objectif) dans le fonctionnement du régime politique. La législation associative qui concerne également les partis politiques, reste insuffisante dans sa conception et dans sa matière pour répondre à l'enjeu de leur réforme. Une loi sur les partis est un complément matériel nécessaire de leur constitutionnalisation. La réforme devrait être à la hauteur des conditions que doivent remplir ces structures comme rouage organisé et prévisible pour le fonctionnement politique des institutions constitutionnelles. Le passage de l'article 3 à une loi sur les partis serait d'ailleurs de nature à extirper les partis d'une méthode de conception et d'action qu'ils affectionnent particulièrement, celle qui leur permet, sur un mode anthropologique, de se donner principalement, sinon constamment, le statut de victime. En anthropologie, le statut de victime est sacré et il est productif pour la vie sociale. Dans la vie politique, notamment lorsque la modernité est un horizon irréversible, il devient contre-productif et dangereux. La loi sur les partis serait, dans la vie politique marocaine, un saut de l'anthropologique au politique, de la victime au responsable. Les conditions de fonctionnement du rapport politique seraient mieux encadrées et mieux maîtrisées par et au profit de la Constitution.

La loi sur les partis serait alors l'occasion d'aller à la rencontre d'une épreuve de modernité en se mesurant à l'aune **des principes et des conditions auxquels se soumettent les partis des États démocratiques**. Mais ce serait aussi l'occasion de la même épreuve pour l'État lui-même et son administration longtemps désignés par les « partis-victimes », avec ou sans le concours d'observateurs neutres et extérieurs, comme responsables ou co-responsables du dysfonctionnement et de la décrépitude de ces partis. Il serait plus difficile de domestiquer, d'orienter, de corrompre ou de dévier des partis forts de leur soumission, de par une loi claire et solennelle, à des conditions et ayant des droits en vue de remplir une véritable mission de service public politique. Une telle loi est de nature à être une source d'abord d'une jurisprudence constitutionnelle, ensuite d'une jurisprudence administrative, sans doute de nature à renforcer les mécanismes de la Constitutionnalisation et du parlementarisme. Cette potentialité est d'autant plus présente que, par rapport à la constitutionnalité et à la légalité, la loi devrait ouvrir sur des thèmes aussi variés et contrastés que le statut des partis, leurs fonctions, leur structuration interne, leur financement, leurs alliances, leur rôle électoral et

institutionnel, leur implantation nationale ou régionale (surtout dans la perspective d'une solution d'autonomie régionale à propos de nos provinces sahariennes), leurs dépenses et les limites de leur action.

Dans la foulée de la loi sur les partis comme complément matériel de leur constitutionnalisation, comme il vient d'être décrit, **un autre complément matériel** dans ce sens pourrait être exposé à l'interrogation et à la réflexion. Il s'agit de **la loi électorale**. Celle-ci existe déjà et a fait l'objet d'une épreuve d'élaboration et de codification à côté de la réforme du mode de scrutin relatif à l'élection de la Chambre des représentants. Concernant le mode de scrutin en particulier, partiellement à la représentation proportionnelle pour les élections locales, et totalement à ce système pour les élections parlementaires au suffrage universel direct, la question devrait sans doute se poser à l'occasion de la loi sur les partis. Si celle-ci a pour objectif fondamental, à travers les différentes mesures arrêtées, de rendre performants les partis comme rouage d'un régime démocratique à mécanismes parlementaires, la question ne pourrait être éludée à propos du mode de scrutin actuel et de sa compatibilité avec cet objectif. La préoccupation ne peut être écartée de voir le rôle du mode de scrutin soit dans la continuité de l'éclatement du champ politique, soit dans sa restructuration par la facilitation des différents types d'alliances, pré ou post-électorales. En tout cas, il ne viendrait pas à l'esprit de considérer que la réforme électorale soit un dossier clos, d'autant plus qu'il ne peut qu'avoir un rapport dynamique avec une loi structurée sur les partis.

### 3.2.2. *Les orientations*

Ces orientations concernant l'évolution constitutionnelle devraient, en principe, devenir plus lisibles, plus sereines et plus prometteuses postérieurement à la mise en place de la réforme sur les partis, et plus particulièrement après une période de mise en œuvre de ses dispositions. L'intégration des partis dans les institutions constitutionnelles qui est devenue une description courante de l'évolution de l'attitude des forces politiques à l'égard du régime politique et de ses transformations, prendra une meilleure signification. Il est sûrement préférable pour l'État et pour ses institutions d'intégrer des partis sains et performants que de continuer à servir de caisse de résonance à leur dysfonctionnement et à leurs insuffisances. Il est de la nature de la réforme en question de jouer progressivement au profit du dispositif constitutionnel et de son évolution à un double titre : en valorisant aux yeux des élites l'action politique au sein de structures partisanes devenues démocratiques et efficaces et en rendant les partis un véritable outil de gouvernement comme l'exigent actuellement les mécanismes modernes et universels de la démocratie.

Parlant d'orientations de l'évolution constitutionnelle, il est toujours possible de dresser, dans un exercice de recensement constitutionnel et sur un mode comparatif avec les acquis constitutionnels dans les régimes démocratiques modernes, **un listing de révisions constitutionnelles** à entreprendre. Ce n'est pas ce qui devrait être entendu par orientations surtout dans le sens des perspectives constitutionnelles qui devraient s'ouvrir après une législation restructurante sur les partis et être plus globalement, celles d'un État tenu de s'adapter constitutionnellement dans un contexte international exigeant. L'idée de listing ne serait, d'ailleurs, qu'un réflexe de cette culture politique unilatérale encore présente et presque cyclique, toujours prompte à énumérer les points de réforme qui devraient intégrer le texte constitutionnel, sans s'occuper des conditions a priori et a posteriori de leur mise en œuvre et de leur réussite. Les étapes franchies jusqu'à maintenant dans la réforme constitutionnelle en y intégrant nécessairement cette réforme sur les partis qui mérite de constituer, comme il a été exposé, un préalable objectif, devraient en principe aboutir à **une nouvelle conception de la révision constitutionnelle et, plus globalement, du droit constitutionnel lui-même**. Au lieu de constituer, comme elle l'a été fondamentalement durant le processus constitutionnel, un simple mécanisme

politique défensif ou offensif dans le rapport politique, la révision constitutionnelle devrait devenir un mécanisme de gestion de l'évolution démocratique de l'État. Les acquis constitutionnels réalisés quand même dans cette conception appelée à être revue, devraient être repris pour être dynamisés et dépassés dans une véritable politique constitutionnelle.

Dans cette conception, l'État, et plus spécifiquement ici, le pouvoir constituant, ne répond plus à des revendications constitutionnelles partisans mais à des besoins démocratiques de la collectivité. La « liste » constitutionnelle et ses aléas est remplacée par la gestion constitutionnelle et ses prévisions. **La gouvernance constitutionnelle se substitue à la réaction constitutionnelle.** La « concession » constitutionnelle se trouve dépassée par la « planification » constitutionnelle.

Sous cette délimitation, avec sa signification et ses précautions, **les points de révision constitutionnelle** qui pourraient alors être avancés logiquement comme exemples, n'ont plus à relever de la logique de l'énumération, mais de celle de **l'identification**. Seule l'autorité investie pour décider, annonce et assure, au terme du processus de prise de décision, l'ordre des priorités et le timing pour la mise en forme et la mise en œuvre. Elle le fera tout en disposant de la variété des règles et des procédures allant de la Constitution formelle à la Constitution matérielle, dans une logique qui ne renvoie pas simplement à la hiérarchie des règles et à leur spécialisation, mais aussi à la souplesse dans la conception et la mise en œuvre des réformes.

Si la réforme des partis devait avoir en principe une force d'entraînement, elle devrait dans un premier temps, sans avoir donc à se placer dans les perspectives de ses effets, donner lieu à des **mesures constitutionnelles d'accompagnement** de nature à potentialiser ses implications, notamment au niveau de la solidarité gouvernementale et de l'articulation avec la majorité parlementaire. La révision constitutionnelle de 1992 avait déjà tracé le sillon dans ce sens en dotant le Premier ministre de la faculté de proposer au Roi la nomination des autres membres du gouvernement et en posant la règle de vote du programme du gouvernement une fois nommé par le Roi. Le sillon peut davantage être creusé même par des mesures plutôt symboliques que fondamentales. L'institution du **conseil de gouvernement** qui est jusqu'à maintenant coutumière pourrait être constitutionnalisée. Ceci n'entraîne aucun réaménagement constitutionnel des pouvoirs mais serait de nature à renforcer la place et le rôle du Premier ministre et consacrer d'une façon solennelle la cohésion gouvernementale à la fois en tant que structure constitutionnelle et alliance politique. Le gouvernement serait ainsi mieux responsabilisé sans un plus dans la lettre des pouvoirs constitutionnels, mais avec un réaménagement dans l'esprit des institutions.

Une autre mesure pourrait toucher le parlement partenaire du gouvernement et siège de sa majorité. Là non plus sans révision de restructuration de l'institution. Sans soulever **la question du bicamérisme** à ce niveau, la mesure viserait plutôt sa facilitation. Le bicamérisme (ou la double représentation au sein d'une chambre unique), étant un choix de fond stable depuis le début de l'indépendance, pourrait bénéficier de l'activation du projet de synchronisation des règlements intérieurs des deux chambres et de rationalisation des relations entre elles. Déjà entamé sur exhortation royale, ce projet pourrait reprendre dans un travail plus poussé de conception et de finalisation.

L'accompagnement de la réforme partisane pourrait également se faire par des mesures qui tout en n'étant pas fondamentales, devraient renforcer davantage le potentiel restructurant de cette réforme. L'augmentation encore de **la durée des deux sessions ordinaires**, de trois à quatre mois par exemple, de même l'instauration de la session unique par inspiration du droit constitutionnel comparé, pourraient être envisagées dans ce sens.

Indépendamment même de cette logique des mesures d'accompagnement qui fait appel à de premières révisions constitutionnelles limitées et parfois simplement symboliques, **la Constitution** avant même de se trouver dans la perspective de la révision, **devrait être parachevée** dans ce que prévoient ses propres dispositions. L'édifice des droits et l'édifice des institutions devraient être ainsi complétés par les lois organiques sur le droit de grève et le Conseil économique et social.

La caractéristique de l'approche exposée partant fondamentalement de ce préalable objectif qu'est la loi sur les partis, est de ne pas, comme il a été déjà signalé, se focaliser sur les prérogatives royales en considérant que leur limitation constitue l'entrée en matière obligée de la réforme du système constitutionnel. Bien plus, l'accumulation des effets positifs à partir de l'assainissement des partis et de leur responsabilisation progressive en tant que gouvernement et parlement et en tant que majorité et minorité pourrait, tout en sauvegardant la force de l'institution monarchique comme Monarchie gouvernante, permettre d'envisager le **réaménagement**, et non l'affaiblissement **de ses prérogatives**. Il n'est pas dans la vocation de la Monarchie marocaine de se mettre dans les aléas de la responsabilité directe mais de prendre le risque de la responsabilité suprême. Dans les perspectives d'un régime constitutionnel de plus en plus rodé, les prérogatives royales n'auraient pas à être actionnées comme instruments de gestion mais à se poser comme repères pour l'orientation fondamentale et pour l'ultime recours.

Mais il faudrait également dans la perspective d'un tel régime ne pas s'interdire de poser la question des « **réformes fondatrices** ». Ces réformes, de par leur nature, ne sont pas courantes et, n'étant pas des mesures de tous les jours, elles ne devraient pas être confondues avec ce qui relève des politiques de gestion. Certes, le Maroc, dans son processus de constitutionnalisation et d'adaptation au changement, est amené à prendre un certain nombre de grandes mesures qui ne pourraient historiquement relever que du Roi, dans la mesure où elles concernent aussi bien l'évolution de la société que de la Monarchie. Il ne pourrait s'agir, cependant, de mesures répétitives qui se confondent avec la gestion des rouages d'un État et de ses politiques publiques. On pourrait même objectivement procéder à une identification et à une délimitation de ces mesures et faire en sorte de les distinguer des mesures qui devraient en découler. Il faudrait aboutir ainsi, surtout après une réforme conséquente des partis politiques, à une valorisation et à une responsabilisation des institutions constitutionnelles, principalement le Gouvernement et le Parlement, de même que le rapport politique qui les unit.

Dans une adaptation de plus en plus consolidée aux exigences de la modernité constitutionnelle et politique, l'article 19 notamment, cette disposition phare de la Constitution marocaine, pourrait devenir moins contraignant car moins sollicité. Tout en gardant son statut d'incarnation de la Monarchie en tant qu'arbitre et ultime recours, il pourrait même être conçu autrement dans les termes qui le mettent en rapport avec un autre organe constitutionnel, en l'occurrence le Parlement, dans le domaine de la protection des droits et libertés. La protection royale de ces droits et libertés pourrait se faire et être déclarée à travers les pouvoirs attribués explicitement par la Constitution au Roi. Ces pouvoirs – dissolution, demande de deuxième lecture, messages au Parlement, saisine du Conseil constitutionnel... – auraient ainsi un double usage : un usage politique général et un usage que le Roi expliciterait lui-même, d'une façon solennelle, au profit de la protection « des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. »

Dans ce domaine que l'évolution des régimes modernes et la mondialisation placent de plus en plus au cœur de la modernisation politique, économique, sociale et culturelle, le Roi assurerait ainsi, le rôle de la protection face à l'épreuve des adaptations de la législation et aux aléas de la gestion. Dans ce domaine hautement symbolique des temps modernes, s'incarnerait alors l'évolution de la Monarchie marocaine, substituant à la Monarchie gouvernante tutélaire une monarchie gouvernante encadrante.