

Maroc : une Constitution pour la continuité

La nouvelle Constitution apporte peu de changements, mais la chute de certains tabous annonce un réajustement de la vie politique. Voilà une des réussites du Mouvement 20 février.

Bernabé López

L'on peut affirmer que le Maroc a été le pays à réagir avec la plus grande rapidité, flexibilité et intelligence à la pression, des demandes du mouvement de protestations connu sous le nom de *Printemps arabe*. Il convient cependant de ne pas succomber à la complaisance de ceux qui ont salué trop rapidement une telle réaction, que ce soit les chancelleries occidentales ou les refuges gouvernementaux où se cachent la plupart des partis politiques marocains.

Personne ne peut nier que la rapidité avec laquelle Mohammed VI a répondu aux jeunes qui se sont manifestés dans 53 villes du Maroc, le dimanche 20 février – date qui a donné son nom au mouvement ainsi déclenché – a été une réaction opportune et efficace, saluée par tous les observateurs, aussi bien à l'intérieur qu'en dehors du pays. Son discours du 9 mars a ouvert des espoirs de changement, précédé par plusieurs signes de détente de la vie politique, comme la libération de près de 200 prisonniers de conscience ou la transformation du Conseil consultatif des droits de l'homme en un Conseil national investi de plus grandes compétences, à la tête duquel ont été placées deux personnalités plutôt de gauche, Driss el Yazami, président de l'organisme qui coordonne la représentation des Marocains à l'étranger et Mohammed Sebbar, rattaché au Forum vérité et justice et à l'Association marocaine des droits de l'homme – la plus radicale en son genre.

Le discours promettait une réforme approfondie de la Constitution, justifiée par le besoin de constitutionnaliser la régionalisation avancée – point qui requiert le passage d'un modèle ultracentraliste à un autre plus décentralisé. Les paroles du souverain ne faisaient en aucun cas allusion au mouvement de protestation qui demandait une réforme constitutionnelle, pour établir une monarchie parlementaire avec une séparation effective des pouvoirs, la fin de la corruption et la marginalisation par le roi de certains éléments de son entourage, considérés comme non désirables.

Le discours semblait non pas répondre aux demandes du peuple, mais obéir à une initiative du roi, même si celui-ci ne saurait cacher qu'il s'agissait d'une réaction

aux exigences des manifestants du 20 février et d'une façon d'éviter que les demandes n'aillent au-delà, comme en Tunisie ou en Égypte. Il reprenait les recommandations de séparation des pouvoirs et de l'État de droit réalisées par l'Instance équité et réconciliation, mais jamais mises en pratique ; il reconnaissait la pluralité culturelle et linguistique du Maroc, promettait d'élargir les pouvoirs du premier ministre et du Parlement, ainsi que d'approfondir la démocratie régionale sur la base de parlements élus au suffrage direct ; et il suggérait de transformer la deuxième Chambre en une instance de représentation des territoires. Le discours se référait à l'un des plus grands problèmes du royaume, la justice, dont la réforme se faisait depuis longtemps attendre, et promettait de la transformer en pouvoir indépendant.

Pour mettre en œuvre la réforme constitutionnelle, Mohammed VI rendait publique, dans son discours, la désignation d'une commission technique à la tête de laquelle il installa le constitutionnaliste Abdeltif Menouni, ancien professeur du roi, autrefois proche de l'Union socialiste des forces populaires (USFP), mais ayant dérivé vers un certain soutien au gouvernement qui lui a permis d'appartenir à de nombreuses commissions officielles tout au long de sa vie, notamment la Commission de la régionalisation qui venait de terminer ses travaux. Omar Azziman, qui avait présidé cette dernière, était l'un des membres de la nouvelle commission pour la réforme constitutionnelle, à laquelle appartenaient les politologues Abdallah Saaf et Mohammed Tozy, des personnes rattachées au domaine des Droits de l'homme comme Amina Bouayach, Driss el Yazami et Ahmed Herzenni. Sans compter d'autres constitutionnalistes et fonctionnaires plus proches du Palais.

Les dernières réformes constitutionnelles

C'était la première fois que l'on adoptait une méthode comme celle-ci pour réformer un texte constitutionnel. Toutes les constitutions du royaume (1962, 1970, 1972, 1992 et 1996) ont été élaborées par le Palais, à travers des commissions secrètes,

Bernabé López, directeur de l'Atelier des études internationales méditerranéennes (TEIM) de l'Université Autonome de Madrid.

même si l'on parla toujours de l'intervention d'experts français comme Maurice Duverger ou Michel Rousset. L'idée d'une Assemblée constituante a toujours été rejetée malgré les réclamations de l'opposition dans les années soixante et soixante-dix et les demandes d'une participation approfondie des partis dans les années quatre-vingt-dix. Les deux dernières constitutions ont été précédées de deux mémorandums présentés au roi par la coalition de l'opposition, la Koutla démocratique, dont Hassan II n'accepta que certains points.

Le mémorandum de 1996 proposait, dans le domaine des réformes constitutionnelles, de faire mention expresse à l'égalité des droits « civils, économiques, sociaux et religieux » de la femme et de l'homme, à l'interdiction de tortures et traitements violents, inhumains ou dégradants, ou encore de la suprématie sur la loi nationale des conventions internationales, ratifiées par le Maroc. Il défendait également l'élargissement des prérogatives de la Chambre des représentants, dont la suprématie sur une deuxième chambre devrait être garantie ; le renforcement des pouvoirs du premier ministre et du gouvernement, ayant la capacité de déterminer et de conduire la politique générale du pays et de nommer les hauts fonctionnaires ; la reconnaissance de la décentralisation effective et la transformation de l'institution du gouverneur civil ou *wali*, qui devrait dépendre directement du gouvernement et non pas du roi, qui le nommait à travers un *dahir* (décret royal). Dans le domaine des réformes politiques indispensables pour que les réformes constitutionnelles puissent s'appliquer, le mémorandum prévoyait également, entre autres mesures, la réduction de l'hypertrophie du ministère de l'Intérieur, la création de la figure du défenseur du peuple pour traiter les plaintes des citoyens, la transformation du Conseil économique et social en instance de dialogue social et économique, la mise à jour et modification de la charte communale de 1976, le vote à partir de l'âge de 18 ans, et finalement, la création d'une institution constitutionnelle chargée de superviser les élections pour garantir leur transparence. En 2011, la plupart de ces revendications étaient toujours d'actualité. Beaucoup d'entre elles – pas toutes cependant – ont été incorporées à la nouvelle Constitution.

Le Mouvement du 20 février

Pendant les 100 jours qui se sont écoulés entre les promesses du discours du 9 mars et celui du 17 juin publiant le nouveau texte constitutionnel, des événements de tous types se sont produits. Parallèlement aux travaux de la commission technique, une autre commission politique de suivi a essayé d'intercéder entre les techniciens, les partis et le Palais. Présidée par le conseiller royal Mohammed Moatassim – que l'hebdomadaire *Tel Quel* qualifiait de « nouvel homme fort du régime » – elle comptait sur la participation des

principaux partis politiques. Seuls quelques partis minoritaires n'ont pas voulu participer, car ils considéraient antidémocratique la méthode choisie pour rédiger la Constitution.

Le Mouvement du 20 février s'est poursuivi par des marches et des manifestations pendant tout ce temps dans plus d'une centaine de villes, dont les plus grandes – comme Casablanca, Rabat, Tanger ou Marrakech. Certaines d'entre elles ont même réussi à rassembler plus de 20 000 personnes. Le ton des manifestations a monté, mais en restant toujours en marge des critiques contre le roi, dont il était demandé de désacraliser la figure établie dans des constitutions antérieures, de le transformer en figure arbitrale et non exécutive, et de le décharger de ses attributions en faveur du premier ministre. Elles lui demandaient également de se distancier de certains personnages de son entourage, comme le fondateur du parti proche du gouvernement Authenticité et modernité (PAM), Fouad Ali el Himma, ou de son secrétaire personnel et administrateur de fortune Mounir Majidi, auxquels s'adressaient les pancartes et les mêmes cris des manifestants de Tunis : « Dégage ! ».

Ce mouvement a accaparé la vie politique tout au long du premier semestre 2011. Condamné dans un premier temps par les partis du système et par toute la presse favorable au gouvernement, il a acquis une certaine légitimité, non seulement en raison de la rationalité de ses revendications, mais encore pour la syntonie tacite avec le discours royal du 9 mars. Dès cet instant, tous les partis se sont accordés sur le besoin d'un changement constitutionnel. Au point de proposer même d'avancer les changements de la réforme. Toutefois, les propositions de modification du texte de 1996 ont été qualifiées de timides par tous les observateurs. Aucun des principaux partis n'a défendu l'idée d'un roi qui régnerait sans gouverner ni d'une réduction draconienne des attributions royales. Ce qui a provoqué un certain divorce entre les jeunes de partis comme l'USFP ou le Parti de la justice et du développement (PJD), qui ont rejoint les manifestants du 20 février et ont dû subir alternativement la répression et la tolérance des forces de l'ordre et une campagne diffamatoire par la presse la plus conservatrice, qui les accusa de radicalisme et d'avoir été récupérés par le trio de gauchistes d'Annahj Addimocrati (Voie démocratique-VD) et islamistes de Justice et Charité et salafistes. Même le porte-parole du gouvernement, l'ancien communiste du Parti du progrès et du socialisme (PPS), Khalid Naciri, a été jusqu'à dire que le Mouvement du 20 février avait été « phagocyté par les islamistes et les mouvements de gauche ».

Juste à la moitié des 100 jours de délai accordé pour rédiger la Constitution, il s'est produit un événement inattendu, qui a été considéré comme un avertissement aux limites du processus de démocratisation : l'attentat du café Argana de Marrakech le 28 avril, en



Manifestation convoquée par le Mouvement 20 février quelques jours après l'approbation de la nouvelle Constitution. Casablanca, 3 juillet 2011. /ABDELHAK SENNA/AFP/GETTY IMAGES

plein cœur de la vitrine touristique du Maroc. Immédiatement attribué aux milieux islamistes radicaux, c'est parmi eux que l'on arrêta celui que l'on considérerait comme l'auteur matériel, mais d'autres hypothèses l'attribuaient plutôt aux ennemis du changement au Maroc. Ce même jour précisément était arrêté le journaliste le plus célèbre et influent du pays, Rachid Nini, directeur du groupe Al Masaa, accusé d'attenter contre la sécurité de l'État, en mettant en doute l'action des appareils de sécurité dans les attentats terroristes de 2003 et 2007. Nini a été condamné à deux ans de prison, ce qui a été ressenti comme une sorte de retour en arrière au milieu des airs de démocratisation du processus constituant.

La nouvelle Constitution

Le 10 juin, le président de la Commission des experts, Abdeltif Menouni, a remis au souverain le texte du projet de la nouvelle Constitution. Pendant la semaine qui s'est écoulée jusqu'à sa publication par Mohammed VI, des transactions de tous

types se sont produites en coulisse, avec des rumeurs sur des changements de dernière minute dans des aspects sensibles tels que la définition de l'identité religieuse du pays ou les relations entre le roi et le premier ministre. Le président de la commission lui-même a reconnu que des modifications avaient été réalisées « pour adapter le texte au contexte politique marocain », dans les domaines de l'identité, la liberté de conscience et les compétences nécessaires à la nomination des hauts responsables (*walis*, gouverneurs, ambassadeurs ou directeurs d'entreprises publiques). Le parti islamiste PJD se serait, semble-t-il, opposé à la reconnaissance de la liberté de pratique religieuse, et aurait forcé à conserver la rédaction du vieil article de 1996, qui ne parle que de liberté de culte.

Dans le prologue de la nouvelle Constitution, le Maroc se définit comme un État musulman souverain dont l'unité est forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe (langue désormais reconnue comme co-officielle) et saharo-hassanienne, enrichie par ses affluents africain, andalou, hébreu et mé-

diterranéen. Et parmi les différentes déclarations de principe sur la tolérance, modération et ouverture à l'extérieur du pays, se trouve la suprématie de la législation internationale souscrite par le Maroc sur le droit interne du pays.

L'article 1 définit la monarchie comme « constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale », en ajoutant le terme « parlementaire » à la rédaction de 1996. Mais son esprit semble rester inchangé, presque intact, puisque le roi reste l'essieu central de l'ensemble du texte. Même s'il perd le caractère « sacré » que lui conférait l'article 23, les compétences du célèbre article 19, bête noire du Mouvement du 20 février, sont séparées dans le nouveau texte en deux articles qui distinguent la qualité de Commandeur des Croyants, plus haute autorité religieuse présidée par le Conseil supérieur des oulémas ayant la faculté d'émettre des *fatwas* ou décisions (art. 41) et de chef de l'État et élément-clef du pouvoir exécutif (art. 42). Dans le nouveau texte, le roi préside toujours le Conseil des ministres, même s'il peut déléguer cette fonction au chef du gouvernement avec un ordre du jour précis. La nouveauté consiste à séparer le Conseil des ministres, du Conseil de gouvernement, institution qui existait dans la pratique pour résoudre les affaires courantes, mais ne pouvait pas adopter de décisions importantes. Avec le texte de 2011, il acquiert une certaine autonomie, mais subordonnée au Conseil des ministres présidé par le monarque. La pratique permettra de savoir si cette séparation des compétences de l'exécutif servira à affirmer la figure du chef du gouvernement ou si celui-ci gardera un profil aussi restreint qu'aujourd'hui. Le titre VII consacré à l'indépendance de la justice attribue au roi la présidence du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, avec la faculté de nommer un quart de ses membres.

Le titre IX consacré aux régions et aux collectivités locales établit que les conseillers généraux seront élus au suffrage universel direct. La régionalisation a prétendu, depuis l'époque de Hassan II, être une porte ouverte à la résolution du problème du Sahara. Mais la Constitution de 2011 attribue de vastes pouvoirs aux figures des *walis* régionaux et limite ou annule le pouvoir des présidents de région, absents d'un texte qui interdit expressément la formation de partis régionaux, ainsi que ceux de facture ethnique ou religieuse.

Le référendum

Le discours du roi du 17 juin, dans lequel Mohammed VI se prononçait pour un vote favorable, a inauguré la brève campagne pour le référendum du 1er juillet. Tous les partis ont défendu le « oui » à la Constitution, exception faite du Parti socialiste unifié (PSU), Parti de l'Avant garde démocratique et sociale (PADS), Parti du Congrès national Ittihadi-CNI (3,2 % des voix entre les trois

partis aux législatives de 2007) et VD (qui a toujours boycotté les élections). L'administration a obligé à une mobilisation populaire dans laquelle elle a même fait intervenir les mosquées et une confrérie religieuse très populaire, la Kadiria Boutchichia, qui est parvenue à rassembler des centaines de milliers de partisans à Casablanca.

Le résultat définitif du référendum, proclamé par le Conseil constitutionnel pour un recensement de 13 449 495 électeurs, était de 9 885 020 votants, soit une participation de 73,49 %, à savoir 8,4 points de plus que celle obtenue en 1996 (82,9). Le vote « oui » a représenté 98,5 % des votes valides (88 749 ont été annulés), c'est-à-dire 71,7 % des inscrits. À ces chiffres se sont ajoutés ceux des collèges électoraux à l'étranger, dont aucun recensement n'a été publié, mais qui s'élevaient à 269 646 votants, dont 259 119 affirmatifs, soit 96 % des votes émis.

Toutefois, les autorités ont omis de souligner que ce recensement ne représente que 61,1 % de la population en âge de voter, puisque les listes officielles ne se composent que des personnes qui s'y sont inscrites. Les plus de 18 ans en âge de voter devaient être 21,99 millions, sur les 32,187 millions estimés par le Haut commissariat au plan (HCP), la population du Maroc. Il manque donc au recensement électoral quelque 8 540 505 personnes – des jeunes pour la plupart. Tout ceci sans tenir compte des résidents à l'étranger, soit environ trois millions que le recensement de la population de 2004 ignorait, et il n'a pas été précisé s'ils étaient ou non comptabilisés.

D'après ces chiffres, le nombre officiel de votants, y compris ceux qui ont voté depuis l'étranger, ne représente que 45,7 % du recensement potentiel. Les votes affirmatifs ne constituent donc que 45,05 % de la population de plus de 18 ans.

Après le référendum a été mis en marche le mécanisme d'adaptation des institutions à la nouvelle Constitution, qui sera inaugurée par les élections à la Chambre des représentants, prévues au mois d'octobre. La course pour la première position et obtenir ainsi la *primatura* selon l'article 47 créera un certain nombre de tensions au sein des partis, perdus entre leur tendance ancestrale à la fragmentation et le besoin d'alliances, s'ils souhaitent vaincre le populiste et islamiste PJD – le seul à ne pas être usé par sa proximité au pouvoir.

Cette course forcera un réajustement de l'indolente scène politique, qui devra être porté à l'avoird du Mouvement du 20 février qui, quoique minoritaire (une enquête récente de *L'Economiste-Sunergia* estime à 35 % les jeunes de 15 à 29 ans qui sont sympathisants avec le mouvement) a bouleversé le pays, l'obligeant à faire face aux carences de fond du système. Bien que la nouvelle Constitution n'apporte que peu de changements, le nouveau climat et la chute des tabous annoncent une ère nouvelle. ■