

Réforme constitutionnelle au Maroc

« Dans la Constitution de 2011, il y a une reconnaissance implicite au fait qu'elle est la conséquence d'un mouvement social, même si on a essayé de souligner que le train de réformes était déjà engagé depuis 2005 ».

ENTRETIEN avec MOHAMMED TOZY par Bernabé López

Mohammed Tozy (Casablanca, 1956) est le politologue marocain le plus célèbre en dehors de ses frontières. Son livre *Monarchie et Islam politique au Maroc* (Presses de Science Po, Paris, 1999), l'a consacré comme le grand expert sur l'islamisme marocain, mais sa trajectoire va bien au-delà de cette spécialité. Il a effectué une thèse doctorale sous la direction de Bruno Etienne à Aix-en-Provence (1984), consacrée au domaine religieux au Maroc et il a fait partie de l'équipe des meilleurs anthropologues et historiens marocains, sous la direction de Paul Pascon à l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II de Rabat, jusqu'à sa mort en 1985. Les travaux de Tozy montrent qu'il s'agit d'une personnalité qui a défendu son indépendance face aux tentatives du Makhzen pour l'inclure dans ses rangs. Il a même publié en 1986 dans un livre orchestré par le ministre de l'Intérieur, Driss Barri, *Édification d'un État moderne* (Albin Michel, Paris) un article sous le titre suggestif de : « Le Roi Commandeur de croyants » où il déconstruisait la sacralisation de la figure souveraine et son instrumentalisation de la fonction religieuse. Lorsque le Mouvement du 20 février éclata au Maroc, Tozy fut sollicité par de nombreux médias étrangers et marocains pour exprimer son avis sur la « spécificité marocaine » en ce qui concerne le *Printemps arabe*. Au cours d'une interview pour le site Yabiladi.com peu avant les manifestations qui eurent lieu ce jour-là, Tozy

se montra expectant au sujet de ce que pouvait donner la journée de protestations, mais il avançait qu'« objectivement le Maroc a les moyens de gérer une contestation sociale » bien que le pays pâtisse des mêmes tares que ses voisins. Quelques jours plus tard, le 26 février, après la journée revendicative dans une demi-centaine de villes marocaines, il déclarait sur la radio Médi 1, que le mouvement avait démontré la maturité des jeunes et qu'« il ne faut pas décevoir les manifestants ». Selon lui, la journée du 20 février marquait un avant et un après, et montrait le paradoxe de la réhabilitation de la politique par des jeunes qui rejettent la politique traditionnelle. Quelques jours plus tard, Tozy fut intégré dans la Commission consultative pour la réforme constitutionnelle (CCRC) désignée par Mohammed VI après son discours du 9 mars. Pour certains, il s'agissait une fois de plus d'une démonstration de la capacité du Makhzen à coopter les élites indociles et indépendantes. L'entretien qui suit, effectué début août 2011, permet de voir sa capacité d'analyse et à quel point il a été capable de maintenir vivante son indépendance. Il s'agit d'une grande leçon sur ce qui est en jeu au Maroc où, comme il affirme, seule la pratique politique, l'habileté ou la maladresse des leaders politiques, définira l'avenir du pays.

AFKAR/IDEES : *On a dit, même dans le discours royal du 17 juin, qu'il s'agit*

de la première Constitution « faite par les Marocains, écrite par les Marocains, pour tous les Marocains ». Que veut dire exactement cela à votre avis ?

MOHAMMED TOZY : Toutes les constitutions faites au Maroc, à part celle mythique de 1908 (elle n'a pas une existence réelle sauf dans la mémoire des nationalistes et c'est plus une Constitution par extrapolation) ont été écrites par des experts français. En 1962 c'était une équipe dirigée par Maurice Duverger avec Jacques Robert et d'autres qui ont écrit la Constitution, presque une copie conforme à la Constitution de 1958 (Vème république, mâtiné d'orléanisme et quelques exotismes nés de l'imaginaire colonial comme la sacralité de la personne royale). Les autres constitutions de 1970, 1972, 1992 et 1996 ont vu la contribution directe ou indirecte de juristes français, notamment le doyen Vedel.

A/I : *Où se trouve la différence entre cette Constitution et les précédentes en ce qui concerne la méthode de rédaction adoptée ?*

M.T. : Il ya plusieurs nouveautés par rapport aux constitutions de 1992 et 1996, qui sont sensées avoir apporté des changements dans le sens d'une ouverture politique. Pour ces dernières constitutions, la procédure était plutôt opaque, c'était une sorte de dialogue indirect entre l'opposition et le Palais. L'opposition envoyait après moult démarches

Le Maroc n'a connu une mobilisation aussi massive : il y avait des centaines de forums et de débats

préparatoires un mémorandum au roi et celui-ci y répondait par une réforme. Le discours officiel nie tout lien de causalité entre la démarche et la réponse. À ce niveau la Constitution est une affaire entre politiques, le peuple est absent. La Constitution de 2011 se pose différemment, il y a une reconnaissance implicite sur le fait qu'elle est la conséquence d'un mouvement social, même si on a essayé de souligner que le train de réformes était déjà engagé depuis 2005.

L'autre nouveauté réside dans la composition de la Commission. Le casting était réfléchi sans pour autant prétendre à la représentativité. On a cherché des gens sérieux et respectables. L'ingrédient représentativité n'était pas non plus absent. On peut repérer quatre groupes : les constitutionalistes, sensés jouer le rôle d'experts, la famille des droits de l'homme, les représentants des diversités (sahraoui, amazighe, israélite, femme), et quelques commis de l'État et anciens ministres connus pour leur sérieux.

La troisième particularité c'est le choix de l'audition des principaux acteurs politiques et sociaux. La commission a défini souverainement le périmètre des auditions. Sa seule limite était le temps. Elle a pu ainsi auditionner tous les partis politiques, les syndicats, des dizaines d'associations de la société civile en fonction de thématiques précises : gouvernance, droits de l'homme, autonomie de la justice, amazighité, droits des femmes, développement durables...

La Commission a aussi reçu des centaines de mémorandums envoyés par des associations ou de simples



Mohammed Tozy pendant le cours CUIMPB organisé par l'IEMed intitulé « Transition et conflits dans la Méditerranée ». Octobre 2010./IEMED.

citoyens. Toutes ces propositions ont été exploitées, l'information a été structurée pour donner les différentes tendances réformistes.

La Commission a aussi explicitement revendiqué l'importance du droit comparé. Elle a pu faire mention à toutes les expériences innovantes aussi bien en Amérique latine (Mexique), en Europe (Espagne, Portugal et Pologne) qu'en Afrique (Benin...).

A/I : *Quels avantages apportait cette méthode face à une Assemblée Constituante ?*

M.T. : La constituante marque généralement des ruptures, or pour le Maroc on est dans une démarche réformiste. Bien sûr une constituante a fière allure, mais je ne suis pas sûr qu'une constituante vraiment représentative servirait les intérêts des modernistes.

A/I : *Une certaine presse a signalé que le texte final va plus loin dans les réformes de ce que prétendaient les partis politiques. Pouvez-vous nous résumer quelle a été l'attitude des partis envers la Commission, en ce qui concerne leurs demandes de réforme ?*

Une importante nouveauté est la reconnaissance de la suprématie du droit international sur le droit interne

M.T. : Si l'on excepte certains partis de gauche, le Parti de la justice et du développement et le Parti Authenticité et Modernité, la plupart des partis n'ont rien compris à la particularité du moment. Ils avaient une attitude attentiste, un peu comme des marchands qui entrent dans un souk qu'ils ne connaissent pas. Leurs propositions visaient à tester les réactions du marché, elles étaient minimalistes. Dans tous les cas personne ne remettait en cause les pouvoirs du roi.

A/I : *En parallèle à la Commission technique, il y avait une Commission politique présidée par le conseiller royal, Mohammed Moatassim, et intégrée par les partis politiques. Comment ont été les rapports entre les deux Commissions et à quels moments du processus ont-ils eu lieu ?*

M.T. : Le mécanisme politique a été créé après la Commission. Je pense qu'il visait à conforter la teneur politique de la réforme constitutionnelle. La Commission consultative a estimé qu'elle ne voulait écrire sous la dictée de personne, du coup il n'y avait aucun rapport direct entre les deux structures. Le mécanisme politique s'est réuni quatre à cinq fois, c'est le président de la CCRC qui y assistait et se contentait de répondre aux questions qu'on lui posait sur l'avancement des travaux. Une fois le draft finalisé, il est allé faire un exposé oral devant la Commission avant de remettre la copie au roi. C'est après qu'il y a eu des tractations entre partis politiques et le conseiller du roi pour reprendre quelques passages relatifs à la question de l'identité et de la place de l'islam, sous la pression des partis conservateurs (Istiqlal et PJD).

A/I : *Cent jours pour rédiger un texte constitutionnel comme celui-ci, étaient-ils suffisants ? Douze jours pour la campagne du référendum n'est-ce pas un temps insuffisant pour son explication et débat ?*

M.T. : Pour la rédaction et les auditions comme pour la campagne, je pense que c'était juste voir un peu court. Mais la commission a travaillé tous les jours, 10 heures. Il ne faut pas oublier qu'on est dans un moment exceptionnel et que le travail se faisait sous la pression de la rue. Par ailleurs, je pense que jamais le Maroc n'a connu une mobilisation aussi massive autour de ce chantier. Il y avait des centaines de forums et de débats et la Commission a reçu des textes parfois finalisés, c'est-à-dire que la réflexion était engagée depuis un certain temps.

A/I : *La Commission a reçu un mandat royal, mais cela incluait des initiatives pour innover dans d'autres terrains. Dans lesquels jugez-vous que la Commission a introduit des nouveautés qui allaient au-delà du mandat royal ?*

M.T. : Le mandat royal comportait une clause qui demandait explicitement à la Commission de l'audace et de l'innovation. La lecture du discours du 9 mars a fait l'objet au sein de la CCRC d'un vrai débat. Une partie des membres soutenait qu'il s'agit d'une nouvelle Constitution qui implique un nouveau contrat social et que cette lecture implique d'aller le plus loin possible et de ne pas se limiter aux points mentionnés dans le discours.

On peut relever trois questions de fond qui ont structuré le chantier : rappeler que la source de la souveraineté exclusive est le peuple, affirmer la suprématie de la Constitution sur toute autre source de droit, qu'elle soit traditionnelle ou religieuse (re credo était toute la Constitution et rien que la Constitution) ; repenser le statut de la monarchie, qui devient une institution constitutionnelle comme les autres et dont les pouvoirs sont tirés exclusivement de la Constitution. Ces trois questions peuvent paraître banales, mais la pratique constitutionnelle des 50 dernières années les a malmenées. N'oublions pas qu'il y a un courant qui essaye de fonder les pouvoirs du roi sur l'allégeance et justifier ses pouvoirs temporels par leur origine religieuse et qui veut faire de la charia une norme supra-constitutionnelle. Les nouveautés sont nombreuses. Je pense que les plus importantes sont liées à la parité homme-femme, au fait que le gouvernement ne soit plus responsable devant le roi, le monopole du pouvoir législatif revient au Parlement, le roi ne peut pas légiférer, l'impossibilité d'introduire des révisions qui remettent en cause le choix démocratique et les acquis dans le domaine des droits de l'homme et, surtout, la suprématie du droit international sur le droit interne.

A/I : *Quel a été, à votre avis, le rôle du Mouvement du 20 février dans la décision de changer la Constitution ?*

M.T. : Le Mouvement du 20 février a fonctionné dans un premier moment comme un électrochoc qui a remis en marche le processus ré-

L'exercice direct du pouvoir par le roi devient risqué ; il est obligé de n'en user qu'exceptionnellement

formiste et banalisé des questions qui étaient tabous, comme par exemple le caractère immoral de l'association des affaires et du pouvoir. Il a permis de maintenir la pression durant les travaux de la Commission et de changer parfois le rapport en son sein. Malheureusement, la non structuration du mouvement en un vrai front démocratique et les contradictions qu'il porte en lui, du fait de la forte présence des adlistes, l'a rendu indisponible au moment des arbitrages cruciaux, à la veille de la finalisation du texte et la montée au créneau du PJD pour défendre des révisions du texte, présenté par la Commission. Si le mouvement avait été plus présent, le PJD, coalisé à des groupes conservateurs, n'aurait pas pu apparaître comme le seul vainqueur des arbitrages rendus *in fine* pour user d'avantage d'un lexique archaïque qui introduit certaines ambiguïtés dans les futures interprétations du texte. On aurait pu se passer d'insister sur les fondamentaux du Royaume ou sur la spécificité ou évacuer carrément la question de la liberté de conscience.

A/I : *L'hermétisme dans lequel la Commission a travaillé n'a pas empêché que circulent, surtout au dernier moment, une série de textes apocryphes qui ont créé quelque confusion parmi l'opinion publique, parce qu'ils contredisaient ce que le texte final a maintenu. Quels ont été les points qui ont suscité plus de débats au sein de la Commission ?*

M.T. : Je viens d'en parler : la circulation de fausses copies retrait dans ce

jeu de surenchères. La coalition conservatrice n'avait personne en face d'elle. Et elle a beaucoup exagéré les questions de l'identité pour combattre toute option qui favoriserait l'émergence d'une pensée laïque. Malgré cette campagne parfois difamante, elle n'a pas pu faire aboutir toutes ses revendications. Elle a juste rendu plus cruciale la question de la lecture du texte constitutionnel. La nomination du président de la CCRC au poste de conseiller du roi pour les Affaires constitutionnelles, permet de garantir cette lecture ouverte et de préserver l'esprit moderne et démocratique du texte. Son poids moral de « constituant » et sa proximité du roi pourraient peser dans le futur travail de la cour constitutionnelle.

A/I : *Le président de la Commission soutient que le texte final, issu de la Commission, correspond à 98 % à celui qui a été soumis au référendum. En quoi consiste ce 2 % modifié et qui en a été le responsable ?*

M.T. : Les modifications importantes ont porté sur le lexique : certaines formulations courtes et directes ont été changées pour permettre plusieurs possibilités de lecture et surtout, sur la question de l'identité : le statut de la langue arabe a été renforcé.

A/I : *Si nous nous mettons à considérer l'influence que le nouveau texte peut avoir dans la vie politique du Maroc, l'engagement par lequel le roi choisira un chef du gouvernement au sein du parti le plus voté, peut-il créer des situations de cohabitation diffi-*

ciles ? Par ailleurs, si le parti le plus voté n'obtient pas une majorité parlementaire, cela ne créerait-il pas une situation difficile à résoudre ?

M.T. : Les mécanismes qui régissent les rapports entre les pouvoirs sont très clairs. La Commission a essayé d'institutionnaliser les crises politiques. Le roi ne peut pas faire n'importe quoi, il est tout le temps obligé de négocier avec les autres acteurs. L'exercice direct du pouvoir par le roi devient très risqué et il est obligé de n'en user que dans des situations exceptionnelles. Il garde de larges prérogatives, mais s'il a en face une majorité forte, il ne peut pas en user que si c'est indispensable. Je donne un exemple : le gouvernement n'est plus responsable devant le roi, celui-ci ne peut pas le démettre en cas de désaccord, il est obligé de dissoudre le Parlement. C'est une arme à double tranchant, car le retour au peuple peut s'avérer fatal si les élections (répètent) la même majorité renforcée.

A/I : *Est-ce là la raison pour laquelle on a maintenu que le roi préside le Conseil des ministres, poursuivant ainsi le mécanisme de tutelle qui peut rendre difficile que les partis acquièrent l'autonomie que leur rôle leur exige ? Cela ne perpétue-t-il pas la minorité des partis ?*

M.T. : Tout dépendra de la personnalité du premier ministre ; un ministre comme Abderrahman Youssoufi a les moyens de s'autonomiser avec un tel texte, par contre un Abbas el Fassi ne va pas le faire. Le Conseil des ministres ne traite que certaines questions énumérées par le texte. Et le

Le Maroc doit gérer la diversité : maintenant tout dépendra des Sahraouis, des Rifains et des Soussis

premier ministre peut désormais le présider en cas d'absence du roi. Le vrai pouvoir existe au niveau du Conseil du gouvernement parce que c'est là où s'élaborent les lois. Il faut rappeler que seules les lois organiques sont traitées en Conseil des ministres.

A/I : *La monarchie ne reste-t-elle pas aussi exposée aux contingences de la vie politique ?*

M.T. : Tout dépendra de la personnalité du premier ministre. En tout cas l'exercice direct des affaires est devenu politiquement risqué.

A/I : *Felipe González a dit une fois que le Maroc était un pays avec une seule soupe et que là était son risque le plus grave. Qu'en pensez-vous ?*

M.T. : Il a raison ; c'est pourquoi on a insisté sur le fait que la monarchie reste importante, mais elle doit se penser comme une institution de résolution des crises et d'arbitrage. Les pouvoirs du roi sont exceptionnels à tous points de vue. Ils sont prééminents mais temporellement et thématiquement limités.

A/I : *D'après le discours royal du 9 mars, le processus de régionalisation est à l'origine de la modification constitutionnelle, puisqu'il oblige à des changements qui doivent être introduits dans la charte. Mais la reconnaissance de la région comme élément essentiel de la vie politique, n'est-il pas en contradiction avec l'interdiction de partis régionaux qui puissent agir pour le dé-*

veloppement des régions ? Avant, cette interdiction était sanctionnée par une loi, mais maintenant on l'introduit dans la Constitution, ce qui rend plus difficile une marche arrière. Cela ne suppose-t-il pas une entrave au processus de régionalisation ?

M.T. : N'oublions pas que le processus de régionalisation est confronté à une culture très jacobine de l'administration, notamment du ministère de l'Intérieur. Le texte se devait de gérer ces craintes.

A/I : *La Constitution donne lettre de naturalisation à tout un ensemble de commissions consultatives qui s'occupent de questions ou de problèmes divers. Cependant, dans les milieux amazighs, la disparition de l'IRCAM [Institut Royal de la Culture Amazighe] a surpris, alors que l'amazigh devient une langue co-officielle dans la Constitution. Comment expliquez-vous ça ?*

M.T. : L'IRCAM n'a pas disparu ; il n'a pas été constitutionnalisé. Ses fonctions sont de la responsabilité de l'État dans son ensemble du fait de l'officialisation de l'amazigh qui ne peut pas être traité en culture de minorité. Un autre conseil a vu le jour : il doit préserver la diversité des langues et des cultures.

A/I : *La Constitution mentionne dans plusieurs articles, le patrimoine culturel et artistique hassani, ce qui implique une reconnaissance de la spécificité sahraouie. Considérez-vous qu'il s'agit d'un signe qui peut contribuer à trouver*

des voies de solution au problème sahraoui, ou au contraire, certains peuvent y voir la volonté du Maroc de s'annexer le territoire ?

M.T. : Le Maroc est confronté à la problématique de la gestion de la diversité. Il est menacé par le processus de standardisation au double niveau national et global. Il se devait de mettre des gardes-fous. Tout le monde est conscient que c'est un vrai enjeu. Maintenant tout dépendra des Sahraouis eux mêmes et on peut dire la même chose pour les Rifains et pour les Soussis.

A/I : *Le texte final a produit des frustrations chez les jeunes du 20 février et parmi ceux qui aspiraient à une monarchie parlementaire avec une séparation des pouvoirs effective. Croyez-vous que ce texte peut-il se maintenir en vigueur longtemps ou au contraire, peut-il lui arriver comme à celui de 1992 qui dû être modifié quatre ans après ?*

M.T. : Une monarchie parlementaire ne peut pas se décréter par une Constitution, d'ailleurs sur le plan constitutionnel les éléments du parlementarisme sont clairs : le roi ne peut pas démettre le gouvernement, il nomme le premier ministre dans le parti majoritaire ; le Parlement peut voter une motion de censure. L'opposition est protégée par un statut constitutionnel. Maintenant, si le parlementarisme est une question d'équilibre de pouvoir c'est la pratique politique qui va en définir la consistance réelle. Une Constitution fixe les limites et je pense qu'elle est appelée à évoluer. ■