



HAL
open science

L'émergence d'un nouvel ordre constitutionnel au Maroc : bilan et perspectives

El Maamoun Fikri

► **To cite this version:**

El Maamoun Fikri. L'émergence d'un nouvel ordre constitutionnel au Maroc : bilan et perspectives. Droit. Université de Bordeaux, 2022. Français. NNT : 2022BORD0362 . tel-04828301

HAL Id: tel-04828301

<https://theses.hal.science/tel-04828301v1>

Submitted on 10 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (E.D. 41)

SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par **El Maamoun FIKRI**

**L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ORDRE CONSTITUTIONNEL AU
MAROC : BILAN ET PERSPECTIVES**

Thèse dirigée par

Mme. Nadia BERNOUSSI : Professeur à l'Université Mohammed V de Rabat.

M. Arnaud MARTIN : Maître de conférences HDR à l'Université de Bordeaux.

Soutenue le 09 décembre 2022

Membres du jury :

M. Mohammed Amine BENABDALLAH

Professeur à l'Université Mohammed V de Rabat. *Rapporteur*

Mme. Nadia BERNOUSSI

Professeur à l'Université Mohammed V de Rabat. *Co-directrice de thèse*

M. André CABANIS

Professeur émérite à l'Université Toulouse 1 Capitole. *Rapporteur*

M. Arnaud MARTIN

Maître de conférences HDR à l'Université de Bordeaux. *Directeur de thèse*

Mme. Frédérique RUEDA

Professeur à l'Université de Bordeaux. *Présidente du jury*

M. Hubert SEILLAN

Docteur d'État, Avocat au barreau de Paris. *Examineur*

L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ORDRE CONSTITUTIONNEL AU MAROC : BILAN ET PERSPECTIVES

Résumé : L'adoption de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011 introduit une nouvelle étape dans l'histoire constitutionnelle du Royaume. Elle fournit un signal fort quant à la volonté du régime de mettre en place une nouvelle organisation des pouvoirs et une meilleure garantie des droits et libertés fondamentaux. Présentée comme une réponse aux défis politiques, son adoption a fait naître des espoirs et suscité des interrogations sur le degré de changement apporté. Or, une constitution, aussi avancée soit-elle, ne peut suffire pour instaurer effectivement un nouvel ordre constitutionnel. Elle requiert une interprétation dynamique des juges et des autres acteurs politiques et institutionnels. Onze ans après son entrée en vigueur, il est possible de commencer à mesurer le degré de mise en œuvre du texte constitutionnel à travers une analyse rigoureuse de la pratique institutionnelle. Cette dernière révèle globalement une insuffisante application de la Loi fondamentale et se situe bien en deçà des exigences et espoirs portés par le constituant de 2011.

Mots clés : Constitution - Maroc - Droits et libertés fondamentaux - Séparation des pouvoirs - Démocratie - État de droit.

THE EMERGENCE OF A NEW CONSTITUTIONAL ORDER IN MOROCCO: ASSESSMENT AND PERSPECTIVES

Abstract : The adoption of the Moroccan Constitution of July 29, 2011 introduces a new stage in the constitutional history of the Kingdom. It sends a strong signal as to the regime's desire to put in place a new organization of powers and a better guarantee of fundamental rights and freedoms. Presented as a response to political challenges, its adoption raised hopes and raised questions about the degree of change brought about. However, a constitution, however advanced it may be, is not enough to effectively establish a new constitutional order. It requires dynamic interpretation by judges and other political and institutional actors. Eleven years after its entry into force, it is possible to begin to measure the degree of implementation of the constitutional text through a rigorous analysis of institutional practice. The latter generally reveals an insufficient application of the Fundamental Law and falls well below the requirements and hopes of the 2011 constituent.

Keywords : Constitution - Morocco - Fundamental rights and freedoms - Separation of powers - Democracy - Rule of law.

Unité de recherche

CERCCLÉ (EA 7436) ; 4, rue du Maréchal Joffre, 33075 Bordeaux Cedex

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent en premier à Monsieur Arnaud Martin. Je le remercie de m'avoir fait confiance et d'avoir autant contribué à la réalisation de ce travail de recherche. Je le remercie également pour son intérêt, sa disponibilité et ses conseils éclairants durant la rédaction de ma thèse.

Aussi, je tiens à remercier Madame le Professeur Nadia Bernoussi d'avoir accepté de co-diriger cette recherche. Sa bienveillance mêlée à sa stricte exigence intellectuelle m'ont permis de donner le meilleur de moi-même et de préciser mon propos. Nos échanges et discussions autour du droit constitutionnel ont toujours été très intéressants, passionnants et instructifs. La présente étude lui doit beaucoup et à titre personnel je souhaite lui exprimer ma sincère reconnaissance et ma profonde admiration.

Mes remerciements se tournent ensuite vers les membres du jury qui m'ont fait l'honneur d'accepter de lire et juger mon travail. À cet égard, je veux remercier le Professeur Mohammed Amine Benabdallah, dont les écrits et publications ont constitué une ressource précieuse dans l'accomplissement de la présente étude. Je remercie le Professeur André Cabanis pour sa présence parmi les membres du jury, ce qui m'honore et m'oblige à la fois. Je remercie Maître Hubert Seillan avec lequel j'ai eu le plaisir d'organiser plusieurs webinaires en lien avec le Maroc. Enfin, je remercie le Professeur Frédérique Rueda d'avoir tant contribué à ma formation au sein de l'université de Bordeaux.

Je remercie également les professeurs Alioune Fall, Frédérique Rueda, Charles-Edouard Sénac, Pascal Combeau et Sylvain Niquège de m'avoir permis d'assurer les travaux dirigés de leurs enseignements depuis l'année 2017/2018. Il s'agit d'une magnifique expérience qui a fait naître en moi une vocation pour l'enseignement. Je ne manquerai pas de remercier mes amis chargés de travaux dirigés notamment Louis, Marina, Pierre et Pierre-Louis avec lesquels j'ai eu le plaisir de travailler pendant ces dernières années. Que mes étudiants soient également remerciés pour toute l'énergie et la passion qu'ils m'ont transmises.

Je sais tout particulièrement gré à Delphine et Michèle pour leur relecture consciencieuse de ma thèse qu'elles ont décortiquée bien que le sujet leur était jusque-là quasiment inconnu. De même, je n'oublierai de mentionner mes anciens collègues et amis du service documentation, Carole, Doriane, Anna, Yvonne et Laurent avec lesquels j'ai beaucoup

appris. Enfin, je souhaite remercier les nombreuses personnes avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger autour de mon sujet de thèse et qui m'ont permis de mieux comprendre le fonctionnement de certaines institutions.

Rédiger une thèse de doctorat est un travail de longue haleine qui n'aurait pu aboutir sans la présence et le soutien indéfectibles de la famille et des amis. C'est donc très naturellement que je remercie toutes celles et tous ceux qui m'ont accompagné au cours de ces années. Merci à Mohamed Yassine et Fatima Zahra d'avoir fait de moi un grand frère fier d'eux et de leurs accomplissements. Merci à Majda et Omar pour leurs encouragements continus, à Youssef et Imane pour leur soutien sans faille. Je ne manquerai pas de remercier mes plus proches amis dont la présence a été essentielle dans ma vie. Merci à Kenza pour sa profonde gentillesse et bienveillance, à Rania pour sa contribution à distance et à Fatima-Zahra A. avec qui j'ai partagé cette belle expérience. Merci à Rym d'avoir toujours été une source d'inspiration et à Sara pour son aide et à sa motivation. Merci à Akim pour sa sympathie et son amitié, à Mehdi pour sa grande loyauté et à Abdelilah pour sa générosité. Merci à Houssine d'avoir égayé mes journées et à sa famille pour ses cordiales pensées. Qu'il me soit permis également de remercier tous les membres de l'association EMB que j'ai eu le plaisir de fonder et que je m'apprête, en ce moment même, à quitter.

Ces remerciements ne peuvent s'achever sans un mot à l'égard de ceux à qui je dois tout : mes parents. Je les remercie du fond du cœur de m'avoir permis dès mon jeune âge de réaliser mon rêve en poursuivant mes études supérieures en France. Je les remercie pour tous les sacrifices et efforts consentis, pour avoir toujours cru en moi et en mes capacités et pour m'avoir soutenu à toute épreuve. C'est donc naturellement que le présent travail leur est dédié. Qu'ils y voient un modeste témoignage de ma gratitude éternelle.

SOMMAIRE

Introduction générale

PARTIE I : Une garantie contrastée des droits et libertés fondamentaux.

Titre I : L'affirmation des droits et libertés fondamentaux dans la Constitution marocaine de 2011.

Chapitre I : Les apports du texte constitutionnel en matière de proclamation et de protection des droits et libertés fondamentaux.

Chapitre II : Les limites dans la garantie des droits et libertés fondamentaux.

Titre II : La remise en cause de la protection des droits et libertés fondamentaux dans la pratique.

Chapitre I : L'insuffisante protection des droits et libertés fondamentaux par la loi.

Chapitre II : L'insuffisance des mécanismes de protection des droits et libertés fondamentaux contre la loi.

PARTIE II : Une séparation des pouvoirs nuancée.

Titre I : Les tentatives constitutionnelles en faveur de la séparation des pouvoirs.

Chapitre I : La consécration constitutionnelle d'un pouvoir judiciaire.

Chapitre II : Une distinction constitutionnelle des fonctions législative et exécutive plus affirmée.

Titre II : La séparation des fonctions à l'épreuve du pouvoir.

Chapitre I : La prééminence du Roi dans la pratique.

Chapitre II : La faiblesse de la démocratie représentative comme principal frein à l'émergence d'un nouvel ordre constitutionnel.

Conclusion générale

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AAI	Autorité administrative indépendante
AMDH	Association marocaine des droits humains
APALD	Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination
CC	Chambre des conseillers
CCDH	Conseil consultatif des droits de l'Homme
CCFE	Conseil consultatif de la famille et de l'enfance
CCJA	Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative
CCRC	Commission consultative de révision de la Constitution
CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNC	Conseil national consultatif
CNDH	Conseil national des droits de l'Homme
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CR	Chambre des représentants
CSEFRS	Conseil Supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique
CSM	Conseil supérieur de magistrature
CSO	Conseil supérieur des Oulémas
CSPJ	Conseil supérieur du pouvoir judiciaire
DC	Décision constitutionnelle
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'Homme
FDIC	Front de défense des institutions démocratiques
HACA	Haute autorité de communication audiovisuelle
IER	Instance équité et réconciliation
INDH	Initiative nationale pour le développement humain

IRACAM	Institut royal de la culture amazighe
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
M20F	Mouvement du 20 Février
MP	Mouvement populaire
MRE	Marocains résidant à l'étranger
PAM	Parti authenticité et modernité
PCM	Parti communiste marocain
PDI	Parti démocratique et de l'indépendance
PI	Parti de l'Istiqlal
PJD	Parti de justice et du développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPS	Parti du progrès et du socialisme
PSU	Parti socialiste unifié
PUF	Presses universitaires de France
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RDP	Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'étranger
REMALD	Revue marocaine d'administration locale et de développement
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RICR	Règlement intérieur de la Chambre des représentants
RNI	Rassemblement national des indépendants
UA	Union africaine
UC	Union constitutionnelle
UGTM	Union générale des travailleurs du Maroc
UMT	Union marocaine du travail
UNFP	Union nationale des forces populaires
USFP	Union socialiste des forces

Introduction générale :

« Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. » Article 16 de la DDHC.

Il peut paraître curieux de commencer une étude consacrée au constitutionnalisme marocain par une référence à l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, tant cet article situé et historiquement daté « *est à lui seul un condensé du droit constitutionnel et un des fondements de notre démocratie*¹ ». Bien plus, il a acquis, depuis les années 1970, une valeur constitutionnelle en faisant une entrée intéressante au bloc de constitutionnalité français². Pour autant, le choix d'une telle référence s'explique plus par sa valeur philosophique et universelle que par son contenu normatif. Ainsi, Carré de Malberg ne considéra-t-il pas que les principes sur lesquels repose cet article sont « *tellement vagues et généraux qu'ils sont dépourvus de toute valeur juridique*³ » ? Malgré l'éloquence et la pertinence incontestables de sa formulation, une interprétation littérale des dispositions de l'article 16 aboutirait à un résultat illogique. En effet, il serait inconcevable d'affirmer que toute société dans laquelle la garantie des droits et la séparation des pouvoirs ne seraient pas assurées, verrait sa constitution disparaître. Le terme « constitution » ne doit donc pas s'analyser ici sous l'angle de la constitution formelle, désignant un texte juridique écrit et formalisé, placé, en raison de son importance, au-dessus des autres règles. Il convient plutôt d'admettre que les rédacteurs de la DDHC ont fait référence dans cet article à la « véritable constitution⁴ », celle qui est réellement capable d'instaurer un système institutionnel protégeant les droits et libertés fondamentaux et garantissant la séparation des pouvoirs. Partant de ce constat, il nous a semblé judicieux de nous intéresser à la Constitution marocaine, adoptée par référendum le 1^{er} juillet 2011⁵, afin de déterminer si celle-ci peut être qualifiée de « constitution » au sens de l'article 16 de la DDHC.

¹ FRAISSE Régisse, « L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 44, juin 2014, p. 9

² Depuis la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel français a reconnu la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de 1958. Par ricochet, la DDHC de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoyait le préambule de la Constitution 1958, acquièrent une valeur constitutionnelle. L'expression « bloc de constitutionnalité » est une expression doctrinale désignant l'ensemble des normes utilisées par le Conseil pour effectuer son contrôle de constitutionnalité.

³ Cité par ALBERTINI Pierre, « Étude sur l'article 16 », *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*, ouvrage collectif, Economica, 1993, p. 333

⁴ La rédaction première de l'article 16 de la DDHC indiquait : « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, et la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a pas une véritable Constitution.* » in *Ibid.*, p. 335

⁵ Dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution, B.O n° 5964 bis du 30 juillet 2011, p. 1902

Afin d'aborder ce sujet, il importe de revenir sur l'histoire constitutionnelle du Maroc (Section 1) avant de définir l'objet de la recherche (Section 2), sa méthode (Section 3) et ses enjeux (Section 4).

Section 1. L'histoire constitutionnelle du Maroc.

Pays à la tradition millénaire, le Royaume chérifien puise ses racines dans quatorze siècles d'histoire durant lesquelles différentes dynasties se sont succédées. Alors que la première Constitution n'a été adoptée qu'en 1962⁶, l'idée constitutionnelle commença à émerger bien avant le protectorat (Paragraphe 1), s'affirmera avec force au lendemain de l'indépendance (Paragraphe 2) et vivra son apogée depuis la réforme de 2011 (Paragraphe 3).

Paragraphe 1. L'histoire de l'idée constitutionnelle au Maroc depuis la période précoloniale jusqu'à l'indépendance.

Sous les Almoravides et les Almohades, des conseils consultatifs étaient mis en place auprès des *khalifes*, notamment le Conseil de la *Choura* (*Majlis al-Shura*) dans lequel siégeait *Ahl al-Hall wa'l-Aqd* (composé notamment des Oulémas, des chefs de tribus, des grands commerçants et des notables)⁷. Cette institution, conforme à la tradition islamique⁸, devait conseiller les *khalifes* et participait ainsi à la direction des affaires du pays. Les Alaouites, actuelle famille régnante depuis 1666, réunifia le Maroc après que les Saadiens se soient divisés et affaiblis en raison de multiples conflits armés⁹. Sous leur règne, les prémices d'une séparation des pouvoirs peuvent être constatées.

Avant le protectorat, le sultan avait un pouvoir spirituel limité¹⁰. Dans le domaine temporel, il ne disposait que d'un pouvoir réglementaire lui permettant de diriger le gouvernement et l'administration. Il assurait la représentation du pays sur la scène

⁶ Dahir de promulgation de la Constitution du 14 décembre 1962, B.O n° 3616 bis., du 19 décembre 1962, p. 1773 et s.

⁷ EL MERINI Abdelhak, *Aperçu historique sur le mouvement constitutionnel au Royaume du Maroc* (en arabe), Rabat, Imprimerie royale, 2011, p. 9

⁸ Dans le Coran, l'ordre a été donné au prophète Mahomet de consulter les croyants avant de prendre une décision. C'est ainsi que la Sourate 3 Verset 159 indique : « *Pardonne-leur donc et implore pour eux le pardon. Et consulte-les à propos des affaires ; puis une fois que tu t'es décidé, confie-toi donc à Dieu.* » Ce verset est interprété par les Oulémas comme le fondement d'un régime s'appuyant sur la participation des citoyens dans la gestion de leurs affaires et sur le rejet de toute autocratie.

⁹ NORDMAN Daniel, « À propos d'une Histoire du Maroc : l'espace et le temps », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 71, n° 4, 2016, p. 941

¹⁰ BENDOUROU Omar, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, Publisud, 1986, p. 30

internationale et pouvait déclarer la guerre. Au cours de cette période précoloniale, le pouvoir législatif était détenu par les Oulémas (théologiens effectuant des recherches dans le domaine du Coran et de la tradition prophétique). Ces derniers devaient être consultés obligatoirement par le sultan au sujet des décisions importantes, aussi bien sur le plan interne qu'externe, notamment s'agissant de la création de nouveaux impôts ou l'adoption d'engagements internationaux. Ils étaient également chargés d'interpréter les textes islamiques et devaient être consultés lorsque le sultan désignait l'héritier présomptif, avant que ce dernier ne soit confirmé à travers la procédure de la *Bayâa* (l'allégeance)¹¹.

S'agissant du pouvoir judiciaire, le sultan se limitait à nommer "*Cadi el-Coda*" (le grand magistrat) de Fès, qui nommait à son tour tous les magistrats du pays¹². À partir du milieu XIXème siècle, deux cadis ont eu la charge de proposer au sultan la nomination des magistrats aux postes vacants. Les cadis restaient en fonction à vie et assumaient leurs charges en toute indépendance de l'autorité centrale¹³.

En outre, une forme de séparation verticale des pouvoirs, se rapprochant du fédéralisme, pouvait être constatée au Maroc avant 1912. En effet, le territoire était divisé en deux : *Bled el-Makhzen* (territoire soumis à l'administration centrale) et *Bled Siba* (territoire insoumis). L'autorité du sultan ne pouvait s'exercer qu'au sein des territoires ayant accepté de se soumettre au *Makhzen*¹⁴. Quant aux territoires « insoumis », ils s'administraient librement et refusaient toute ingérence du pouvoir central tout en acceptant le pouvoir spirituel du sultan. Il convient de noter que la répartition géographique des deux territoires n'était pas figée. Elle évoluait en fonction de la personnalité du sultan et de son autorité. Plus ce dernier était puissant, plus les territoires « insoumis » se réduisaient sensiblement et *vice versa*¹⁵.

Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire étaient donc exercés par des organes distincts et indépendants. Le sultan était tenu de consulter la communauté, même dans l'exercice de ses propres pouvoirs et était responsable politiquement devant la nation à travers

¹¹ *Ibid.*

¹² MILLIOT Louis, *La conception de l'État et de l'ordre légal dans l'Islam*, Académie de droit international de la Haye, Recueil des cours, 1949, Tome 75, Recueils Sirey, Paris, p. 646 in BENDOUROU Omar, *op. cit.*, p. 30

¹³ BENDOUROU Omar, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, *op. cit.*, p. 30

¹⁴ Le mot *makhzen* signifie en langue arabe l'entrepôt ou le coffre. Ce terme était utilisé au Maroc pour désigner les lieux où l'on déposait les recettes d'impôts ou les denrées alimentaires récoltées. Par la suite, le mot *makhzen* désigna l'ensemble de l'appareil administratif qui fonctionne grâce aux rétributions du Trésor. Ce terme restera à ce jour largement utilisé par les citoyens pour désigner les organismes étatiques. Il s'agit d'une notion qui n'a aucune existence juridique.

¹⁵ BENDOUROU Omar, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, *op.cit.*, p. 31

la *Bayaâ*.¹⁶ Bien plus, l'acte d'allégeance pouvait comprendre des clauses qui s'imposaient au sultan. À titre d'exemple, l'allégeance au sultan Moulay Hafid en 1908 a pu être considérée comme « *une véritable charte constitutionnelle*¹⁷ » puisque l'on retrouve parmi ses clauses : la création d'un Conseil consultatif, la récupération des territoires occupés, l'annulation des dettes contractées par le Maroc auprès des pays étrangers, l'obtention de l'accord de la nation pour toute négociation relative à la paix ou au commerce ... Ainsi, les liens d'allégeance qui unissaient le chef de l'État à ses sujets pouvaient être rompus par ces derniers s'ils considéraient que le sultan n'était plus en mesure d'assumer ses charges, notamment en matière de protection des frontières. À ce propos, le sultan Moulay Ahmed a été détrôné en 1738 parce qu'il s'était « *livré entièrement au plaisir, sans s'occuper de ses sujets, ni de leurs affaires*¹⁸ ». De même, le sultan Moulay Abdelaziz a été déchu de sa fonction en 1907 après avoir signé l'acte d'Algésiras et son successeur, Moulay Hafid, a dû abdiquer en 1912 après la signature du Traité de protectorat¹⁹.

Sous le règne du sultan Moulay Abdelaziz, un conseil consultatif, dénommé le « Conseil des Notables », a été institué. Il était composé de l'élite nationale et était chargé d'assumer la responsabilité de défendre le pays contre les conspirations colonialistes²⁰. Ce conseil a été considéré comme « *l'embryon d'une institution nationale, chargée d'examiner les questions importantes ayant une incidence directe sur le devenir du pays*²¹ » ou encore « *la première initiative dans le domaine constitutionnel au Maroc*²² ». Certains de ses membres fondateurs présentaient au sultan Moulay Abdelaziz des mémorandums contenant des propositions de nature constitutionnelle. Le premier d'entre eux est le mémoire de Abdeallah Bensaid en 1901²³. Il comprenait une brève introduction ainsi que 19 articles succincts dans lesquels

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ EL MERINI Abdelhak, *Aperçu historique sur le mouvement constitutionnel au Royaume du Maroc*, op. cit., p.8

¹⁸ ENNASIRI ESSLAOUI Ahmed, *Kitab Elistiqa – La dynastie alaouite*, trad. FUMEY Eugène, Archives marocaines, Vol. IV, p. 161 in *ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Le sultan Moulay Abdelaziz a eu l'idée de créer le Conseil des Notables afin de lui déléguer l'examen des réformes « proposées » par la France à la suite de l'incapacité du Maroc de rembourser ses dettes. Le sultan lança ainsi un appel à ses caïds afin de désigner deux représentants de chaque tribu et des grandes villes. 40 délégués dont 24 de Fès se sont alors réunis et ont négocié avec Saint René-Taillandier avant de rejeter ses propositions de réformes. En outre, le sultan Moulay Abdelaziz avait consulté une seconde fois ledit conseil sur les Accords d'Algésiras de 1906. Ses membres avaient, à nouveau, refusé de les signer.

²¹ GHALLAB Abdelkrim, « Nationalisme et discours constitutionnels » in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J, 1993, p. 8

²² EL MERINI Abdelhak, *Aperçu historique sur le mouvement constitutionnel au Royaume du Maroc*, op.cit., p. 11

²³ Le Conseil des Notables a été institué en 1905. Néanmoins, si nous évoquons le mémorandum de 1901 ici, c'est parce que son auteur faisait partie des membres fondateurs dudit conseil.

l'auteur a présenté ses suggestions visant à rationaliser l'usage des ressources financières par l'administration, former le personnel administratif et instituer des conseils locaux chargés de contrôler les Walis²⁴. La note de Haj Ali Zniber en 1906 était plus développée et contenait 31 articles dévoilant ses idées de réforme ainsi qu'un long préambule soulignant la nécessité de préserver l'indépendance du pays²⁵. Il s'agissait du premier document dans lequel on retrouve des références directes à des notions comme « la nation marocaine », « le peuple marocain », « l'État du Maroc », « l'appartenance nationale », « le drapeau national » et « la langue nationale »²⁶. Parmi les propositions de l'auteur on retrouve : la proclamation du principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt, la proclamation du principe de non-discrimination, la création d'une banque gouvernementale relevant de l'autorité nationale, l'instauration de la langue arabe comme langue officielle en autorisant l'usage des autres langues étrangères et l'élection d'une assemblée constituée des représentants des notables chargée d'adopter le « code des droits du gouvernement »²⁷. La même année, un troisième memorandum a été proposé au sultan par Abdelkarim Mourad Al Tarraboulssi dans lequel l'auteur préconisait la modernisation des structures de l'administration et spécialement l'armée, la police, les douanes et l'éducation. Il suggérait également la création d'une Constitution et l'instauration d'un Parlement bicaméral afin de garantir la justice à tous les citoyens.

En 1908, à l'initiative d'intellectuels dont l'identité est jusqu'à présent inconnue²⁸, un projet constitutionnel d'envergure a été publié dans le journal tangérois *Lissan Al Maghrib*. Composé de 93 articles, ce projet traitait essentiellement de l'identité, de l'unité et de l'indépendance de la nation. Il défendait la liberté individuelle, la liberté d'expression, d'édition et de publication ainsi que le droit à l'enseignement. Il structurait et institutionnalisait l'État avec la création d'un Conseil de la Nation, dont les membres devaient être élus par l'ensemble des citoyens tous les quatre ans et d'un Conseil des Nobles, composé de vingt-cinq membres nommés à vie, dont six devaient l'être par le sultan et dix-neuf élus par un collège électoral composé des membres du Conseil de la Nation, des ministres et des Oulémas. Les membres des

²⁴ MOULINE Mohamed Nabil, *L'idée constitutionnelle au Maroc, Documents et textes (1901-2011)*, (en arabe), TAFRA, 2017, p. 10

²⁵ *Ibid.* p. 14

²⁶ Sur l'importance et la valeur de l'hymne et du drapeau dans la construction d'une identité nationale et comme moyen d'affirmation de l'indépendance et la souveraineté des États, voir : RUEDA Frédérique, « L'hymne et le drapeau : des symboles de l'État en droit comparé » in DE LA MORENA Frédérique (dir.), *Les symboles de la République. Actualité de l'article 2 de la Constitution de 1958*, Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, 2014

²⁷ *Ibid.*

²⁸ GHALLAB Abdelkrim, « Nationalisme et discours constitutionnels », *op.cit.*, p. 9

deux instances devaient obligatoirement savoir bien lire et écrire la langue arabe et n'avoir encouru aucune condamnation pour faillite, vol, homicide ou tout autre crime²⁹. Néanmoins, si ce projet n'a pas réussi à être adopté à cause de l'avènement du protectorat, l'intelligentsia marocaine a continué à exprimer ses revendications auprès des autorités françaises.

C'est à ce titre qu'on retrouve « La liste des revendications nationales » qu'Ahmed Nmichi Hassani Fassi a présenté à la fin des années 1920 au résident général Théodore Steeg. Dans son document, l'auteur demandait notamment : « *l'amélioration du comportement des autorités françaises avec les Marocains ; la mise en place d'un enseignement islamique ; la réforme de la justice, des prisons et des hôpitaux et la garantie des droits des travailleurs dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture et des services*³⁰. »

En 1934, le Comité d'action marocaine, comprenant quelques intellectuels et jeunes résistants³¹, rédigea un plan de réformes qui fut soumis au sultan Mohammed Ben Youssef, à la résidence générale et au gouvernement français. Les revendications se résumaient principalement à « *l'application stricte du traité de Fès et la suppression de toute administration directe, l'affirmation de la souveraineté du sultan, l'unité administrative et judiciaire pour tout le Maroc, la participation des Marocains à l'exercice du pouvoir dans les différentes branches de l'administration, la création de municipalités, de conseils de circonscriptions, de chambres de commerce ou d'agriculture et d'un conseil national formé de représentants marocains musulmans et juifs*³² ».

Ces revendications n'ont finalement pas été prises en compte par les autorités françaises. Bien plus, la répression, les arrestations et l'exil des opposants se sont intensifiés, surtout depuis 1936. Face à cette situation, soixante-six dirigeants nationalistes rédigèrent et signèrent « Le Manifeste pour l'Indépendance du 11 janvier 1944 » revendiquant l'arrêt de la colonisation et l'indépendance du Maroc. Le manifeste indiquait notamment : « [...] *De solliciter de Sa Majesté de prendre sous Sa Haute direction le Mouvement de réformes qui s'impose pour assurer la bonne marche du pays, de laisser à Sa Majesté le soin d'établir un régime*

²⁹ MOULINE Mohamed Nabil, *L'idée constitutionnelle au Maroc, Documents et textes (1901-2011)*, op. cit., p. 37

³⁰ EL MERINI Abdelhak, *Aperçu historique sur le mouvement constitutionnel au Royaume du Maroc*, op. cit., p. 25

³¹ Il s'agissait notamment de messieurs : Allal El Fassi, Ahmed Balafrej, Omar Abdeljalil, Abdelaziz Bendriss, Ahmed Cherkaoui, Mohamed Diouri, Mohammed Ghazi, Boubker Kadiri, Mohamed Lyazidi, Mohamed Mekki Nassiri et Mohammed Hassan Ouazzani.

³² Cité par SAINT-PROT Charles, *Mohammed V ou la monarchie populaire*, Éditions du Rocher, 2011, p. 84

démocratique comparable au régime de gouvernement adopté par les pays musulmans d'Orient, garantissant les droits de tous les éléments et de toutes les classes de la société marocaine et définissant les devoirs de chacun. » Il est donc clair que le Mouvement national demandait non seulement l'indépendance du Royaume, mais évoquait d'ores et déjà l'idée d'un État démocratique qui garantit les droits des citoyens.

Si le Manifeste du 11 janvier n'a pas produit les effets escomptés auprès des autorités françaises, il en était autrement vis-à-vis du sultan Mohammed Ben Youssef. Dans son discours de Tanger du 10 avril 1947, il réclama l'indépendance du pays auprès des autorités françaises et lors du discours du Trône de 1950, il indiqua : « *Le meilleur régime que devrait adopter un pays déterminé à exercer pleinement sa souveraineté et à gérer lui-même ses affaires est le régime démocratique.* » Il déclara également l'année suivante : « *Nous vous avons déjà annoncé à multiples occasions que le meilleur régime dans lequel devrait vivre un pays souverain est le régime démocratique [...] qui garantit aux individus et aux groupes une vie paisible et stable [...] Nous sommes conscients que ce régime est celui qui garantit à nos sujets le maximum possible de liberté, de justice et de dignité.* » En outre, le sultan précisa lors du discours du Trône de 1952 : « *Le principe de la séparation des pouvoirs est l'un des marqueurs importants de la vie démocratique. Au Maroc, la démocratie doit avoir une mission libératrice qui permet de garantir la participation des citoyens à la chose publique et crée une collaboration entre les gouvernants dans un climat de confiance et d'harmonie.* »

Ainsi, l'idée constitutionnelle a longtemps germé dans l'esprit de l'élite politique marocaine. Si le protectorat a entravé la concrétisation de ce projet sans pour autant parvenir à le supprimer, l'indépendance du Royaume a été l'occasion de resusciter l'ambition constitutionnelle. Après quelques tergiversations, le Maroc s'est alors enfin doté de la première Constitution écrite de son histoire en 1962.

Paragraphe 2. L'évolution de l'histoire constitutionnelle du Maroc après son indépendance.

Lorsque le Maroc a recouvré son indépendance le 2 mars 1956, une lutte pour l'exercice du pouvoir se déclencha entre le Palais et les leaders du Mouvement national³³. Si le Roi

³³ CAMAU Michel, « L'évolution du droit constitutionnel au Maroc depuis l'indépendance (1955-1971) », *Jahrbuch Des Offentlichen Recht Der Gegenwart*, n° 21, 1972, p. 393

continua de défendre le régime démocratique et le principe de la séparation des pouvoirs, l'identification des titulaires de la souveraineté faisait l'objet de divergences entre le Parti de l'Istiqlal et le Palais. Le parti défendait l'idée d'une souveraineté appartenant à la nation, tandis que le Roi Mohammed V déclara dans son discours du 8 mai 1958 : « *La souveraineté nationale est incarnée par le Roi qui en est le fidèle dépositaire et le gardien vigilant.* » En outre, le Roi dévoila son intention d'exercer le pouvoir législatif conjointement avec les institutions qui seront créées à cet effet³⁴. Il s'érigea également à la tête du pouvoir exécutif en fixant les orientations politiques et en nommant les membres du gouvernement placés sous son égide.

À l'occasion de ce même discours, intitulé *Al Ahd Al Malaki* (Le Pacte Royal), le Chef de l'État a annoncé certains principes constitutionnels que l'on devait retrouver dans la première Constitution écrite du Royaume. Parmi ses engagements : « *L'accession de l'État à une nouvelle ère et sa dotation en institutions politiques et constitutionnelles à même de permettre au peuple de participer directement à la gestion des affaires publiques ; l'instauration d'une démocratie saine s'inspirant de l'esprit des principes islamiques et de la réalité nationale ; l'association progressive du peuple à la gestion et au contrôle des affaires du pays ; la séparation des pouvoirs législatif et exécutif ; la consécration par une loi du principe des droits de l'homme et des libertés publiques.* » Comme le souligne le Professeur Abdekrim Ghellab : « *ce plan, sans être considéré en lui-même comme une constitution, était un prélude à la loi fondamentale et au processus devant déboucher sur l'élaboration d'un texte constitutionnel. Mieux encore, il était le fondement même des principes constitutionnels généraux*³⁵. »

Le 3 novembre 1960, le Roi Mohammed V publia le dahir de nomination des 78 membres du Conseil de la Constitution³⁶. Ledit conseil devait « *établir des institutions démocratiques dans le cadre de la monarchie constitutionnelle, tout en respectant les principes fondamentaux de l'Islam et le caractère propre du Maroc*³⁷ ». Toutefois, les travaux de cette assemblée ont été suspendus en raison de différends opposant ses membres. Les représentants de l'Union nationale des forces populaires (UNFP), partisans de l'élection d'une assemblée constituante, refusèrent d'y siéger, tandis que certains membres décidèrent de se retirer au

³⁴ Le protectorat français a confié au sultan le pouvoir législatif en vertu du traité du 30 mars 1912 afin de le soustraire au corps des Oulémas qui l'exerçaient avant cette date et le transférer au sultan sous tutelle.

³⁵ GHALLAB Abdelkrim, « Nationalisme et discours constitutionnels », *op.cit.*, p. 15

³⁶ Il convient de souligner que le Conseil de la Constitution n'est pas une constituante puisque le Roi devait approuver le projet élaboré par le Conseil avant de le soumettre à référendum

³⁷ FOUGÈRE Louis, « La Constitution marocaine du 7 décembre 1962 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Volume n° 1, 1962, p. 157

regard des dissensions qui opposaient les leaders des autres forces politiques³⁸. Malgré cela, le Roi Mohammed V réitéra sa volonté de doter le Maroc d'une constitution avant la fin de l'année 1962. Or, son décès le 26 février 1961 l'empêcha de concrétiser cette volonté et c'est ainsi que son fils, le Roi Hassan II, reprit le flambeau et s'engagea à honorer la promesse de son défunt père.

Le 2 juin 1961, le Maroc se dota d'une Loi fondamentale provisoire, entièrement rédigée par le Roi Hassan II, en attendant l'adoption de la première Constitution du Royaume. Composée de 17 articles seulement, la charte constitutionnelle déclarait que le Maroc est un pays musulman se dirigeant vers l'instauration d'une monarchie constitutionnelle, garante de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays. Ce document avait pour objectif de réitérer la volonté du Chef de l'État d'adopter un régime « *qui permettra à la nation, grâce aux institutions représentatives, de choisir les moyens propres à la réalisation des grands objectifs nationaux*³⁹. » Il s'agissait donc d'un programme politico-constitutionnel qui fixa les grandes orientations de ce que sera la première Constitution écrite du pays.

Au cours de la même année, le Roi commença le chantier de l'élaboration de la première Constitution. Il est légitime d'avancer qu'en raison de l'échec de l'initiative de 1960, le nouveau souverain a décidé de rédiger lui-même la Loi fondamentale avec l'aide de quelques experts et conseillers. D'ailleurs, ses études juridiques en droit public, effectuées à la faculté de droit de Bordeaux, lui ont sans doute permis de tenir un rôle essentiel dans l'élaboration du texte constitutionnel qui s'inspire beaucoup de la Constitution française de 1958⁴⁰. Il convient néanmoins de souligner qu'une telle démarche n'a pas fait l'objet d'une approbation unanime. Comme en 1960, les leaders de l'UNFP firent part de leurs vives critiques, reprochant au Roi notamment le caractère secret de la procédure et l'appel au concours de juristes étrangers⁴¹. En réponse à ces critiques, le directeur du Cabinet royal Ahmed Reda Guédira déclara : « *la constituante n'était pas possible au Maroc parce que logiquement il fallait lui transmettre le pouvoir suprême détenu par Sa Majesté et qu'il fallait aussitôt que Sa Majesté démissionne et abdique pour être conséquente avec elle-même*⁴². »

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Article 1^{er} de la Loi fondamentale provisoire du 2 juin 1961

⁴⁰ FOUGÈRE Louis, « La Constitution marocaine du 7 décembre 1962 », *op. cit.*, p. 157

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Conférence de Presse de M. Ahmed Reda Guédira, directeur général du Cabinet Royal, ministre de l'Intérieur et de l'Agriculture, le 20 novembre 1962, cité par CAMAU Michel, « L'évolution du droit constitutionnel au Maroc depuis l'indépendance (1955-1971) », *op. cit.*, p. 437

Ainsi, le Roi Hassan II élabora une Constitution dans laquelle les pouvoirs spirituels et temporels du Chef de l'État sont confondus⁴³. Le principe de la séparation des pouvoirs n'y figurait pas formellement puisque le Roi délègue les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à des autorités distinctes. Le Chef de l'État se trouvait ainsi investi d'une triple mission : religieuse en tant que Commandeur des croyants, nationale en tant qu'autorité incarnant la souveraineté de la nation et politique dans la mesure où le gouvernement procède du Roi⁴⁴. En revanche, le texte constitutionnel de 1962 est teinté de références que l'on ne retrouvait pas dans la plupart des chartes constitutionnelles des pays voisins. En effet, le multipartisme, le bicaméralisme inégalitaire, l'élection des membres de la Chambre des représentants au suffrage universel direct et la proclamation de certaines libertés publiques attestent de l'esprit relativement libéral de la première Loi fondamentale. D'ailleurs, le Professeur Maurice Duverger indiqua à son sujet : « *Jusqu'ici le Maroc était une monarchie absolue et libérale à la fois. [...] Cette situation ambiguë et paradoxale pouvait conduire à deux sortes d'évolution. Ou bien, l'absolutisme l'emportant sur le libéralisme, on aurait abouti à une dictature royale. Ou bien, poursuivant la voie du libéralisme, on aurait évolué vers une monarchie constitutionnelle. La Constitution que le roi Hassan II propose à l'approbation du peuple marocain par voie de référendum manifeste que le jeune souverain a choisi la seconde route*⁴⁵. »

Malgré l'appel au boycott de l'UNFP, mais avec le soutien du Parti de l'Istiqlal, la Constitution soumise à référendum le 7 décembre 1962 a été adoptée par 97 % des votants (avec un taux de participation de 84% des inscrits)⁴⁶. Quelques mois plus tard, le premier Parlement marocain a été élu conformément à la lettre de la Constitution. Cependant, il traversa des crises politiques majeures, en raison notamment de l'opposition puissante exercée par le mouvement national (PI et UNFP). Finalement, les émeutes de mars 1965 ont écourté la première expérience

⁴³ L'article 19 de la Constitution de 1962 dispose : « *Le Roi, " Amir Al Mouminine " (commandeur des croyants), symbole de l'unité de la nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques.* »

⁴⁴ HASSAN II, *Le défi*, Albin Michel, 1976, p. 83.

⁴⁵ DUVERGER Maurice, « La nouvelle Constitution marocaine » [en ligne], *Le Monde*, 30 novembre 1962, [consulté le 7 juin 2022] https://www.lemonde.fr/archives/article/1962/11/30/la-nouvelle-constitution-marocaine_2362458_1819218.html

⁴⁶ CHAMBERGEAT Paul, « Le référendum constitutionnel du 7 décembre 1962 au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Volume n° 1, 1962, p. 172

parlementaire marocaine (qui aura duré moins de deux ans) et l'état d'exception fut prononcé entre 1965 et 1970⁴⁷.

En juillet 1970, le Royaume adopta la deuxième constitution écrite de son histoire, mettant fin par la même occasion au régime d'exception⁴⁸. Les différends importants qui opposaient le Palais au Mouvement national ont conduit le Roi à élaborer, de manière expéditive et unilatérale, une Loi fondamentale perçue comme rétrograde⁴⁹. De fait, le nouveau texte suprême a constitutionnalisé l'état d'exception et a consacré une prééminence encore plus marquée du Chef de l'État. Qualifié désormais de « Représentant suprême de la nation », le Roi exerce le pouvoir réglementaire dont le gouvernement est dépouillé. De même, la configuration bicamérale du Parlement est abandonnée en faveur du maintien de la seule Chambre des représentants, composée de 240 députés dont 90 sont élus au suffrage universel direct, 90 par les élus locaux et 60 par les organisations professionnelles⁵⁰. Au sujet de la Constitution de 1970, le Professeur Maurice Duverger déclara : « *La Constitution de 1962 ouvrait la voie à l'évolution de la monarchie marocaine vers une authentique monarchie parlementaire, celle de 1970 fait un grand pas en arrière. Elle revient à une monarchie quasi-absolue qu'elle s'efforce de camoufler sous l'apparence d'une pseudo-représentation nationale*⁵¹. »

Les deux coups d'État de 1971 et 1972 ont conduit le Palais à engager une nouvelle réforme constitutionnelle marquée par une politique d'ouverture envers l'opposition. Alors que les deux premiers textes suprêmes étaient élaborés de manière unilatérale par le Palais, l'adoption de la Constitution du 10 mars 1972 a été le fruit d'une consultation incluant les représentants du Mouvement national⁵². Du dialogue entre le Palais royal et les représentants du PI et de l'UNFP, un accord sur deux points a émergé : d'une part, l'élaboration d'une nouvelle Constitution instaurant une monarchie démocratique et sociale et d'autre part, l'amnistie générale en faveur des détenus et exilés politiques. Finalement, la Constitution de 1972 a tenu compte de certaines propositions de l'opposition et se place *de facto* entre la

⁴⁷ MAÂTI Monjib, *La monarchie marocaine et la lutte pour le pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 96.

⁴⁸ Dahir n° 1-70-177 du 31 juillet 1970 portant promulgation de la Constitution, B.O n° 3013 bis du 1er août 1970, p. 1106

⁴⁹ ROUSSET Michel, « L'évolution constitutionnelle du Maroc de Mohammed V à Mohammed VI », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013, p. 27-28

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ DUVERGER Maurice, « La seconde constitution marocaine » [en ligne], *Le Monde*, 1^{er} septembre 1970, [consulté le 7 juin 2022] https://www.lemonde.fr/archives/article/1970/09/01/la-seconde-constitution-marocaine_2673294_1819218.html

⁵² Dahir n° 1-72-061 du 15 mars 1972 portant promulgation de la Constitution, B.O n° 3098 du 15 mars 1972, p. 456 et s.

Constitution de 1962 et celle de 1970. En effet, comme le soulignait le Professeur Abdeltif Menouni : « *La Constitution de 1972 est en général moins libérale que la première, mais plus équitable dans les rapports qu'elle a institués entre les différents pouvoirs que la Constitution de 1970*⁵³. ». Dans la nouvelle Loi fondamentale, le domaine de la loi a été étendu, les pouvoirs du Roi ont été encadrés et ceux du gouvernement renforcés. Le Parlement monocaméral est maintenu, mais sa composition a été réhabilitée puisque les deux tiers de ses membres sont élus au suffrage universel direct et le dernier tiers étant destiné à la représentation des collectivités locales et des centrales syndicales⁵⁴.

La Constitution de 1972, la troisième en à peine dix ans, a tenu un rôle essentiel dans la normalisation de la vie politique marocaine. Sous son empire, les relations entre le Palais et le Mouvement national se sont améliorées, notamment du fait du consensus national qui régnait au sujet de l'affaire du Sahara marocain. La Marche Verte en 1975 et le retour des provinces du sud sous la souveraineté du Maroc ont permis un ralliement de l'opposition, modifiant ainsi le contexte politique national à travers l'émergence d'une union autour de la défense de l'intégrité du territoire. Pendant vingt ans, le texte suprême continua de s'appliquer dans un contexte pacifié mais n'empêchant pas pour autant un débat politique parfois vigoureux⁵⁵. Par ailleurs, cette période a été marquée par « *l'enlisement de la politique d'ouverture conjugué avec un durcissement sécuritaire du régime*⁵⁶ ». Face à l'aspiration démocratique de l'opposition et des profondes transformations géopolitiques après la chute du Mur de Berlin, le Roi Hassan II prit une initiative visant à introduire des réformes structurelles dans le paysage politique et institutionnel marocain. C'est ainsi qu'il affirma : « *Le Maroc ne pouvait demeurer indifférent aux profondes mutations qui surviennent partout dans le monde*⁵⁷. » Dès lors, le Chef de l'État décida de créer le Conseil consultatif des droits de l'homme et les tribunaux administratifs puis engagea la révision constitutionnelle de 1992⁵⁸.

⁵³ MENOUNI Abdeltif, « Lectures dans le projet de Constitution révisée », in BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Révision de la Constitution Marocaine (1992) : Analyses et commentaires*, Imprimerie royale, collection édification d'un État moderne, 1992, p. 155

⁵⁴ ROUSSET Michel, « L'évolution constitutionnelle du Maroc de Mohammed V à Mohammed VI », *op. cit.*, p.28

⁵⁵ NACIRI Khaled, « Le droit constitutionnel marocain ou la maturation progressive d'un système évolutif », *Les Constitutions des pays arabes*, Actes du colloque du Beyrouth de 1998, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 124

⁵⁶ ROUSSET Michel, « L'évolution constitutionnelle du Maroc de Mohammed V à Mohammed VI », *op. cit.*, p.29

⁵⁷ Discours du Roi Hassan II du 20 août 1992 à l'occasion du 39^{ème} anniversaire de la révolution du Roi et du peuple.

⁵⁸ Dahir n° 1-92-155 du 9 octobre 1992 portant promulgation du texte de la Constitution révisée, Bulletin officiel, 1992-10-21, no 4173, p. 420 et s.

Ladite révision constitua un moment important dans l'histoire constitutionnelle du Maroc. Pour le Professeur Mohammed Amine Benabdallah, « *le texte de 1992 est de loin celui qui a opéré les grands changements*⁵⁹ ». Pour sa part, le Professeur Khaled Naciri qualifia cette Loi fondamentale de « *Constitution de la modernisation* », indiquant même qu'elle « *a véritablement opéré une rupture par rapport à l'ancien système*⁶⁰. » Pourtant, comme le soulignent les Professeurs André Cabanis et Abdelhak Azzouzi, la réforme de 1992 n'a pas instauré un nouveau texte constitutionnel, puisqu'il s'agit d'une révision de la Constitution de 1972⁶¹. Sans doute, l'ampleur de la révision et son impact ont conduit une grande partie de la doctrine à évoquer le texte de 1992 comme une nouvelle Constitution. Or, ni le texte constitutionnel révisé en 1992 ni le dahir de publication ne mentionnent l'abrogation de la Constitution de 1972⁶².

Adoptée par référendum avec 99,96 % des suffrages, la révision de 1992 a réaffirmé « *l'attachement du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus*⁶³. » De même, la création du Conseil constitutionnel, succédant à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, est un signal incontestable en faveur de la protection des droits et libertés fondamentaux. Conçue à l'image de son homologue français, la juridiction constitutionnelle marocaine est composée de neuf membres : cinq membres nommés par le Roi (dont le président du Conseil constitutionnel) et quatre par le président de la Chambre des représentants après consultation des groupes parlementaires. Elle est chargée de contrôler la constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation et du règlement de la Chambre avant son application (article 79 alinéa 2). En outre, les lois ordinaires peuvent être déférées avant leur promulgation devant la juridiction constitutionnelle par le Roi, le Premier ministre, le président de la Chambre des représentants ou le quart des membres composant cette dernière (article 79 alinéa 3). S'agissant du pouvoir royal, la révision de 1992 a fixé à trente jours le délai de promulgation

⁵⁹ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Propos sur l'évolution constitutionnelle au Maroc », *REMALD*, n° 36, 2001, p. 11

⁶⁰ NACIRI Khaled, « Le droit constitutionnel marocain ou la maturation progressive d'un système évolutif », *op. cit.*, p.124

⁶¹ AZZOUZI Abdelhak, CABANIS André, *Le néo-constitutionnalisme marocain à l'épreuve du printemps arabe*, Paris, l'Harmattan, 2011, p. 131

⁶² Notons que la Constitution de 1972 disposait dans son article 103 : « *Est abrogée la Constitution promulguée par le dahir n° 1-70-177 du 27 joumada I 1390 (31 juillet 1970).* » De même, l'article 2 du dahir n° 1-70-177 du 31 juillet 1970 portant promulgation de la constitution disposait : « *Est abrogée la constitution promulguée le 14 décembre 1962.* »

⁶³ Comme le souligne le Professeur Mohammed Amine Benabdallah dans son article précité, l'attachement du Maroc à l'universalité des droits de l'Homme ne date pas de la révision de 1992 puisque les différents textes suprêmes qui ont précédé mentionnaient dans leurs préambules que le Maroc souscrivait aux principes, droits et obligations découlant des Chartes des organismes dont il est un membre actif et dynamique.

de la loi alors que celui-ci était indéterminé dans ses devancières (article 26). Évidemment, le Roi peut toujours retarder la promulgation en demandant une seconde lecture, en saisissant le Conseil constitutionnel ou en soumettant le projet de loi à référendum⁶⁴. Toutefois, l'adoption d'une telle mesure, pourtant non revendiquée par l'opposition dans ses mémorandums, témoigne de la volonté royale de s'autolimiter. Pareille volonté peut être constatée en matière de formation du gouvernement. Alors que le Roi pouvait nommer discrétionnairement tous les membres du Cabinet, la révision de 1992 indiqua que le Roi nomme les ministres sur proposition du Premier ministre (article 24 alinéa 2).

Signe d'une tentative de parlementarisation du régime, le domaine de la loi a été élargi⁶⁵, le contrôle de l'action du gouvernement renforcé⁶⁶ et le statut de la Chambre des représentants protégé. Sur ce dernier point, soulignons que la proclamation de l'état d'exception sous les chartes constitutionnelles de 1962, 1970 et 1972 permettait au Roi de prononcer la dissolution du Parlement et l'exercice de la fonction législative. Or, le pouvoir constituant dérivé de 1992 a mentionné à l'article 35 alinéa 3 : « *L'état d'exception n'entraîne pas la dissolution de la Chambre des représentants.* » Bien plus, la révision constitutionnelle de 1996 a poursuivi le chemin de la revalorisation de l'institution parlementaire en remettant en place le bicamérisme sous un nouveau format⁶⁷. Alors que l'on retrouvait depuis le texte suprême de 1970 une assemblée monocamérale dans laquelle siégeaient des parlementaires élus au suffrage universel direct pour certains et indirect pour d'autres, la révision de 1996 a prévu l'élection de tous les membres de la Chambre des représentants au suffrage universel direct et a créé une seconde chambre parlementaire (la Chambre des conseillers). Cette dernière dispose de prérogatives importantes aussi bien en matière législative que dans le contrôle de l'action du gouvernement. Ses membres sont élus pour un mandat de neuf ans, avec renouvellement par tiers tous les trois ans.

En outre, le constituant dérivé de 1996 a réformé la composition du Conseil constitutionnel, passant de neuf à douze membres : six nommés par le Roi, trois par le président de la Chambre des représentants et trois par le président de la Chambre des conseillers. Le

⁶⁴ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Propos sur l'évolution constitutionnelle au Maroc », *REMALD*, n° 36, 2001, p. 14

⁶⁵ Le domaine de la loi a été élargi, passant de cinq domaines sous les constitutions de 1962, 1970 et 1972 à douze à la suite de la révision de 1992.

⁶⁶ La révision de 1992 a prévu la création des commissions d'enquêtes parlementaires au sein de la Chambre des représentants (article 40 alinéa 2)

⁶⁷ Dahir no 1-96-157 du 7 octobre 1996 portant promulgation du texte de la Constitution révisée, B.O n° 4420bis du 10 octobre 1996, p. 643 et s.

mandat de six ans, prévu par la révision de 1992, a été abandonné au profit d'un mandat non renouvelable de neuf ans. En revanche, aucune disposition n'a modifié les attributions confiées jusqu'alors à la juridiction constitutionnelle.

Ainsi, à l'aube du XXI^{ème} siècle, le Maroc aura connu officiellement trois constitutions (1962, 1970 et 1972). La première a été qualifiée de « *Constitution de l'expérimentation* », la deuxième de « *Constitution du reflux* » et la troisième de « *Constitution de la stabilisation* »⁶⁸. Néanmoins, eu égard à l'importance des révisions constitutionnelles de 1992 et 1996, on a pu considérer qu'il s'agissait de nouvelles chartes suprêmes, qualifiées respectivement de « *Constitution de la modernisation* » et « *Constitution de la maturation* »⁶⁹. Notons également que deux révisions constitutionnelles de moindre importance ont eu lieu en 1980 (abaissement de l'âge de la majorité du Roi à 16 ans au lieu de 18 ans⁷⁰) et en 1995 (au sujet d'une modification portant sur l'année budgétaire⁷¹). Toutefois, malgré la multitude des textes et révisions constitutionnelles entre 1962 et 1996 (trois constitutions en l'espace de dix ans, deux révisions d'envergure séparées de quatre ans et deux révisions techniques), l'ordre constitutionnel marocain est demeuré intact. En effet, l'article 19 a souvent été qualifié de « *Constitution dans la Constitution* » en ce qu'il consacre une prééminence incontestable du Roi en tant que Chef de l'État, Commandeur des croyants et, depuis le texte de 1970, représentant suprême de la nation⁷². Le régime politique instauré par toutes les chartes constitutionnelles précédentes demeure fondé sur une monarchie constitutionnelle placée au-dessus des pouvoirs. Certes, cette « *monarchie gouvernante* » pour reprendre les termes du Roi Hassan II, ne s'est pas exercée de la même manière au cours des 39 ans de règne du défunt Roi. Après une confrontation avec les partis d'opposition, la monarchie s'est progressivement rapprochée de ces derniers, allant jusqu'à leur proposer d'intégrer le gouvernement⁷³. Or, ce n'est qu'en 1998 que sera formé le premier gouvernement d'alternance consensuelle sous

⁶⁸ NACIRI Khaled, « Le droit constitutionnel marocain ou la maturation progressive d'un système évolutif », *op. cit.*, p. 122

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Référendum du 23 mai 1980.

⁷¹ Référendum du 15 septembre 1995.

⁷² Avant la Constitution de 2011, l'article 19 de toutes les Lois fondamentales précédentes traitait de la question des compétences royales. Cet article disposait dans la Constitution révisée en 1996 : « *Le Roi, "Amir Al Mouminine" représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités.*

Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques. »

⁷³ ROUSSILLON Alain et FERRIÉ Jean-Noël, « Réforme et politique au Maroc de l'alternance : apolitisation consensuelle du politique », *NAQD*, vol. 19-20, n° 1-2, 2004, p. 81

l'autorité du Premier ministre Abderrahman El Youssoufi, secrétaire général de l'USFP et opposant depuis l'indépendance du Maroc.

La nomination du premier gouvernement d'alternance consensuelle apparaît donc comme l'aboutissement d'une volonté royale. En effet, à la suite des élections législatives de 1993, le Roi Hassan II prononça un discours dans lequel il invita les dirigeants de la *Koutlah* (USFP, PI, PPS et OSADP) à participer au gouvernement⁷⁴. Les conditions posées par l'opposition furent refusées par le Chef de l'État⁷⁵, conduisant ainsi à l'échec de la première tentative de formation d'un gouvernement d'alternance. En 1995, la deuxième tentative échoua également, semble-t-il en raison de l'absence de consensus autour du ministre de l'Intérieur Driss Basri. L'opposition réclamait son départ tandis qu'un communiqué du Cabinet royal indiqua qu'accepter cette demande « *serait nuire gravement au bon fonctionnement des institutions sacrées du pays*⁷⁶. » Au bout de la troisième tentative, un accord entre l'opposition et le Palais permit de former un gouvernement d'alternance dite « consensuelle ». Pendant longtemps, la mouvance de gauche au sein de la *Koutlah* refusait l'idée même d'une alternance « octroyée » et lui préférait une alternance « démocratique » qui s'imposerait par les urnes⁷⁷. Elle déclarait à cet égard son attachement « *à l'idée selon laquelle l'alternance ne se négocie pas, qu'elle se gagne par les urnes et qu'elle n'accepte aucune condition préalable, elle s'assume ensuite comme un véritable exercice de pouvoir pour apporter des solutions aux problèmes posés*⁷⁸. » Néanmoins, l'opposition finit par accepter l'offre royale car l'intérêt du pays le justifiait. Afin d'expliquer ce revirement de position, Mohand Laenser (secrétaire général du Mouvement Populaire) déclara : « *l'alternance est un acquis politique (...) nous étions dans un climat permanent de contestation et de lutte pour le pouvoir par tous les moyens, même violents*⁷⁹. »

La formation du gouvernement d'alternance a pu être perçu comme une avancée démocratique en ce qu'elle a associé l'opposition à la gestion des affaires du pays. Néanmoins, comme le soulignait Abbas El Fassi, alors secrétaire général du PI : « *l'alternance dans le monde entier est basée sur l'existence d'une majorité détenue par un seul parti ou par une*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Communiqué royal du 11 janvier 1995, publié dans le journal *Libération*, du 04/03/1995

⁷⁷ BENMASSAOU DREDANO Abdelmoughit, « Les rapports entre le Roi et le gouvernement », in BENDOUROU Omar, BENMASSAOU DREDANO Abdelmoughit, HAMMOUD Mohammed (dir.), *Alternance et transition démocratique*, Rabat 2000, p. 107-113

⁷⁸ BELOUCHI Belkassem, *L'alternance, les mots et les choses*, Afrique Orient, 2003, p. 25.

⁷⁹ *Ibid.* p. 26

*coalition de partis, laquelle majorité dirige le gouvernement pendant plusieurs années et cédera la place par la suite à une opposition élue par l'électorat, ce qui n'est pas le cas au Maroc. Mais il va falloir encore le répéter, une alternance à l'européenne ne peut être transposable au Maroc*⁸⁰ ». Il rajouta également que le gouvernement El Youssoufi n'était pas « *un gouvernement d'alternance au vrai sens du terme*⁸¹ ». En dépit des critiques que l'on peut former au regard du caractère consensuel de l'alternance, cette première expérience a eu des bénéfices certains dans l'histoire moderne du Maroc. D'une part, elle a permis une transition en douceur entre le règne du défunt Roi Hassan II et son fils, l'actuel Roi Mohammed VI. Le nouveau souverain accéda au trône dans un climat politique pacifié où les partis d'opposition sont associés à la gestion des affaires publiques. D'autre part, il convient de souligner que malgré un bilan mitigé, le gouvernement d'alternance dirigé par l'USFP a pris des décisions salutaires notamment en matière de réformes économiques, de moralisation de la vie publique et de communication avec les médias. En revanche, il paraît que le gouvernement El Youssoufi n'a pas réussi à susciter le changement tant voulu par une large frange de la population, notamment en raison de l'acuité des problèmes sociaux restant intacts⁸².

Les élections législatives de 2002 se sont donc déroulées dans un contexte socioéconomique difficile conduisant une partie de la jeunesse à boycotter le scrutin. En l'absence d'une majorité claire, le Roi Mohammed VI décida de nommer un technocrate, en la personne de Driss Jettou, comme Premier ministre. Cette démarche a fait l'objet de quelques critiques, notamment de la part de l'ancien Premier ministre Abderrahmane El Youssoufi qui déclara qu'il s'agissait d'une méthode non-démocratique⁸³. En 2007, les élections législatives ont consacré la victoire du parti l'Istiqlal et le Chef de l'État décida alors de nommer le secrétaire général du Parti, en la personne de Abbas El Fassi, comme Premier ministre.

Depuis son accession au trône en juillet 1999, le Roi Mohammed VI décida de poursuivre la politique d'ouverture entamée par son défunt père. En effet, le Roi Hassan II était à l'origine de la création de plusieurs instances consacrées à la protection des droits de l'Homme, notamment le Conseil consultatif des droits de l'Homme, créé en vertu du dahir du

⁸⁰ Cité par SAIDI AZBEG Hynd, *Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc*, FALL Alioune Badara (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Bordeaux, 2014, p. 114

⁸¹ *Ibid.*

⁸² VERMEREN Pierre, « Esquisse pour un bilan du gouvernement marocain d'alternance », *Maghreb-Machrek*, Institut Choiseul, n°194, Paris. Hiver 2007-2008, p. 76

⁸³ Discours prononcé par Abderrahmane Youssoufi à Bruxelles le 26 février 2003, à l'occasion de la cérémonie organisée en son hommage par le ministère des affaires étrangères belge.

20 avril 1990, ou encore le ministère chargé des droits de l'Homme, créé le 11 novembre 1993. En outre, l'instauration des tribunaux administratifs depuis la loi 41-90 du 10 septembre 1993 a constitué un pas essentiel dans la protection des droits des citoyens contre les éventuels abus de l'administration. Enfin, l'amélioration de la transparence des élections législatives depuis la fin des années 1980 et la libération des prisonniers politiques à partir des années 1990 ont constitué des preuves indéniables de cette politique d'ouverture. C'est ainsi que le Roi Mohammed VI s'engagea dès son intronisation dans le chemin de la libéralisation, faisant du Maroc un vaste chantier de réformes économiques, sociales et politiques.

Alors que les taux de chômage, d'analphabétisme et de pauvreté étaient des plus inquiétants, le nouveau souverain décida de s'engager dans une politique ambitieuse, permettant de favoriser les investissements nationaux et étrangers, notamment à travers un travail colossal sur l'amélioration des infrastructures. À titre d'exemple, le Royaume comptait 300 kilomètres d'autoroutes en 1999, 534 kilomètres en 2004 et 1816 kilomètres en 2016⁸⁴. L'électrification et l'adduction en eau potable se sont généralisées, passant de 50% à plus de 99%⁸⁵. De même, un Marocain sur deux était analphabète en 2000 contre un Marocain sur trois en 2014⁸⁶. Par ailleurs, le Royaume progresse régulièrement au classement *Doing* (indice de facilité de faire des affaires) établi chaque année par la Banque mondiale. En 2020, il occupa la 53ème place, ce qui représente un progrès de sept rangs par rapport à l'année précédente⁸⁷.

Sur une autre échelle, le Roi Mohammed VI a redoré l'image du régime en décidant de rompre avec la politique autoritaire menée auparavant. Premiers signaux de cette volonté de rupture, le limogeage du sulfureux ministre de l'Intérieur Driss Basri en novembre 1999 et l'annonce de l'entrée en vigueur d'un nouveau concept d'autorité supposant une baisse de l'arbitraire et un meilleur respect des droits et libertés⁸⁸. Sous l'impulsion du nouveau Chef de l'État, fut créée en 2004 l'Instance Équité et Réconciliation, chargée notamment d'enquêter sur

⁸⁴ Les informations concernant l'évolution du nombre de kilomètres d'autoroutes au Maroc figurent sur le site Internet officiel de la société Autoroutes du Maroc, [consulté le 12 juillet 2022] <https://www.adm.co.ma/fr/timeline>

⁸⁵ LAVIEECO ET MAP, « ONEE : Le taux d'électrification rurale à 99,78% en 2020 » [en ligne], *Lavieéco*, 28 juillet 2021, [consulté le 12 juillet 2022] <https://www.lavieeco.com/economie/energie/onee-le-taux-delectrification-rurale-a-9978-en-2020/>

⁸⁶ KABBAJ Marouane, « 1,2 million d'analphabètes en moins au Maroc » [en ligne], *MarocHebdo*, 16 juillet 2021, [consulté le 12 juillet 2022] <https://www.maroc-hebdo.press.ma/million-analphabetes-maroc>

⁸⁷ CONSEIL NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES, *Communiqué - Doing business 2020 : le Maroc se hisse au 53ème rang à l'échelle mondiale*, [en ligne], 24 octobre 2019, [consulté le 12 juillet 2021] <https://www.cnea.ma/fr/communiques-de-presse/doing-business-2020-le-maroc-se-hisse-au-53eme-rang-a-lechelle-mondiale>

⁸⁸ VERMEREN Pierre, *Le Maroc de Mohammed VI : La transition inachevée*, La découverte, 2011, p. 13

les atteintes aux droits de l'Homme entre l'indépendance en 1956 et la date de la mise en place de la Commission d'arbitrage en 1999. Les victimes ont été invitées à s'exprimer librement, en présence de journalistes marocains et étrangers⁸⁹ et ont pu recevoir, à la suite des travaux de ladite instance, une indemnisation financière⁹⁰.

Par ailleurs, les attentats terroristes du 16 mai 2003 à Casablanca ont conduit le Commandeur des croyants à s'intéresser davantage au champ religieux notamment à travers la lutte contre toute forme d'extrémisme et de fanatisme religieux⁹¹. Sur ce sujet, le Chef de l'État déclara : « *il s'agit de l'Islam vrai et authentique, tel que nous l'a rapporté le sceau du Prophète, Sidna Muhammad, prière et salut sur Lui. Cet Islam, les Marocains l'ont fait le leur, parce qu'il est en accord avec le bon sens et leurs dispositions naturelles ainsi qu'avec leur identité unifiée par l'obéissance à Dieu, au Prophète et au Commandeur des Croyants, Amir Al-Mūminīn, auquel ils ont confié, par leur allégeance, le soin de prendre en main leurs affaires. Aussi les a-t-il protégés contre toutes les hérésies et tous les maux causés par les sectaires qui se sont placés en dehors de la Sunna et du consensus de la communauté*⁹². »

S'agissant de l'organisation territoriale du Royaume, le Roi Mohammed VI exprima sa volonté de restructurer la relation de l'État et du territoire en élargissant le spectre de la décentralisation, de manière à « *favoriser l'épanouissement des potentialités de toutes les parties du Royaume et l'accroissement des responsabilités locales*⁹³. » Il décida à ce titre de lancer le chantier de la régionalisation avancée afin de renforcer le rôle de la région et promouvoir la démocratie de proximité⁹⁴. De même, le Chef de l'État a mis en place un plan national d'autonomie des provinces du sud comme proposition de règlement pacifique du conflit autour du Sahara marocain⁹⁵. Fondé sur un principe de libre administration des provinces

⁸⁹ HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 3, n° 3, 2015, p. 331

⁹⁰ SLYOMOVICS Susan, « Témoignages, écrits et silences : l'Instance Équité et Réconciliation (IER) marocaine et la réparation », *L'Année du Maghreb*, n° IV, 2008, p. 124

⁹¹ NAFAA Abderrahmane, *La monarchie marocaine et la gestion du champ religieux* [en ligne], 12 avril 2010, [consulté le 12 juillet 2022] <https://deuxrives68.wordpress.com/2010/04/12/la-monarchie-marocaine-et-la-gestion-du-champ-religieux/>

⁹² Discours du Roi Mohammed VI le 30 avril 2004 à l'occasion de la restructuration du champ religieux au Maroc.

⁹³ SAINT-PROT Charles, « État, territoire et développement politique au Maroc » in SAINT-PROT Charles, BOUACHIK Ahmed et ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *Vers un modèle marocain de régionalisation*, CNRS, 2010, p. 25

⁹⁴ Discours du Roi Mohammed VI du 03 janvier 2010 à Marrakech à l'origine du lancement de la réforme de la régionalisation avancée.

⁹⁵ Le Maroc a présenté, mercredi 11 avril 2007, au Secrétaire général des Nations Unies, M. Ban ki-Moon, l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara. Texte disponible sur le site <http://www.sahara.gov.ma/blog/messages-royaux/texte-de-linitiative-marocaine-pour-la-negociation-dun-statut-dautonomie-de-la-region-du-sahara/> [consulté le 12 juillet 2022]

du sud, le plan ambitionne la création d'organes législatifs et exécutifs dotés de compétences exclusives et de financements publics propres. Dans le cadre de ce plan, l'État conservera toutefois ses compétences régaliennes, en particulier en matière de défense, de relations étrangères ainsi qu'au niveau des attributions constitutionnelles du Chef de l'État, notamment en matière religieuse⁹⁶.

Des avancées notables ont également été enregistrées en matière de protection des droits et libertés. Annoncée lors d'un discours adressé aux parlementaires le 10 octobre 2003 et promulguée par dahir le 3 février 2004, la réforme du Code de la famille témoigne de cette volonté de changement. À travers cette réforme législative englobant des aspects aussi vastes que le mariage, le divorce, la filiation, la capacité ou les successions, un meilleur équilibre dans les rapports entre les hommes et les femmes a été instauré, dans le respect des préceptes islamiques, de l'identité du pays et des droits de l'Homme tels qu'universellement reconnus. De même, la protection administrative des droits et libertés fondamentaux s'est renforcée à travers la création de *Diwan Al Madhalim* (l'équivalent du Médiateur en France) et l'élargissement des compétences du CCDH en 2001⁹⁷.

Il convient néanmoins d'admettre que malgré les efforts consentis et les réformes engagées, le climat social reste tendu en raison des nombreuses inégalités et de la grande précarité d'une large frange de la population. Entre 2006 et 2008, plusieurs manifestations ont été organisées dans pratiquement toutes les villes du Royaume à cause de l'augmentation des prix des produits de première nécessité⁹⁸. En outre, le respect de la liberté d'expression sous le règne du nouveau souverain a conduit à la multiplication des manifestations dénonçant la pauvreté et le chômage. D'ailleurs, il s'agit des deux motifs les plus fréquents derrière les contestations sociales dans le Royaume⁹⁹. Ceci dit, il ne s'agit pas d'une particularité marocaine. Dans les pays voisins, la situation économique, sociale et politique a souvent

⁹⁶ DADI Soumaya, *La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : rénovation institutionnelle et promotion des libertés*, ROUVILLOIS Frédéric (dir.), thèse de doctorat, droit, université Paris Descartes, 2014, p. 93

⁹⁷ Dahir n° 1-01-298 du 9 décembre 2001 portant création de l'institution « Diwan AI Madhalim » et le dahir n° 1-00-350 du 10 avril 2001 concernant la réorganisation du conseil consultatif des droits de l'homme.

⁹⁸ ZAKI Lamia, « Maroc : dépendance alimentaire, radicalisation contestataire, répression autoritaire. État des résistances dans le Sud-2009 » [en ligne], *CETRI*, [consulté le 13 juillet 2022] <https://www.cetri.be/Maroc-dependance-alimentaire>

⁹⁹ CATUSSE Myriam, « Maroc : un fragile état social dans la réforme néolibérale », in CATUSSE Myriam, DESTREMAU Blandine et VERDIER Eric (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection*, Karthala, 2010, p. 193

conduit à des formes de mobilisation citoyenne parfois violente, dont le « Printemps arabe¹⁰⁰ » constitue une parfaite illustration¹⁰¹.

Le 17 décembre 2010, l'immolation du jeune vendeur ambulant Mohamed Bouazizi déclencha une vague de révoltes, d'abord localisées au centre et au sud de la Tunisie, puis étendues dans tout le pays. Les jeunes sans emploi se sont alliés aux travailleurs des régions périphériques afin de réclamer le droit à la dignité et dénoncer les disparités économiques et sociales¹⁰². Rapidement, les révoltes des régions périphériques ont gagné la capitale et se sont transformées en révolutions dans la mesure où les revendications ne concernaient plus uniquement la dignité, la justice ou la liberté mais plutôt la quête démocratique. Partout en Tunisie, on scanda : « *Le peuple veut la chute du régime* ». Ce même slogan sera ensuite repris en Égypte et les deux chefs d'État, contraints à démissionner au regard de l'ampleur du mouvement, s'écartèrent du pouvoir après plusieurs décennies à la tête des deux pays¹⁰³. Ainsi, c'est dans ce contexte régional marqué par la résurrection des mouvements protestataires que le Maroc entama sa réforme constitutionnelle.

Paragraphe 3. Le contexte de la réforme constitutionnelle de 2011.

Au Maroc, les manifestations liées au « Printemps arabe » ressemblent à celles que l'on retrouvait en Tunisie et en Égypte et s'en distinguent à la fois¹⁰⁴. Elles se ressemblent dans la mesure où l'on retrouve la même hétérogénéité au niveau des profils des participants¹⁰⁵. Pour l'essentiel, il s'agissait de jeunes diplômés sans emploi et sans orientation politique ou partisane

¹⁰⁰ L'expression « Printemps arabe » renvoie aux mouvements de contestation et de révolte qu'ont connus plusieurs pays arabes à partir de décembre 2010, à commencer par la Tunisie puis l'Égypte, la Lybie, le Yémen et dans une certaine mesure, le Maroc et l'Algérie. Le terme « printemps » renvoie à la saison durant laquelle les plantes fleurissent et les animaux sortent de leur tanière. Après un hiver généralement pluvieux et maussade, vient le printemps, doux et lumineux. Appliquée au contexte politique de 2010, l'expression signifie que les peuples arabes, à travers les révolutions menées, tentent de sortir d'une période morose et revendiquent un changement de régime, aspirant à un meilleur avenir à une nouvelle vie politique.

¹⁰¹ PHILIPPE Xavier « Tours et contours des transitions constitutionnelles... Essai de typologie des transitions », in PHILIPPE Xavier et alii, *Transitions constitutions et Constitutions transitionnelles : Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit ?*, Institut Universitaire Varenne, collection transition & Justice, 2014, p. 15

¹⁰² YARED Carla, *La construction du constitutionnalisme tunisien. Étude de droit comparé*, PONTHEAU Marie-Claire (dir.), thèse, droit, université de Bordeaux, 2018, p. 15

¹⁰³ Après 23 ans à la tête de l'État tunisien, le président de la République Zine el-Abidine Ben Ali quitta le pouvoir le 14 janvier 2011. S'agissant de Hosni Moubarak, président de la République d'Égypte, il démissionna de son poste le 11 février 2011 après 29 ans à la tête de l'État.

¹⁰⁴ DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël, « Maroc : réformer sans bouleverser » in CHARILLON Frédéric et DIECKHOFF Alain (dir.), *Afrique du Nord - Moyen-Orient 2012-2013 - Printemps arabes : trajectoires variées, incertitudes persistantes*, La Documentation Française, Coll. Mondes Émergents, 2012, p. 18

¹⁰⁵ DESRUES Thierry, « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *L'Année du Maghreb*, VIII, 2012, p. 361

préalable qui s'étaient alliés avec des militants politiques (notamment la gauche non gouvernementale¹⁰⁶) et associatifs (les militants des associations de défense des droits de l'Homme¹⁰⁷ ainsi que des militants des associations culturelles amazighes et des jeunes islamistes appartenant à des organisations illégales¹⁰⁸). Elles s'en distinguent toutefois, car les revendications de la jeunesse marocaine n'étaient pas de la même nature ni de la même intensité. En effet, les manifestants n'ont pas revendiqué la chute du régime comme cela fut le cas dans les pays voisins, mais une meilleure gouvernance et exigeaient surtout une meilleure lutte contre les inégalités sociales et une plus grande moralisation de la vie publique.

C'est ainsi que le Mouvement du 20 février (M20F) fut créé. Il s'agit d'un mouvement social de contestation qui au départ avait commencé sur les réseaux sociaux avant de muter en manifestations de rue à partir du 20 février 2011. Ce jour-là, 37.000 manifestants d'après la police et 238.000 d'après les organisateurs défilèrent dans 53 sites, suite à un appel lancé sur Facebook¹⁰⁹. Partout dans le Royaume, la jeunesse exprima des revendications notamment politiques (adoption d'une constitution démocratique, révocation du gouvernement, fin du *Makhzen* ...), économiques (dénonciation de la gestion des ressources naturelles par des entreprises privées, de surcroît étrangères ; dénonciation des liens existant entre le monde politique et le monde des affaires ...), sociales (accès à l'éducation, la santé, l'emploi ...) et identitaires (reconnaissance du caractère officiel de la langue amazighe, égalité homme-femme, liberté de conscience ...) ¹¹⁰. D'aucuns ont appelé au départ de la scène politique de certains dirigeants ou encore revendiquaient l'instauration d'une monarchie parlementaire ou la fin du financement des festivals et l'affectation des fonds alloués à des fins sociales¹¹¹... La divergence des revendications semble *de facto* être le reflet de la diversité des profils participant aux manifestations.

¹⁰⁶ Il s'agit pour l'essentiel du Parti Socialiste Unifié, Parti de l'Avant-garde Démocratique et Socialiste, la Voie Démocratique et des membres de la section jeunesse de l'USFP

¹⁰⁷ Il s'agit notamment de l'association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne – ATTAC, Association marocaine des droits humains – AMDH, Mouvement alternatif pour les libertés individuelles – MALI, Union nationale des étudiants marocains basistes – UNEM, etc.

¹⁰⁸ Parmi lesquelles on retrouve : Justice et Bienfaisance (al-Adl wal-Ihsan), l'Alliance civilisationnelle (al-Badil al-Hadari) ou encore le Mouvement pour la Communauté (al-Harakat lil-al-Oumma).

¹⁰⁹ BENNANI-CHRAÏBI Mounia et JEGHLLALY Mohamed, « La dynamique protestataire du Mouvement du 20 février à Casablanca », *Revue française de science politique*, 2012/5-6 (Vol. 62), p. 867.

¹¹⁰ DESRUES Thierry, « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *op. cit.*, p. 365

¹¹¹ *Ibid.* p. 366

En réponse à ces nombreuses revendications, le Roi prononça un important discours le 9 mars 2011, soit à peine 17 jours après les manifestations du M20F. Il annonça à cette occasion une vaste réforme constitutionnelle, axée autour de sept points fondamentaux, parmi lesquels on retrouve : la consécration constitutionnelle de la pluralité de l'identité marocaine ; la consolidation de l'État de droit et l'élargissement du champ des droits et libertés ; la reconnaissance de la justice comme pouvoir indépendant ; la consolidation du principe de la séparation des pouvoirs, notamment à travers la mise en place d'un régime parlementaire rationalisé, fondé sur un bicamérisme inégalitaire et la nomination du Chef du gouvernement au sein parti politique ayant remporté les élections législatives ; le renforcement du rôle de l'opposition et la consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique¹¹².

En revanche, il serait inexact d'attribuer le bénéfice de la réforme constitutionnelle au Maroc à la seule survenance du « Printemps arabe ». L'adoption d'une nouvelle Constitution en 2011 a certes été propulsée par le contexte national et régional et représentait une réponse aux revendications exprimées par la jeunesse. Néanmoins, ladite réforme n'aurait pu avoir lieu si le terrain n'avait pas été préalablement balisé, de manière à pouvoir semer les graines d'un nouvel ordre constitutionnel. En effet, la participation de l'opposition dans l'exercice du pouvoir depuis 1998, l'instauration de l'IER, de l'INDH, de l'IRCAM et la réforme du Code de la famille de 2004, constituent pour l'essentiel des étapes déterminantes qui permettent d'avancer que la Constitution de 2011 est la conséquence logique et attendue d'une série de réformes initiées plusieurs années auparavant¹¹³.

Afin d'élaborer cette réforme, le Chef de l'État a instauré la Commission Consultative pour la Réforme de la Constitution (CCRC) présidée par le Professeur de droit constitutionnel Abdeltif Menouni et composée de 18 autres membres¹¹⁴ dont « *des juristes, politologues,*

¹¹² Pour plus de précisions, consulter la retranscription du discours royal du 09 mars figurant en annexe.

¹¹³ FERRIÉ Jean-Noël et DUPRET Baudouin, « La nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine », *Confluences Méditerranée*, 2011/3, n° 78, p. 27-28

¹¹⁴ - M. Omar Azzimane : Professeur universitaire, ancien ministre de la Justice et ancien président du CCDH.

- M. Abdellah Saef : Professeur de science politique à la Faculté de droit de Rabat Agdal et président de l'association marocaine des sciences politiques. Ancien ministre de l'Éducation nationale et ancien doyen de la Faculté de droit d'El Mohammédia

- M. Driss El Yazami : Président du CNDH et Secrétaire général de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme.

- M. Mohamed Tozy : Professeur de sciences politiques à la Faculté de droit de Casablanca et d'Aix-en-Provence.

- Mme. Amina Bouayach : Présidente de l'Organisation marocaine des droits de l'Homme et vice-présidente de la Fédération internationale des droits de l'Homme.

- M. Ahmed Harzani : Sociologue et anthropologue, ancien directeur de l'Institut nationale de la recherche agronomique, ancien professeur à l'université Al Akhawayne à Ifrane et ancien président du CCDH.

*praticiens, activistes dans le domaine des droits de l'homme, ex-détenus politiques, représentativité des femmes, des amazighs, des juifs, des sahraouis, des oulémas*¹¹⁵». Au lendemain de sa création, le Roi décida d'instaurer une seconde commission politique dénommée « le mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle » présidée par son conseiller, Mohamed El Moatassim, et composée des chefs des partis politiques et des centrales syndicales. Cette deuxième commission avait pour but de « pallier le déficit de légitimité politique dont souffre la commission consultative¹¹⁶ ». Ainsi, une commission technique composée d'experts, secondée par une commission politique regroupant les représentants des partis politiques, avait pour mission d'élaborer un nouveau texte constitutionnel.

Il convient de noter que le recours à une commission consultative pour l'élaboration d'un projet de réforme constitutionnelle est une première au Maroc. Comme le souligne le Professeur Nadia Bernoussi : « *c'est la première fois qu'il y a une commission préparatoire consultative, la première fois qu'elle opère au grand jour, la première fois qu'elle est nationale, la première fois qu'elle est composée d'éléments de la société civile [...], la première fois qu'elle écoute la classe politique dans sa quasi-totalité et une frange importante de la société civile, la*

- Mme. Rajae Mekkaoui : Professeur de droit constitutionnel à la Faculté de droit de Rabat Agdal et membre du Conseil supérieur des Oulémas.

- Mme. Nadia Bernoussi : Professeur de droit constitutionnel à la Faculté de droit de Rabat, à l'École Nationale de l'Administration, vice-présidente de l'association internationale de droit constitutionnel et membre fondateur de l'association marocaine du droit constitutionnel.

- M. Albert Sasson : Ancien doyen de la faculté des sciences de Rabat et ancien membre du CCDH.

- M. Abderrahmane Libek : Né à Laâyoune, consul général du Royaume à Las Palmas.

- M. Lahcen Oulhaj : Doyen de la Faculté de droit de Rabat-Agdal membre du Conseil économique et social et membre du Comité du manifeste amazigh.

- M. Brahim Semlali : Avocat, président de l'Union des avocats arabes, ex-secrétaire général de l'Ordre des avocats de Casablanca et ex-président de l'Association des barreaux du Maroc.

- M. Abdelaziz Lamghari : Professeur de droit constitutionnel à la faculté de Rabat-Agdal, président de l'Association marocaine de droit constitutionnel, membre suppléant à la commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit) et chargé de mission au Conseil constitutionnel.

- M. Mohamed Berdouzi : Professeur de sociologie politique à la Faculté de droit de Rabat-Agdal, membre du Conseil supérieur de l'enseignement, ex-membre de la CCR, du CCDH, de l'IER et du Comité scientifique du Rapport sur les 50 ans de développement humain au Maroc.

- Mme. Amina Messoudi : Professeur de droit constitutionnel à la Faculté de droit de Rabat-Agdal, ex-membre de la CCR, membre de l'Association marocaine de droit constitutionnel.

- Mme. Zineb Talbi : Magistrat, chargée de mission au Secrétariat général du gouvernement et ex-membre de la Commission consultative de révision de la Moudawana.

- M. Mohamed Saïd Bennani : Président de Chambre à la Cour suprême et directeur de l'Institut supérieur de la magistrature.

- M. Najib Ba Mohamed : Professeur de droit constitutionnel et des libertés publiques à la Faculté de droit de Fès et vice-président de l'Association marocaine du droit constitutionnel.

¹¹⁵ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : entre continuité et ruptures », *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, Lextenso, n° 3 / 2012, mai – juin, p. 665.

¹¹⁶ BENDOUROU Omar, « Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 et la démocratie », in BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ Rkia et MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014, p. 125

première fois qu'un débat et une concertation sont prévus avec les partis politiques [...], la première fois que presque tous les partis politiques sont consultés [...], et c'est aussi la première fois que les syndicats, les jeunes, et la société civile sont consultés¹¹⁷. »

Dès sa création, et conformément aux directives royales exprimées lors du discours du 10 mars 2011 à l'occasion de la nomination et de l'installation des membres de la CCRC, ladite commission reçut différents interlocuteurs afin de délibérer et prendre connaissance de leurs propositions de réformes. Elle commença par recevoir 32 partis politiques pendant 48 heures ; cinq centrales syndicales pendant 7.5 heures ; dix associations des droits de l'Homme, onze associations de défense des droits des femmes, cinq associations relatives à la réforme de la justice, cinq associations en lien avec la moralisation de la vie publique, cinq associations amazighes, huit associations relatives au développement et douze associations en lien avec la jeunesse pour une durée totale de 29 heures¹¹⁸. La Confédération générale des entreprises du Maroc, les Oulémas, les organismes de presses, les fédérations sportives, les représentants du secteur de la culture et des arts ont également été reçus par les membres de la CCRC pour une durée totale de neuf heures¹¹⁹. Enfin, 76 jeunes ont été reçus à titre individuel par la CCRC pendant cinq heures¹²⁰. Au total, la commission Menouni échangea avec 101 institutions et organismes, représentés par 461 personnes (dont 83 femmes) pendant 98.5 heures¹²¹. Environ 200 mémorandums ont été déposés à ladite commission qui devait rapidement en prendre connaissance et proposer un projet de texte constitutionnel au Palais avant son adoption par référendum.

Le travail intéressant fourni par les membres de la CCRC n'a pas empêché certains auteurs ou organismes de considérer qu'elle manquait de légitimité. À titre d'exemple, le Professeur Omar Bendourou considérait que la procédure de révision constitutionnelle était illégitime et que « *l'élection d'une assemblée constituante aurait permis d'élire ces mêmes représentants selon les proportions dégagées toutefois par le suffrage universel. Cette procédure aurait conféré une légitimité à l'opération constituante et une crédibilité au texte constitutionnel, lesquelles auraient répondu aux revendications du mouvement du 20 février.*

¹¹⁷ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : entre continuité et ruptures », *op.cit.*, p. 665

¹¹⁸ BENNANI Mohamed Said, *La Constitution de 2011. Lecture croisée à travers quelques journaux du 9 mars 2011 au 1^{er} juillet 2011*. (en arabe), Dar Essalam, 2012, p. 15

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

Le roi n'a pas voulu prendre un tel risque et a opté pour une commission consultative ayant pour mission de préserver les prérogatives royales. C'est la raison pour laquelle le choix des membres de cette commission a obéi aux critères de fidélité et d'allégeance au makhzen¹²². »

De même, le Parti Socialiste Unifié (PSU), la Voie démocratique, la Ligue marocaine de défense des droits de l'Homme (proche du parti de l'Istiqlal), l'Association marocaine des droits de l'Homme ainsi que certains jeunes animateurs du M20F ont décidé de boycotter les travaux de la CCRC¹²³. Pour le PSU, la réforme constitutionnelle ne devait avoir lieu « *qu'à travers la formation d'instances représentatives des organismes politiques, syndicaux, académiques et civiques comprenant différentes sensibilités, d'où émerge une équipe composée de compétences nationales chargées d'élaborer un projet de réforme constitutionnelle, qui devra être ensuite présenté au débat public pendant un laps de temps suffisant avant de faire l'objet d'une adoption par référendum* ¹²⁴». Pour la Voie démocratique, « *la Constitution démocratique est celle qui est élaborée par une assemblée constituante élue démocratiquement et soumise à référendum afin d'être approuvée par le peuple souverain*¹²⁵. »

La Ligue marocaine de défense des droits de l'Homme a justifié son boycott des travaux de la CCRC par la composition de ladite commission, qui selon son communiqué, témoigne de l'absence de volonté de produire un véritable changement qui répondrait à ses revendications¹²⁶. Enfin, l'Association marocaine des droits de l'Homme a adressé une lettre au président de la CCRC dans laquelle elle indiqua que sa commission manquait de légitimité démocratique, qu'elle n'était pas représentative de la volonté du peuple et qu'elle n'incluait pas, dans sa composition, la majorité des représentants des forces vives de la nation¹²⁷.

Certes, le choix d'une assemblée constituante élue demeure la méthode la plus démocratique dans l'élaboration d'une Constitution¹²⁸. Néanmoins, onze ans après l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale de 2011, plusieurs raisons nous conduisent à penser que le choix de l'instauration de la CCRC était le plus judicieux. D'abord, il convient de distinguer le peuple révolutionnaire du peuple électeur. L'histoire nous apprend que le premier est davantage

¹²² BENDOUROU Omar, « Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 et la démocratie », in *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, op.cit., p. 127

¹²³ BENNANI Mohamed Said, *La Constitution de 2011. Lecture croisée à travers quelques journaux du 9 mars 2011 au 1^{er} juillet 2011*. op. cit. , p. 88-91

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 30^e édition, 2016-2017, p. 236

moderniste, prompt au changement et aux réformes radicales tandis que le second est généralement plus conservateur. Pour preuve, trois semaines après les élections législatives françaises du 8 février 1871 consacrant la victoire des royalistes, la Commune de Paris débute¹²⁹. De même, après les manifestations de Mai 68, le président de Gaulle décida de dissoudre l'Assemblée nationale et les élections législatives subséquentes ont pourtant consacré une nette victoire de la majorité présidentielle¹³⁰. Dans le monde arabe, les premières élections qui ont suivi le mouvement du « Printemps arabe » en Tunisie, en Égypte et au Maroc ont toutes consacré la victoire des partis islamo-conservateurs¹³¹. On peut donc admettre que si une assemblée constituante était élue au Maroc, celle-ci aurait été conservatrice et n'aurait probablement pas permis l'entrée en vigueur d'un texte constitutionnel aussi avancé que celui adopté par référendum le 1^{er} juillet 2011. Ensuite, le choix de la mise en place d'un comité d'experts secondé par une commission politique a permis au texte constitutionnel de faire l'objet d'un large consensus au regard de la méthode participative utilisée. Comme indiqué précédemment, la CCRC a débattu avec plus de 100 institutions pendant environ 100 heures et a reçu près de 200 mémorandums. La Constitution adoptée apparaît donc comme une synthèse de l'intelligence collective, exprimée à travers des débats riches et intenses durant lesquelles différentes tendances et sensibilités se sont exprimées librement. Il n'est pas certain que cette démarche inclusive et participationniste eût été garantie si une assemblée constituante était élue. Enfin, il convient de souligner que la Loi fondamentale de 2011 fait référence à une vingtaine de lois organiques permettant d'en préciser les modalités d'application. Il sera démontré dans ce qui suit que le législateur organique est resté généralement en-deçà des aspirations du texte constitutionnel, participant alors à la création d'un décalage entre l'esprit de la Constitution et la pratique. Tous ces arguments, auxquels on peut rajouter celui relatif au contexte politique du moment qui justifiait l'adoption d'une réforme rapide et consensuelle pour calmer les ardeurs des manifestants et rassurer les plus conservateurs, nous conforte dans notre point de vue selon lequel le choix de l'instauration de la CCRC, était dans le cas d'espèce, le choix le plus adapté.

Si la critique principale que nous pouvons faire à l'endroit de la procédure d'élaboration de la Constitution ne concerne que le manque de temps dont a disposé la CCRC (trois mois

¹²⁹ LAGANA Marc, « Un peuple révolutionnaire : la Commune de Paris 1871 », *Cahiers Bruxellois – Brusselse Cahiers*, 2018/1 (L), p. 175

¹³⁰ COHEN Évelyne, « L'ombre portée de Mai 68 en politique. Démocratie et participation », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2008/2 (n° 98), p. 23

¹³¹ SENIGUER Haoues, « Les islamistes à l'épreuve du printemps arabe et des urnes : une perspective critique », *L'Année du Maghreb*, VIII, 2012, p. 83-86

seulement), il en est autrement s'agissant de la phase qui a suivi l'élaboration de la Constitution et qui a précédé son adoption par référendum. En effet, il est regrettable que les citoyens n'aient disposé que d'une dizaine de jours afin de découvrir le projet de texte constitutionnel. Aussi, le recours aux mosquées afin de convaincre les fidèles de la nécessité de voter en faveur de la Constitution ainsi que la criminalisation de l'appel au boycott à travers une interprétation pour le moins étrange de l'article 90 du Code électoral constituent des irrégularités malheureuses ayant accompagnées l'adoption du texte suprême¹³². Bien plus, le projet de texte constitutionnel présenté aux Marocains le 17 juin 2011 a dû être légèrement amendé avant la tenue du référendum, sans que les citoyens n'en soient informés¹³³. Trois dahirs datés du 17 juin 2011 ont modifié les articles 42, 55 et 132 du projet de texte constitutionnel et ont été publiés au bulletin officiel du 30 juin 2011 qui n'a été distribué qu'une semaine plus tard. Certes, les dispositions modifiées n'entraînent pas de déséquilibres majeurs dans le texte constitutionnel. Néanmoins, l'ajout des dahirs de nomination des membres de la Cour constitutionnelle à la liste des actes royaux ne nécessitant pas le contreseing du Chef du gouvernement ne peut être assimilé à une simple erreur matérielle comme le soutenait le Secrétariat général du gouvernement¹³⁴.

Aussi, il aurait été judicieux de publier les travaux préparatoires ainsi que la version initiale élaborée par la CCRC. Si ces travaux n'ont aucune valeur juridique dans la mesure où ils n'ont pas été établis par une constituante, cela aurait permis aux citoyens, mais surtout aux juristes et universitaires, d'opérer une comparaison entre la version élaborée par la commission et les différents amendements apportés par le Palais, le Secrétariat général du gouvernement ainsi que le mécanisme politique de suivi. D'ailleurs, le Professeur Nadia Bernoussi, membre de la CCRC, indique que « 20 % du texte initial aura été supprimé au dam des modernistes, mais à la faveur de ce qu'on peut appeler un texte consensuel représentant les aspirations des

¹³² L'article 90 du code électoral dispose : « *Est puni d'emprisonnement d'un mois à trois mois et d'une amende de 1200 à 5000 dirhams ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, détourne des suffrages ou incite un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter* » in MADANI Mohamed, « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 » in BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ et Rkia MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014, p. 88

¹³³ BENDOUROU Omar, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : Le changement entre mythe et réalité », *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, Lextenso, n° 3 / 2012, mai – juin, p. 641

¹³⁴ MADANI Mohamed, « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 », *op. cit.*, p. 76

*forces politiques et sociales majoritaires*¹³⁵. » Par conséquent, hormis quelques « fuites » permettant de se rendre compte que certaines dispositions ont été supprimées ou ajoutées, aucun texte ne dévoile les amendements apportés à la version initiale rédigée par la commission.

Somme toute, la procédure d'élaboration de la Constitution de 2011 et les critiques qui l'entourent n'empêchent pas de reconnaître qu'il s'agit d'un texte avancé, ambitieux et audacieux. Il se situe à la fois dans la continuité d'une histoire constitutionnelle fondée sur une monarchie omniprésente mais tente également d'apporter des éléments de rupture, laissant présager l'avènement d'un nouvel ordre constitutionnel. L'objet de notre recherche porte sur cette Loi fondamentale afin d'analyser son contenu et évaluer sa mise en œuvre.

Section 2. Objet de la recherche : apports et limites de la réforme constitutionnelle de 2011.

Selon la célèbre formule de Guy Carcassonne : « *une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur*¹³⁶. » Résolument, la Constitution marocaine de 2011 n'est pas mauvaise et ne peut donc conduire au malheur de la nation. Elle opère un changement très important par rapport à ses devancières et apparaît clairement comme celle qui innove le plus, tant au niveau de la méthode utilisée qu'au niveau des dispositions qu'elle contient. Elle répond également aux deux fonctions essentielles que l'on doit retrouver dans toute Constitution. Elle est à la fois normative et intégrative. Normative, dans la mesure où elle est rédigée, pour l'essentiel, de manière claire et précise et instaure notamment le principe de la hiérarchie des normes. Elle renforce la justice constitutionnelle à travers l'ouverture de la saisine du juge constitutionnel aux justiciables, proclame le principe de la supériorité des conventions internationales sur le droit interne dans le respect de l'identité nationale du Royaume et confère une valeur juridique avérée à son préambule. Elle est aussi intégrative puisqu'elle cherche à garantir « *un consensus fondamental nécessaire à la cohésion sociale*¹³⁷. » Cela se manifeste notamment à travers son préambule qui indique : « *Son unité [celle du Royaume du Maroc], forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses*

¹³⁵ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : entre continuité et ruptures », *op.cit.*, p. 665

¹³⁶ CARCASSONNE Guy, *Petit Dictionnaire de droit constitutionnel*, Seuil, coll. Essais, 2014, p. 48

¹³⁷ PONTTHOREAU Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, Coll. Corpus Droit public, 2010, p. 257

affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen » ou encore « La nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique. »

Au niveau de son architecture, la Constitution de 2011 se distingue de ses devancières par sa longueur et sa structure. Alors que le nombre d'articles oscillaient précédemment entre 100 et 110 articles, le texte suprême de 2011 en compte 180. Son préambule, riche et normatif, pose le principe de l'État de droit, de la démocratie, de la liberté et de la dignité. Il insiste également sur l'identité nationale et sur les valeurs de tolérance et de solidarité. Il prône un Islam ouvert et modéré et recommande le dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde. Il défend également la question de l'intégrité du territoire en référence au conflit qui oppose le Maroc au front Polisario soutenu par l'Algérie concernant la marocanité des territoires du sud. Aussi, il rend compte de la diversité culturelle du Maroc en déclarant la langue arabe ainsi que la langue amazighe comme langues officielles du Royaume.

Les 180 articles que compte la Constitution se répartissent sur 14 titres dont les intitulés diffèrent de ceux des constitutions précédentes. Le titre relatif au Parlement devient consacré au pouvoir législatif, celui du gouvernement au pouvoir exécutif et celui sur la justice au pouvoir judiciaire. Il s'agissait pour le constituant de démontrer que chaque pouvoir est exercé par un organe, ce qui n'était pas le cas dans les textes précédents puisque les fonctions exécutives et législatives étaient partagées avec le Chef de l'État. En outre, l'ordre des titres au sein du texte suprême mérite d'être analysé. Dans les constitutions précédentes, le titre premier était intitulé « dispositions générales » et comprenait des articles relatifs à l'identité du pays, tout en proclamant quelques droits et libertés fondamentaux. Le titre II était consacré à la monarchie, le titre III au Parlement, le titre IV au gouvernement, le titre V aux rapports entre les pouvoirs, le titre VI au Conseil constitutionnel et le titre VII à la justice. Dans la Constitution de 2011, le titre premier est maintenu et a été sensiblement enrichi par des références aux rôles des partis politiques, des organisations syndicales et de la société civile. Les droits de l'opposition parlementaire sont évoqués dans ce titre, avant même celui consacré à la monarchie. Le titre II, anciennement relatif à la royauté, traite désormais des droits et libertés fondamentaux en 22 articles. Le titre III évoque la royauté et les titres IV, V et VI traitent du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et des rapports entre les pouvoirs. Le titre VII est

consacré au pouvoir judiciaire avant le titre VIII relatif à la Cour constitutionnelle qui vient remplacer le Conseil constitutionnel. Ainsi, la structure du texte suprême témoigne de l'intérêt primordial accordé par le constituant aux droits et libertés fondamentaux irriguant une grande partie de la Loi fondamentale. D'ailleurs, le constituant ne s'est pas contenté de proclamer des droits et libertés mais a également cherché à mettre en place des outils constitutionnels permettant de les garantir.

En effet, la Loi fondamentale prévoit des mécanismes juridictionnels et non-juridictionnels permettant de protéger les droits et libertés fondamentaux. Le développement de la justice constitutionnelle, à travers l'instauration d'une Cour constitutionnelle composée différemment et disposant de compétences plus larges que celles de son prédécesseur, témoigne de la volonté du constituant d'aller dans ce sens. De même, le passage d'une autorité judiciaire à un pouvoir judiciaire indépendant et la constitutionnalisation d'instances chargées de la protection et de la promotion des droits de l'Homme démontrent l'importance accordée par le constituant à cette question. Ainsi, le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH), le Médiateur, le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME), l'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD) ont été inscrits dans le marbre constitutionnel.

Par ailleurs, le principe de la séparation des pouvoirs a été proclamé pour la première fois dans la Loi fondamentale de 2011 (article premier alinéa 2). Le pouvoir législatif a été clairement revalorisé à travers l'instauration d'un bicamérisme inégalitaire qui profite à la Chambre des représentants (article 84 alinéa 4), dont les membres sont élus au suffrage universel direct (article 62 alinéa 1). Le domaine de la loi a été étendu (article 72) et les compétences du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques ont été renforcées (articles 100 à 106). Néanmoins, le constituant n'a pas omis d'introduire des mécanismes de rationalisation du parlementarisme, permettant d'empêcher les entraves à la production législative et de garantir la stabilité gouvernementale. S'agissant du pouvoir exécutif, le texte suprême a posé les fondations d'un régime primoministériel puisque, pour la première fois, la nomination du Chef du gouvernement n'est plus une compétence discrétionnaire dévolue au Roi. En effet, le Chef du gouvernement est désormais nommé au sein du parti politique ayant remporté les élections législatives (article 47). En revanche, le texte constitutionnel reste muet sur la démarche à suivre si le candidat désigné ne parvenait pas à former une majorité.

S'agissant des compétences royales, le constituant de 2011 a prévu une série de dispositions permettant, de manière inédite, de rationaliser les pouvoirs du Chef de l'État. Dans un premier temps, le caractère sacré de la personne du Roi a été abandonné au profit de l'expression : « *respect lui est dû*¹³⁸ ». En matière législative, le référendum législatif étant écarté, seul le Parlement est désormais compétent pour adopter une loi. Même lorsque la Chambre des représentants est dissoute, le Roi ne peut intervenir en matière législative. Le Chef de l'État ne garde que la possibilité de demander une deuxième lecture ou saisir la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'action. S'agissant de l'exercice de la fonction exécutive par le Chef de l'État, le constituant prévoit toujours la présidence du Conseil des ministres par le Roi¹³⁹. En revanche, le Conseil du gouvernement présidé par le Chef du gouvernement a été constitutionnalisé et ses compétences clairement établies¹⁴⁰. En outre, le Roi continue de nommer les membres du gouvernement sur proposition du Chef du gouvernement. S'il peut toujours révoquer les ministres après une simple consultation du Chef du gouvernement, il ne peut cependant plus révoquer directement ce dernier (ce qui nous interroge sur le caractère moniste ou dualiste du régime). Enfin, les dahirs royaux qui bénéficiaient d'une immunité juridictionnelle absolue, semblent la perdre à la lecture de l'article 118 alinéa 2 de la Constitution qui dispose : « *Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.* »

Aussi, le texte suprême a tenté de répondre aux revendications des jeunes manifestants du M20F en matière de moralisation de la vie publique et de bonne gouvernance¹⁴¹. D'ailleurs, l'article premier de la Constitution indique que le régime constitutionnel du Maroc est fondé sur « *la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.* » Le titre XII de la Loi fondamentale, intitulé « De la bonne gouvernance » est entièrement dédié à la question. Il prévoit des principes généraux

¹³⁸ Article 46 de la Constitution.

¹³⁹ Conformément à l'article 49 de la Constitution, le Conseil des ministres délibère notamment des orientations stratégiques de la politique de l'État, des nominations à certains emplois civils et des projets de loi les plus importants (projets de révision de la Constitution, projets de lois organiques, orientations générales du projet de loi de finances, projets de loi cadre ...)

¹⁴⁰ Conformément à l'article 92 de la Constitution, le Conseil du Gouvernement délibère notamment de la politique générale de l'État avant sa présentation en Conseil des ministres, des politiques publiques et sectorielles, des projets de loi, des décrets-lois et de la nomination des à certains emplois civils supérieurs.

¹⁴¹ VAIREL Frédéric, « Chapitre 2 / Ouverture politique et naissance de la "société civile" », in VAIREL Frédéric (dir.), *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 82.

devant être observés dans tout service public (égalité, neutralité, transparence, probité, reddition des comptes ...) et crée trois instances constitutionnelles chargées de veiller à l'application concrète de ces principes. Il s'agit de la Haute autorité de la communication audiovisuelle (article 165), du Conseil de la concurrence (article 166) et de l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption (article 167). Enfin, les compétences de la Cour des comptes, dont l'indépendance est garantie par la Constitution, sont renforcées en vertu de l'article 147 alinéa 2 de la Constitution qui dispose : « *La Cour des Comptes a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'État et des organismes publics.* »

Le rôle du citoyen dans le processus décisionnel n'a pas été omis par le texte suprême de 2011. Parallèlement à la réhabilitation de la représentation nationale et la parlementarisation du régime, le constituant a innové en matière de démocratie participative, de manière à impliquer davantage le citoyen dans la chose publique. Ainsi, le droit de pétition et le droit des citoyens à présenter des propositions en matière législative ont été consacrés par les articles 14 et 15 de la Constitution. En matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, l'article 13 prévoit la création d'instances de concertation par les pouvoirs publics, permettant d'associer les différents acteurs sociaux en la matière. Enfin, trois instances consultatives relatives à la promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative ont été prévues par le constituant aux articles 168 à 170. Il s'agit du Conseil supérieur de l'éducation de la formation et de la recherche scientifique, du Conseil consultatif de la famille et de l'enfance et du Conseil de la jeunesse et de l'action associative.

Malgré les avancées notables du texte constitutionnel, il convient de souligner que ce dernier souffre de quelques imperfections et ambiguïtés. En effet, le contexte politique de son adoption a impliqué une évidente célérité au niveau de son élaboration et la volonté d'en faire un texte consensuel a conduit à neutraliser certaines de ses dispositions, renfermées dans des références identitaires superflues. Si l'on ne peut que se réjouir de la reconnaissance de la primauté des conventions internationales sur le droit interne et l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines, le fait d'encadrer ces dispositions par de nombreux renvois à « l'identité nationale immuable », « aux constantes fédératrices de la nation » ou encore « aux constantes et lois du Royaume » ne peut que nous interroger sur ce qui reste de ces principes. D'ailleurs, le fait de prévoir un représentant des Oulémas au sein de la Cour constitutionnelle nous laisse perplexe sur cette volonté quasi-contradictoire consistant à proclamer un arsenal de

droits et libertés avancés d'un côté et en même temps, chercher à les encadrer par des références multiples à l'identité nationale, tout en prévoyant une forme de contrôle d'islamicité de la loi lors de la saisine de la juridiction constitutionnelle.

En dépit des imperfections et ambiguïtés de la Loi fondamentale, elle fut adoptée lors du référendum organisé le 1^{er} juillet 2011, par 98,47 % des électeurs et avec un taux de participation de 73,50 %¹⁴². En raison de ses dispositions innovantes et avancées, il était légitime de penser qu'au moment de sa promulgation, nous étions à l'aube d'un nouvel ordre constitutionnel. Les premiers articles et ouvrages publiés en lien avec la nouvelle Constitution témoignent de ce sentiment¹⁴³. Toutefois, comme le soulignent les Professeurs André Cabanis et Abdelhak Azzouzi : « *Si les maladresses du droit peuvent aggraver les injustices et exaspérer les amertumes, personne n'imagine qu'il suffise de promulguer une nouvelle constitution, pas même de nouveaux codes, pour régler tous les problèmes de fond qui agitent une société*¹⁴⁴ ». Une constitution aussi novatrice soit-elle, ne demeure que des mots couchés sur le papier. Son application et son implémentation dans l'ordre juridique et politique national dépendent de la capacité des acteurs politiques, des magistrats et des citoyens à se l'approprier et à lui donner sa pleine valeur. Afin de mieux se rendre compte des potentialités du texte suprême, il ne suffit donc pas de l'analyser ni de le comparer aux autres constitutions avancées. Il convient également de s'intéresser à sa mise en œuvre et le confronter à la pratique institutionnelle. S'intéresser à la production législative, à la jurisprudence et à l'actualité politique du pays est le moyen qui nous semble le plus à même de déterminer le degré de changement apporté par le nouveau texte constitutionnel et son influence réelle.

À ce titre, le présent travail tente de dresser le parallèle entre le texte constitutionnel et la pratique qui s'en est suivie. Onze ans après l'adoption de la nouvelle Constitution, il est possible de commencer à mesurer son impact concret sur la protection des droits et libertés

¹⁴² Les résultats du référendum du 1^{er} juillet 2011 ont été proclamés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 815-2011 du 14 juillet 2011.

¹⁴³ Pour le Professeur Mohammed Amine Benabdallah : « *La vie constitutionnelle marocaine se décompose désormais en deux phases : avant le 9 mars 2011 et après le 9 mars 2011* » in BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011 », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 114

De même pour le Professeur David Melloni : « *Nombreuses sont les assertions, dans le texte constitutionnel, destinées à traduire, en termes juridiques, cette volonté d'instaurer un nouvel ordre constitutionnel, fondé sur une séparation effective des pouvoirs.* » in MELLONI David, « Le nouvel ordre constitutionnel marocain : de la " monarchie gouvernante " à la " monarchie parlementaire " ? » in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 8

¹⁴⁴ AZZOUZI Abdelhak, CABANIS André, *Le néo-constitutionnalisme marocain à l'épreuve du printemps arabe*, op. cit., p. 13

fondamentaux et l'organisation des pouvoirs. Autrement dit, suffisamment de temps s'est écoulé pour qu'il soit possible d'effectuer une sorte « d'audit » de la mise en œuvre du texte suprême. Pour ce faire, il est pertinent de s'intéresser aux lois organiques prévues par le texte suprême. De même, la proclamation de droits et libertés encerclés par de nombreux renvois à l'identité nationale requiert une attention particulière à la jurisprudence constitutionnelle et au-delà. Enfin, en termes d'organisation des pouvoirs, le constituant a vraisemblablement manqué de précisions s'agissant de l'étendue des pouvoirs royaux et de la nature du régime mis en place. Il est donc utile d'analyser la nature concrète des rapports entre le Roi et le Chef du gouvernement afin de déterminer si la monarchie exécutive appliquée sous les anciens textes suprêmes a été remplacée par la pratique d'une monarchie parlementaire établie, ou du moins en voie de parlementarisation.

Section 3. Méthodologie de la recherche.

L'objet de notre recherche s'articule donc autour de deux axes fondamentaux : l'analyse du texte de la Constitution et sa confrontation à la pratique. Le premier axe nécessite de reprendre le contenu de la Constitution afin d'en analyser la portée ; déterminer la valeur ajoutée, notamment par rapport aux textes suprêmes précédents et, à toute fin utile, comparer ses dispositions à celles des constitutions les plus avancées. Aussi, une telle démarche implique de mettre en lumière les oublis, les ambiguïtés et les imperfections du texte constitutionnel et requiert une attention particulière à ses silences qu'il s'agit de tenter d'interpréter. La doctrine - entendue au sens large comme tout article, essai, commentaire, ouvrage, thèse, qu'ils soient l'œuvre d'universitaires ou de praticiens du droit¹⁴⁵ - constitue une ressource précieuse permettant d'aborder ces sujets et occupe une place importante dans la présente étude. D'ailleurs, en plus de la doctrine francophone riche et abondante, nous ne nous sommes pas privé de recourir à la doctrine arabophone et anglophone, au regard de la qualité et de la pertinence de leurs contributions¹⁴⁶.

Concernant le deuxième axe relatif à la pratique, il convient de s'intéresser aux nombreuses lois organiques auxquelles la Constitution fait référence. Les choix opérés par le législateur organique méritent d'être analysés dans la mesure où ils constituent le prolongement du texte suprême lui-même. En outre, la protection des droits et libertés étant du ressort du

¹⁴⁵ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, 2e éd., Paris, Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2016, p. 30

¹⁴⁶ La plupart des traductions réalisées dans cette étude sont personnelles.

Parlement et du juge, il est essentiel de s'intéresser à la production normative de ces deux institutions, afin de déterminer dans quelle mesure la loi et la jurisprudence (constitutionnelle, administrative et judiciaire) ont permis l'implémentation du texte constitutionnel. En prenant en considération le fait que de nouveaux droits et libertés ont été proclamés pour la première fois dans la Constitution de 2011¹⁴⁷, il est légitime de s'attendre à ce qu'un effort d'harmonisation des législations et des jurisprudences soit fourni. Afin de traiter cette question, le recours à la doctrine, mais également aux rapports des institutions officielles et des ONG chargées de la promotion des droits de l'Homme est souhaitable. À ce titre, les rapports et mémorandums du CNDH, du HCP, de Human Rights Watch, de l'association ADALA et de la Fondation ALKARAMA constitueront, parmi d'autres, des ressources précieuses permettant d'identifier les domaines dans lesquels la protection des droits et libertés fondamentaux s'avère insuffisante et les réformes et qu'il convient de mener afin d'y remédier.

Par ailleurs, l'analyse de la pratique suppose d'étudier le réaménagement des pouvoirs. Ainsi, les questions relatives aux compétences du Roi et à son influence sur les pouvoirs exécutif et législatif devront être traitées. Alors que le texte suprême semble poser les fondations d'un régime primo-ministériel, s'interroger sur la réalité d'une telle supposition dans la pratique nous semble pertinent. La réponse à cette question nécessite de s'intéresser non seulement à la doctrine, lorsqu'elle existe, mais également à la presse et aux interviews des acteurs politiques. Dans le présent travail, le recours abondant aux articles de presse comme source d'informations se justifie par la nature du sujet traité. Comme la Constitution n'est pas suffisamment claire sur le régime politique mis en place¹⁴⁸, il est nécessaire de s'approcher de la réalité de l'exercice du pouvoir afin de l'identifier. Les discours du Roi, les communiqués du Palais royal, la parole des acteurs politiques sont des ressources précieuses dont l'analyse

¹⁴⁷ Nous pouvons en citer à titre d'exemples : le principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines, le droit à la vie, la dignité, le principe de non-discrimination, le droit au procès équitable, les droits de la défense, la présomption d'innocence ...)

¹⁴⁸ La Constitution de 2011 dispose dans son article 1^{er} alinéa 1 : « *Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale.* » Cet article se distingue de celui figurant dans les constitutions précédentes dans la mesure où le terme « parlementaire » n'y figurait pas. Toutefois, il serait inexact de se contenter de la lecture de cet article premier afin d'avancer que la monarchie marocaine serait devenue parlementaire. Cela impliquerait, au même titre que les monarchies parlementaires européennes, que le Chef de l'État règne mais ne gouverne pas. Or, la Constitution de 2011 continue de conférer des compétences importantes au Roi, notamment en matière de nomination et de révocation des membres du gouvernement. Le Conseil des ministres, présidé par le Roi est maintenu également et constitue l'instance au sein de laquelle les décisions stratégiques sont délibérées. Dès lors, il est légitime de se demander si la pratique du pouvoir au sein du régime marocain s'apparente à celle que l'on retrouve dans les monarchies exécutives ou dans les monarchies parlementaires. Aussi, il est possible qu'un système hybride soit pratiqué, laissant alors penser à l'installation d'une monarchie en voie de parlementarisation.

permettra de tirer certaines conclusions. Dès lors, il est légitime de recourir à la presse afin de recueillir et exploiter certaines informations, notamment récentes, qui n'ont pas encore fait l'objet d'analyses ou commentaires doctrinaux.

Ainsi, la présente étude mêle une approche à la fois empirique et analytique du sujet. La méthode empirique tend à chercher le degré de mise en œuvre de la Constitution de 2011 par le biais de données quantitatives recueillies essentiellement de la presse et des sites web de certaines institutions. En effet, les sites du Secrétariat général du gouvernement, du ministère chargé des Relations avec le Parlement, des deux chambres parlementaires, de la Cour constitutionnelle, du Haut-Commissariat au Plan, du CSPJ et du CNDH fournissent des données actualisées intéressantes à étudier et renseignent par conséquent sur la mise en œuvre matérielle de la Constitution. Quant à la méthode analytique, elle suppose une étude de l'évolution politique, juridique et institutionnelle portée par la Constitution et en même temps, requiert l'observation de la pratique, inséparable de cette évolution. Cette démarche implique donc l'évaluation de la mise en œuvre de la Constitution à la lumière de sa lettre et de son esprit.

En revanche, il convient de préciser que le présent travail n'est pas une thèse de droit comparé. Il n'a pas vocation à chercher les traits communs, les influences et les divergences entre le système constitutionnel marocain et celui d'autres pays amis ou voisins. Bien que la comparaison ne soit pas indispensable à la démonstration, cela ne nous empêche pour autant d'en faire un usage stratégique et ciblé. Ainsi, l'outil comparatif sera utilisé opportunément à titre d'illustration ou d'explication et peut servir également à formuler des suggestions et propositions utiles. Si l'exploitation de cet outil permet de ne pas verser dans la spéculation, elle nécessite néanmoins une prudence particulière. Pour cela, un important travail de contextualisation, de contrôle et de vérification a été mené afin de parvenir à déceler les pratiques institutionnelles des États, en prenant en considération à la fois le texte et le contexte.

En définitive, l'approche méthodologique retenue, associant étude du texte constitutionnel et analyse de la pratique à la lumière de la doctrine, de la production normative (législative et jurisprudentielle), des rapports et études ainsi que de la presse, permet de saisir à la fois les enjeux et la problématique de la recherche.

Section 4. Enjeux et problématique de la recherche.

L'étude du constitutionnalisme marocain depuis 2011 met en lumière la disparité pouvant exister entre la constitution écrite et la constitution réelle. Comme l'indiquait René Capitant : « *On reconnaît l'étrange faiblesse des textes en matière constitutionnelle, la force d'évasion de la vie politique hors des formules, où l'on a tenté de l'enserrer, le divorce presque constant qui en résulte entre l'apparence juridique et la réalité politique, en un mot l'importance de la coutume constitutionnelle, à côté, et souvent à l'encontre des constitutions écrites*¹⁴⁹. » De même, le Professeur Pierre Avril écrivait dans son célèbre ouvrage, *Les conventions de la Constitution* : « *Il ne suffit pas de lire la Constitution écrite pour connaître la Constitution réelle, c'est-à-dire les normes qui régissent effectivement le Gouvernement du pays, the living Constitution comme le désignent les Américains*¹⁵⁰. » La Constitution de 2011 n'échappe pas à ce constat. En effet, l'un des enjeux derrière ce travail de recherche est de s'approcher le plus possible de la « *Living Constitution* ». Celle qui est appliquée réellement par les pouvoirs publics, et qu'on peut d'ores et déjà qualifier comme relativement éloignée du texte constitutionnel lui-même.

Parce qu'une Constitution n'est pas qu'un texte mais également « *un esprit, des institutions et une pratique*¹⁵¹ » selon la célèbre formule du général de Gaulle, étudier la Constitution de 2011 ne peut se faire sans tenter de saisir son esprit et la confronter à la pratique. Comparé aux lois fondamentales précédentes, le texte suprême de 2011 apparaît clairement comme étant libéral. La proclamation d'un large catalogue de droit et libertés fondamentaux, inspiré des constitutions et conventions internationales de référence, témoigne de cet esprit. De même, les dispositions relatives à l'organisation des pouvoirs attestent de la volonté d'instaurer un régime parlementaire dans lequel le Chef du gouvernement tient un rôle central¹⁵². La désacralisation de la personne du Roi, le renforcement de la légitimité démocratique du Chef du gouvernement et l'attribution de compétences importantes à ce dernier permettent de penser que le constituant a tenté d'instaurer une monarchie parlementaire. La configuration adoptée

¹⁴⁹ CAPITANT René, « La coutume constitutionnelle » (1929), rééd. *RDP*, 1979 p. 962 cité par BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle - A propos d'un ouvrage récent » [en ligne], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6 - janvier 1999 [consulté le 24 juillet 2022] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-droit-constitutionnel-par-dela-le-texte-constitutionnel-et-la-jurisprudence-constitutionnelle-a>

¹⁵⁰ AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, p. 147-148

¹⁵¹ Conférence de presse du général de Gaulle du 31 janvier 1964.

¹⁵² DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël et OMARY Kenza, « Des réformes substantielles et conservatrices », *Oasis*, 2012, n°15, p. 43.

par ce dernier semble être celle d'un exécutif dirigé par un Chef de gouvernement politiquement responsable devant les représentants de la nation, tandis que le Chef de l'État garderait tout de même une place prééminente, sans pour autant influencer ni déterminer le programme politique de l'exécutif. Ainsi, l'esprit de la Constitution de 2011 va dans le sens d'une meilleure protection des droits et libertés fondamentaux et une meilleure séparation des pouvoirs.

S'agissant de la pratique, nous ne trahisons aucun secret en soutenant que le nouvel ordre constitutionnel, tant espéré au lendemain de l'adoption de la Constitution de 2011, n'est pas encore établi. Quelques changements intéressants ont certes eu lieu. Toutefois, force est de constater l'existence d'un réel décalage entre la Constitution d'une part et la pratique de l'autre. D'aucuns pourront avancer que ce nouvel ordre constitutionnel peine à s'installer en raison de la Constitution elle-même qui serait ambiguë et trop consensuelle. Nous ne partageons pas cet avis. Il est vrai que certaines dispositions de la Constitution manquent de clarté et de cohérence, il est même vrai que par moment, le constituant a préféré esquiver certaines questions afin de donner aux pouvoirs publics, en particulier au Roi, toute latitude pour intervenir. Néanmoins, la Constitution ne peut pas être rédigée de la même manière que le Code civil. Elle ne peut pas prévoir en son sein toutes les dispositions nécessaires à couvrir les éventualités impliquées par l'exercice du pouvoir et la protection des droits et libertés fondamentaux. Pour reprendre une métaphore utilisée par le Professeur Nadia Bernoussi, mieux vaut voir la Constitution « *comme une partition de musique, l'interprète y joue un rôle fondamental* ». Or, le constat que nous pouvons dresser onze ans après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011 n'est guère flatteur. Il semblerait que l'interprète ait mal compris la partition et que la musique soit, par conséquent, peu harmonieuse.

Loin de nous l'idée d'identifier un coupable ou désigner une autorité à cause de laquelle ce nouvel ordre constitutionnel tarderait à émerger. Cela serait injuste, inapproprié et surtout inexact, tant la Constitution est l'affaire de tous. Nous lui préférons une autre approche, celle consistant à proposer des pistes de réflexion, qui, sans être exhaustives, pourraient produire l'effet escompté. À ce titre, il conviendrait d'identifier les lois, les jurisprudences et les pratiques qui entravent encore aujourd'hui l'application pleine et entière de la Constitution et proposer des alternatives dans ce sens, en se référant notamment au droit comparé.

Toutefois, précisons d'emblée que le but derrière toute réforme constitutionnelle n'est pas celui de résoudre les problèmes de justice sociale ni celui de fixer un modèle de

développement. Dès lors, ce que l'on entend par un nouvel ordre constitutionnel n'a aucun rapport avec des données socio-économiques ou des indicateurs de performances financières. De même, l'évaluation de la capacité de la Constitution à produire un changement effectif implique forcément une part de subjectivité qu'il convient d'encadrer à travers un argumentaire fécond. En effet, si d'aucuns estiment que la Constitution de 2011 n'est pas applicable en raison de son ambiguïté ou du déficit démocratique ayant entouré son élaboration¹⁵³, nous considérons que le principal problème derrière la faiblesse de la mise en œuvre de la Constitution n'est pas due à la Loi fondamentale elle-même, ni au processus de son élaboration mais plutôt aux acteurs censés l'appliquer et l'interpréter. La Loi fondamentale a certes changé, mais le personnel politique, l'administration, les magistrats, sont restés les mêmes. Il s'agit d'une nouvelle Constitution appliquée par l'élite d'hier qui a tendance à perpétuer des pratiques longuement installées.

La présente étude tente de répondre à une série de questions dont l'acheminement conduit à poser une question centrale. D'abord, quels sont les apports du texte constitutionnel de 2011 et quelles en sont les limites ? Ensuite, quelle pourrait être l'évaluation du degré d'application de la Constitution, onze ans après son adoption, par les acteurs chargés de l'appliquer et de l'interpréter ? Enfin, ces questions nous conduisent à nous demander : dans quelle mesure l'adoption de la Constitution du 29 juillet 2011 a permis l'émergence d'un nouvel ordre constitutionnel ? Afin de répondre à ces questions, nous avons délibérément choisi de nous inspirer des dispositions de l'article 16 de la DDHC dans la construction de notre plan. En effet, un nouvel ordre constitutionnel ne peut être établi qu'à la double condition d'une garantie effective des droits et libertés fondamentaux et une séparation réelle des pouvoirs. Or, à la lecture du texte suprême et après sa confrontation à la pratique institutionnelle, il apparaît que la garantie des droits et libertés fondamentaux demeure contrastée (Partie I) et que l'application du principe de la séparation des pouvoirs est toujours nuancée (Partie II).

¹⁵³ MADANI Mohamed, « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 », *op. cit.*, p. 58

PARTIE I : Une garantie contrastée des droits et libertés fondamentaux.

Les droits et libertés fondamentaux occupent de nos jours une place centrale dans le droit constitutionnel contemporain. Les deux notions, dissociables mais interdépendantes, méritent alors d'être définies. Selon le Professeur Michel Levinet, les droits fondamentaux « renvoient à des prérogatives individuelles sur autrui ou contre autrui, consistant à exiger une action ou une abstention (droits au respect de : la vie, l'intégrité physique et morale, la propriété ; droits civiques...)»¹⁵⁴ tandis que les libertés fondamentales « évoquent des zones d'autonomie de la personne où les bénéficiaires peuvent agir a priori comme ils l'entendent (libertés de conscience et de religion, d'expression, d'association, de réunion) »¹⁵⁵. Aussi, il convient de noter un changement substantiel au niveau de la terminologie. La notion juridique de « droits de l'Homme », apparue pour la première fois dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, a tendance à être supplantée par une autre expression, à savoir « les droits et libertés fondamentaux ». Ces derniers ne sont plus seulement ceux de l'individu mais également ceux de l'espèce humaine, voire ceux des animaux, des générations futures et même du numérique¹⁵⁶.

Les droits et libertés fondamentaux peuvent se définir de manière formelle, matérielle ou fonctionnelle. Sur le plan formel, ils désignent les droits et libertés inscrits dans un texte constitutionnel ou un texte international dont l'objet est de dresser leur liste¹⁵⁷. Le critère matériel revient à considérer que les droits et les libertés seraient fondamentaux en fonction de leur degré d'importance¹⁵⁸, tandis que la dimension fonctionnelle de la notion sert à limiter le pouvoir des gouvernants¹⁵⁹. Le développement des droits et libertés fondamentaux dans le monde s'est effectué en plusieurs étapes¹⁶⁰. La première vague de droits fondamentaux s'est manifestée à travers l'adoption de la Constitution des États-Unis en 1787 et la DDHC de 1789. La deuxième vague peut être constatée à la seconde moitié du XXème siècle, avec la proclamation d'une série de droits fondamentaux dans plusieurs textes constitutionnels, notamment en France, en Allemagne et en Italie. La troisième vague concerna des pays européens tel que la Grèce, l'Espagne et le Portugal puis plus globalement dans les pays de l'Europe l'Est. Pour le Professeur Bertrand Mathieu, le développement du constitutionnalisme dans les pays du Maghreb à la suite du « Printemps arabe » constitue une nouvelle vague dans l'expansion des droits fondamentaux à travers le monde et représente un véritable défi dans des sociétés où d'autres valeurs sont en concurrence¹⁶¹.

En effet, la Constitution marocaine du 29 juillet 2011 est le premier texte suprême à avoir été adopté au Maghreb à la suite des soulèvements populaires liés au mouvement du « Printemps arabe ». Ce nouveau texte comporte une véritable charte des droits et libertés proclamés au titre II, mais aussi aux titres VII et XII. Il consacre les droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus et met en place des mécanismes de protection de ces droits, en prenant en considération leur universalité et leur indivisibilité. En plus de la proclamation de l'ensemble des droits et libertés contenus dans la déclaration universelle des droits de l'Homme, le constituant de 2011 a consacré la primauté des conventions internationales ratifiées par le Royaume sur les législations nationales et a affirmé l'engagement des pouvoirs publics à harmoniser ces législations avec les dispositions des conventions ratifiées.

Parallèlement à la proclamation d'une série de droits et libertés fondamentaux, le constituant de 2011 a également renforcé le poids et la fonction du juge constitutionnel, notamment à travers l'ouverture de la saisine de la juridiction constitutionnelle aux justiciables. Ainsi, un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception est prévu par le texte suprême et permet donc à tout justiciable de soulever la non-conformité d'une loi aux droits et libertés garantis par la Constitution. Plus que jamais, la loi apparaît comme l'expression de la volonté générale, dans le respect de la Constitution. Sa légitimité n'est admise que lorsqu'elle est en conformité avec les dispositions du texte constitutionnel, hiérarchiquement supérieur.

Dans la présente partie, il s'agira de prendre connaissance des droits et libertés proclamés par le constituant et analyser les mécanismes en permettant la protection. Toutefois, une telle étude ne peut être complète qu'en s'appuyant sur une analyse des réformes législatives adoptées depuis 2011 ainsi qu'une étude de la jurisprudence constitutionnelle, judiciaire et

¹⁵⁴ LEVINET Michel, « Introduction », in LEVINET Michel (éd.), *Droits et libertés fondamentaux*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2010, p. 5

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Sur la notion de droits et libertés du numérique, voir : FASSI-FIHRI Rym, *Les droits et libertés du numérique : des droits fondamentaux en voie d'élaboration. Étude comparée en droits français et américain*. SOUCRAMANIEN Ferdinand-Mélin et GERVIER Pauline (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Bordeaux, 2021, p. 26

¹⁵⁷ MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris, L.G.D.J., coll. Manuels, 2002, pp.12-13.

¹⁵⁸ PICARD Étienne, « L'émergence des droits fondamentaux en France », *A.J.D.A.*, numéro spécial, 1998, p. 8.

¹⁵⁹ FROMONT Michel, « Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la République Fédérale d'Allemagne », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1977, p. 64

¹⁶⁰ MATHIEU Bertrand, « Les droits fondamentaux : un patrimoine commun », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 235

¹⁶¹ *Ibid.*

administrative afférentes. Or, l'analyse de ces données révèle des insuffisances en matière de protection des droits et libertés fondamentaux. Les deux premières législatures post-2011 se sont peu engagées dans des réformes visant à harmoniser les lois par rapport aux nouveaux droits et libertés constitutionnellement garantis. Bien plus, face à l'inertie du législateur, le juge constitutionnel n'a pas suffisamment réagi. En raison de sa composition conservatrice, de la faiblesse de sa saisine mais surtout du retard de l'adoption de la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction constitutionnelle n'a pas eu l'occasion de se distinguer ni de se passer de la passivité qui marquait son action. Par conséquent, il est clair que des droits et libertés fondamentaux riches et variés ont été proclamés dans la Constitution de 2011 (Titre I). Toutefois, la protection de ces derniers est remise en cause dans la pratique (Titre II).

Titre I: L'affirmation des droits et libertés fondamentaux dans la Constitution marocaine de 2011.

Les droits et libertés constituent l'un des fondements essentiels et indissociables de l'État de droit et de la démocratie¹⁶². Ils représentent également un patrimoine juridique universel et commun à toute l'humanité. La transgression de ces droits entraîne inéluctablement, selon la formule des rédacteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « *des malheurs publics et la corruption des gouvernements* ».

La Constitution marocaine de 2011, adoptée dans le sillage des soulèvements populaires que le Royaume a connus pendant ce qui a été appelé le « Printemps arabe », marque clairement la volonté du constituant de proclamer et garantir les droits et libertés fondamentaux. Figurant au Titre II de la Constitution, bien avant celui consacré à la Royauté, les droits de l'Homme apparaissent donc comme une priorité et une réponse apportée aux revendications des citoyens. De surcroît, la Loi fondamentale marocaine a reconnu pour la première fois le principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines et a permis de mettre en place des mécanismes de contrôle à la fois juridictionnel et non juridictionnel aboutissant à la garantie des droits de l'Homme. Elle conduit par ailleurs à une véritable évolution de la justice constitutionnelle à travers le passage d'un Conseil à une Cour constitutionnelle chargée notamment de contrôler la conformité des lois à la Constitution par voie d'exception. Ainsi, le texte constitutionnel semble apporter une réponse satisfaisante aux revendications des citoyens et obéit aux standards internationaux en matière de proclamation et de protection des droits et libertés fondamentaux.

Cependant, cette Loi fondamentale, rédigée dans sa première mouture par un comité d'experts secondé par une commission politique puis approuvée par référendum¹⁶³, devait répondre à deux exigences difficilement conciliables : le consensus et la célérité. En effet, comme souligné précédemment, la CCRC n'a disposé que de trois mois et demi pour consulter les jeunes, la société civile et les forces vives de la nation. Elle devait aussi, dans ce laps de temps assez court, procéder à une étude technique en réalisant un benchmark (étude comparative) comprenant des éléments de droit constitutionnel comparé inspirés notamment du

¹⁶² TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, Léviathan, 1994, p. 329.

¹⁶³ Dahir n° 1-11-82 du 14 rejev 1432 (17 juin 2011) soumettant à référendum le projet de la Constitution. Les résultats du référendum sur le projet de la Constitution qui a eu lieu le vendredi 28 rejev 1432 (1er juillet 2011), ont été proclamés par le Conseil constitutionnel par décision n° 815-2011 du 12 chaabane 1432 (14 juillet 2011).

Portugal, de l'Espagne, de la France et des pays ayant réussi leur transition démocratique. Il s'agissait également de prendre en considération les recommandations pertinentes de l'Instance Équité et Réconciliation et s'inspirer des textes internationaux à l'instar de la Convention européenne des droits de l'Homme, du Pacte international des droits civils et politiques, du Pacte international des droits économiques et sociaux ainsi que plus de 200 mémorandums provenant de la société civile¹⁶⁴.

Ce travail d'envergure devait être mené par la CCRC en étroite collaboration avec la commission dénommée « le mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle ». Par conséquent, la première mouture présentée par la CCRC, qui rappelons-le n'est pas une constituante, a dû connaître certaines modifications revendiquées par les courants les plus conservateurs de la nation et conduisant à certaines carences et ambiguïtés dans le texte constitutionnel. Ainsi, il convient d'étudier les apports du texte constitutionnel en matière de proclamation et de consécration des droits et libertés fondamentaux (chapitre 1), avant de voir les limites du texte constitutionnel dans la garantie de ces derniers (chapitre 2).

¹⁶⁴ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : entre continuité et ruptures », *op. cit.*, p. 667

Chapitre I : Les apports du texte constitutionnel en matière de proclamation et de protection des droits et libertés fondamentaux.

La Constitution marocaine de 2011 a pu être perçue comme une réponse aux soulèvements populaires liés au mouvement du « Printemps arabe ». La question des droits de fondamentaux s'était posée avec insistance et il fallait y répondre de manière claire et satisfaisante afin d'obtenir l'adhésion des citoyens et la fin des manifestations que connaissait tout le Royaume.

La Loi fondamentale de 2011 s'est alors illustrée par rapport à ses devancières en proclamant un catalogue riche et varié de droits et libertés fondamentaux. Néanmoins, l'évolution de ces derniers n'est pas uniquement le fruit du « Printemps arabe ». En effet, la Constitution de 2011 représente plutôt l'aboutissement d'un long processus de maturation débutant depuis les années 90 en passant par les réformes importantes de la *moudouwana* en 2004 et la création de l'Instance Équité et Réconciliation la même année¹⁶⁵. L'adoption de la Constitution de 2011 est donc le résultat de plusieurs décennies d'évolution des droits et libertés au Maroc et elle vient acter les différents progrès en la matière en inscrivant dans le marbre constitutionnel plusieurs dispositions protectrices des droits fondamentaux. À titre d'exemple, les principes d'égalité entre les hommes et les femmes, la non-discrimination et la parité ont été introduits dans la Constitution.

Cependant, la simple proclamation serait insuffisante pour la garantie des libertés fondamentales. C'est ainsi que le constituant a mis en place un contrôle de constitutionnalité et a affirmé le principe de la hiérarchie des normes. Il a également rappelé l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme tout en proclamant, malgré certaines ambiguïtés, la supériorité des conventions internationales sur le droit interne. Par ailleurs, les mécanismes de protection juridictionnelle et non juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux ont été renforcés. La justice constitutionnelle a connu de profondes mutations à travers la création d'une Cour constitutionnelle chargée de contrôler la conformité des lois à la Constitution, y compris à travers un mécanisme de contrôle par voie d'exception. Le juge ordinaire, également juge de la conventionnalité, est considéré par le constituant de 2011 comme chargé de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes. De

¹⁶⁵ DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël et OMARY Kenza, « Des réformes substantielles et conservatrices », *op. cit.*, p. 41

surcroît, la protection non juridictionnelle de la Constitution a été raffermie notamment à travers un élargissement des compétences législatives du Parlement, seul et unique organe chargé de l'adoption de la loi. Enfin, la création de plusieurs instances constitutionnelles générales ou sectorielles visait également à garantir des mécanismes de démocratie participative tout en réhabilitant la place de la société civile et du citoyen comme leviers du développement et acteurs essentiels dans la prise de décision notamment à travers le droit de pétition.

Ainsi, le constituant de 2011 a cherché à apporter une réponse constitutionnelle face à l'insuffisance du bloc des droits et libertés proclamés dans les constitutions précédentes (section 1) tout en cherchant à améliorer les mécanismes de protection de ceux-ci (section 2).

Section 1 : La réponse constitutionnelle à l'insuffisance de garantie des droits et libertés fondamentaux.

La garantie des droits et libertés fondamentaux est l'une des conditions essentielles à l'instauration d'un État de droit. Revendiqués par le peuple depuis l'indépendance, les droits de l'Homme ont connu une évolution lente et progressive malgré différentes transgressions qui ont eu lieu par le passé (Paragraphe 1). La Constitution de 2011 a cherché donc à répondre à la problématique de la proclamation des droits fondamentaux en instaurant un large catalogue constitutionnel riche et varié comportant un éventail de droits et libertés (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- La genèse des droits et libertés fondamentaux au Maroc.

L'évolution des droits et libertés au Maroc a été l'une des principales revendications du M20F¹⁶⁶. Cela est dû notamment aux violations graves et répétitives des droits et libertés que le Royaume a traversées. Cependant, l'instauration d'une conception favorable aux droits fondamentaux ne date pas de 2011. En effet, dès le projet constitutionnel de 1908, on constate que certains droits et libertés ont été revendiqués. Ainsi, l'abolition de la torture (art. 27), la liberté individuelle (art. 14), le droit de propriété (art. 23) et l'égalité dans l'accès à la fonction publique (art. 17) figuraient déjà dans le projet de texte constitutionnel¹⁶⁷.

¹⁶⁶ DESRUES Thierry, « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *op. cit.*, p. 359

¹⁶⁷ ADNANI Ikram Massira, « Les droits de l'homme entre origine et évolution : le cas du Maroc » (en arabe), *Revue Massalik, la nouvelle Constitution et les horizons des droits de l'Homme au Maroc*, 2014, n°28-27, p. 15

Depuis que le Royaume du Maroc a recouvré son indépendance en 1956, plusieurs réformes ont été engagées afin de proclamer et protéger les droits et libertés fondamentaux et la séparation des pouvoirs. À ce titre, il convient de reprendre un extrait du discours prononcé par le Roi Mohammed V dans un message du 08 mai 1958 dans lequel il affirme : « *Nous avons tenu notre promesse et libéré notre pays. Maintenant nous allons entreprendre votre émancipation. Nous allons garantir à chacun ses droits et ses libertés ... Désireux de permettre également à nos sujets d'exercer les libertés fondamentales et de jouir des droits de l'homme, nous leur garantirons la liberté d'opinion, d'expression, de réunion et d'association. Cette garantie n'aura pour limite que le respect dû au régime monarchique, la sauvegarde de l'État et les impératifs de l'intérêt général.* » Ainsi, la charte des libertés publiques a été adoptée le 15 novembre 1958¹⁶⁸ et constituera pendant longtemps le texte de référence pour la protection des droits et libertés, notamment en matière de liberté d'association, de presse et de rassemblements publics¹⁶⁹.

Dès la première Constitution de 1962, on a reconnu le multipartisme, l'égalité devant la loi, la liberté de circulation, d'opinion et d'expression. La liberté d'association a été réaffirmée et le principe de la légalité des délits et des peines reconnu. S'agissant des droits économiques et sociaux, on retrouve le droit à l'éducation et au travail, le droit de grève et le droit de propriété. Aussi, la Constitution de 1962 souligne que le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes internationales et donc notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁷⁰ ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁷¹ ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁷² ; la Convention sur l'élimination de toutes les

¹⁶⁸ La Charte des libertés publiques de 1958 est composée de trois dahirs. Il s'agit des :
Dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) relatif au droit d'association, B.O. du 27-11-1958, p. 1909

Dahir n° 1-58-377 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958), relatif à la liberté des rassemblements publics, B.O. du 27-11-1958, p. 1912

Dahir n° 1-58-378 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958), relatif à la liberté de la presse, B. O. n° 2404 bis du 27/11/1958, p. 1914

¹⁶⁹ SERGHINI Chaouki, « La Constitution et les libertés publiques » in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, op.cit.*, p. 163

¹⁷⁰ Signé le 19 janvier 1977 et ratifié le 3 mai 1979

¹⁷¹ Signé le 19 janvier 1977 et ratifié le 3 mai 1979

¹⁷² Signée le 8 janvier 1986 et ratifiée 21 juin 1993

formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁷³ et la Convention internationale des droits de l'enfant¹⁷⁴, tous ratifiés par le Royaume.

Les constitutions de 1970 et 1972 n'ont pas été d'un grand apport concernant la question des droits et libertés fondamentaux. Elles ont, pour l'essentiel, repris les droits proclamés dans la devancière. Cela s'explique notamment par la spécificité de cette période durant laquelle le régime a subi deux tentatives de coups d'État ainsi que plusieurs émeutes et manifestations populaires sévèrement réprimées¹⁷⁵.

La révision constitutionnelle de 1992 a été à l'origine d'une évolution dans la proclamation et la protection des droits fondamentaux. Le constituant y a affirmé « *l'attachement du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus.* » Cela constitue une intégration dans le texte constitutionnel de la reconnaissance des droits et libertés résultant de l'adoption par le Maroc de plusieurs conventions internationales. Aussi, en 1993, le Roi Hassan II créa le Conseil consultatif des droits de l'Homme et décida d'instaurer pour la première fois, un ministère des Droits de l'Homme.

Néanmoins, malgré ces efforts en la matière, le Maroc a dû faire face à des années de plomb durant lesquelles de graves violations aux droits fondamentaux étaient constatées. Au lendemain de l'indépendance du Maroc en 1956 et jusqu'au décès du Roi Hassan II en 1999, le régime avait du mal à admettre de nombreuses exactions dangereuses par rapport aux droits de l'Homme. Des cas de disparitions forcées, de détentions arbitraires, de tortures, de violences sexuelles, d'atteintes au droit à la vie étaient connus de tous sans pour autant être reconnus officiellement par le régime de l'époque.

Afin de remédier à cet état de fait, le Roi Mohammed VI a décidé de suivre la recommandation du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme pour la mise en place de l'Instance Équité et Réconciliation (IER) créée le 7 janvier 2004. Cette instance a disposé de presque deux ans afin de rechercher et dédommager les victimes des cas de violations des droits de l'Homme. Elle devait également proposer des réformes et des recommandations permettant de mettre fin à ces violations. Dans ses conclusions, l'IER a recommandé l'adoption de

¹⁷³ Ratifié le 21 juin 1993 avec plusieurs réserves d'interprétation levées en 2011. Toutefois, il reste les déclarations interprétatives.

¹⁷⁴ Signé le 26 janvier 1990 et ratifié le 21 juin 1993

¹⁷⁵ VERMEN Pierre, *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, Paris, La Découverte, 2016, p. 37

réformes constitutionnelles mais également des réformes dans les domaines de la sécurité, de la justice et de la politique pénale¹⁷⁶. Elle a préconisé en outre la garantie de « *la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, le renforcement du principe de la séparation des pouvoirs, l'interdiction de toute immixtion du pouvoir exécutif dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire, le secret de la correspondance, l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée, etc.*¹⁷⁷ »

Aussi, la réforme législative de la *moudawana* (Code de la famille) initiée par le Roi du Maroc en 2004 a été l'origine de plusieurs avancées notables concernant les droits des femmes. Cette réforme a permis notamment d'encadrer fortement la polygamie et a donné le droit aux épouses de demander le divorce. Le 23 mars 2007, le Code de la nationalité marocaine a été modifié afin de permettre aux citoyennes marocaines d'attribuer leur nationalité à leurs enfants. Les lois concernant la liberté d'association et la liberté de la presse ont également connu des assouplissements allant dans le sens d'une meilleure promotion de ces libertés. Par conséquent, on constate qu'un mouvement favorable à la promotion des droits de l'Homme a vu le jour bien avant l'adoption de la Constitution marocaine de 2011.

Toutefois, cet effort louable en matière de proclamation des droits et libertés se heurtait à la faiblesse des mécanismes de protection¹⁷⁸. En effet, la justice administrative était inexistante jusqu'en 1992 et la justice constitutionnelle demeurait lacunaire. Seul un contrôle de constitutionnalité *a priori* existait et permettait au Roi, au Premier ministre, au président de la Chambre des représentants, au président de la Chambre des conseillers, à un quart des députés ou à un quart des conseillers de saisir le Conseil constitutionnel pour soulever la non-conformité d'une loi à la Constitution. Or, ce mécanisme n'a été que peu pratiqué et la jurisprudence du Conseil constitutionnel est demeurée limitée, notamment à cause de la faiblesse de la saisine.

Par ailleurs, la valeur conférée aux conventions internationales depuis 1992 n'a eu en réalité qu'une incidence limitée sur la pratique. Peu de lois ont été écartées à travers l'utilisation de l'outil conventionnel et la protection des droits et libertés se trouvait donc fragilisée.

¹⁷⁶ EL YAZAMI Driss, « Maroc, la parole libérée », *La pensée de midi*, 2006/3 (N° 19), p. 25

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ ROUSSET Michel, « Les droits humains et l'État de droit – Forum des droits humains », [en ligne], *CNDH*, Marrakech les 6 et 7 juin 2008, [consulté le 28 avril 2019] <https://www.cndh.org.ma/fr/bulletin-d-information/les-droits-humains-et-lEtat-de-droit>

Ainsi, au moment de la rédaction de la Constitution marocaine de 2011, il a fallu prendre en considération les acquis et les insuffisances en matière de garantie des droits fondamentaux. Le constituant devait non seulement envisager une expansion de ces droits à travers un enrichissement de l'arsenal juridique par de nouvelles dispositions constitutionnelles mais également, il était nécessaire de prévoir les outils susceptibles de renforcer la protection de ces droits et libertés afin d'en assurer l'application effective.

Au niveau de la proclamation, il convient donc d'admettre que la Constitution marocaine de 2011 a intégré des dispositions nouvelles reprenant en grande majorité les droits et libertés fondamentaux que l'on retrouve dans toutes les constitutions démocratiques et modernes.

Paragraphe 2- L'enrichissement des droits et libertés dans la Constitution de 2011.

La nouvelle Constitution marocaine a proclamé de nouveaux droits et libertés, opérant un changement catégorique par rapport à ses devancières. En effet, la question des droits et libertés fondamentaux est traitée dès le préambule mais également aux titres I, II, VII et XII de la Loi fondamentale.

Ainsi, le principe d'égalité de genre a été élargi pour comprendre tous les domaines. Il inclut désormais selon l'article 19 de la Constitution, les domaines civil, politique, économique, social, culturel et environnemental. Il est à noter que toutes les constitutions précédentes ne reconnaissaient le principe d'égalité entre les hommes et les femmes qu'au niveau politique¹⁷⁹. De plus, parmi les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution et concernant plus précisément la personne, on retrouve le droit à la vie (art. 20), le droit au respect de l'intégrité physique incluant l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants (art. 22) ; le droit au respect de la vie privée, (art. 24 al. 1) ; l'inviolabilité du domicile et le secret des communications (art. 24 al. 2 et 3). Par ailleurs, la privation de liberté ne peut se produire que selon les termes expressément prévus par la loi. En effet, l'article 23 al. 1 et 2 dispose : « *Nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des*

¹⁷⁹ L'article 8 de la Constitution marocaine révisée en 1996 dispose : « *L'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux. Sont électeurs tous les citoyens majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.* »

formes prévus par la loi. La détention arbitraire ou secrète et la disparition forcée sont des crimes de la plus grande gravité et exposent leurs auteurs aux punitions les plus sévères. »

Le droit de propriété fait également l'objet d'une protection importante à travers la limitation de l'expropriation qui ne peut avoir lieu qu'à travers une disposition législative et lorsque, selon l'article 35 alinéa 2, « *les exigences du développement économique et social de la Nation le nécessitent* ». Aussi, le même article consacre la liberté d'entreprendre et la libre concurrence et invite l'État à réaliser « *un développement humain et durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures.* » En outre, l'article 36 détermine un ensemble d'infractions devant être sanctionnées par la loi comme les conflits d'intérêts, le délit d'initié, les délits liés à l'activité économique des administrations publiques, le trafic d'influence, l'abus de position dominante et la corruption¹⁸⁰.

En ce qui concerne la protection des libertés intellectuelles, on retrouve la liberté de pensée, d'opinion et d'expression (art. 25 al. 1) ainsi que les libertés de création, de publication et d'exposition (art. 25 al. 2). La Constitution invite même les pouvoirs publics à apporter les moyens appropriés « *au développement de la création culturelle et artistique, et de la recherche scientifique et technique, et à la promotion du sport* » (art. 26).

S'agissant de la protection des justiciables, la Constitution affirme le principe de la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable (art. 23 alinéa 4). L'incitation au racisme, à la haine et à la violence est prohibée (art. 23 alinéa 5). Le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et toutes les violations graves et systématiques des droits de l'Homme sont punis par la loi selon l'article 23 alinéa 6 de la Constitution.

Le titre I^{er} du texte suprême reprend largement les droits et libertés accordés aux partis politiques, aux centrales syndicales et à la société civile. Ainsi, dès l'article 7, le constituant a prévu que la création des partis politiques et l'exercice de leurs activités soient libres et qu'il ne puissent y avoir de parti unique. On retrouve les mêmes dispositions concernant les organisations syndicales et patronales à l'article 8. Aussi, la suspension ou la dissolution des

¹⁸⁰ BA MOHAMMED Najib, « La Constitution de 2011 et les standards démocratiques » [en ligne], in *Processus constitutionnels et processus démocratiques. Les expériences et les perspectives*, actes du colloque organisé à Marrakech les 29 et 30 mars 2012 par l'Association Internationale de Droit Constitutionnel et l'Association Marocaine de Droit Constitutionnel, p. 13 [consulté le 28 avril 2019]
https://www.venice.coe.int/files/2012_03_29_MAR/Presentation_BaMohammed.pdf

partis politiques et des organisations syndicales ne peuvent être prononcées qu'en vertu d'une décision de justice.

La Constitution de 2011 s'est également illustrée par les nombreux droits reconnus à l'opposition parlementaire. En effet, l'article 10 énumère une longue liste de prérogatives reconnues à l'opposition comme la liberté d'expression d'opinion et de réunion, les financements publics, le temps d'antenne, la participation à la fonction législative et la diplomatie parlementaire.

Il convient de souligner que la Constitution a affirmé plusieurs droits-créances notamment à l'article 31 qui dispose : « *L'État, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits : aux soins de santé ; à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'État ; à une éducation moderne, accessible et de qualité ; à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables ; à la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique ; à un logement décent ; au travail et à l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi ; à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite ; à l'accès à l'eau et à un environnement sain ; au développement durable.* »

Certains droits sociaux évoqués par cet article permettent de penser qu'il s'agit davantage d'objectifs de nature constitutionnelle que de droits à portée juridictionnelle. En effet, dans un pays où l'on retrouve 10% de chômeurs¹⁸¹, 33 % d'analphabètes¹⁸² et 11% de pauvres vivant avec moins de deux dollars par jour¹⁸³, il paraît compliqué de concevoir que tous les droits sociaux précités puissent être garantis à l'ensemble des citoyens. Du moins, il s'agira pour le législateur, sous le contrôle de la nouvelle Cour constitutionnelle, de veiller à la préservation des acquis essentiels permettant la protection des personnes les plus vulnérables,

¹⁸¹ LA BANQUE MONDIALE, *Chômage, total (% de la population) (estimation modélisée OIT) – Morocco*, [en ligne], [consulté le 16 juin 2019]

<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=MA>

¹⁸² LE MONDE AVEC AFP, « Maroc : près d'un tiers de la population toujours analphabète », [en ligne], *Le Monde*, 8 septembre 2015, [consulté le 16 juin 2019] http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/08/maroc-pres-d-un-tiers-de-la-population-toujours-analphabete_4748519_3212.html

¹⁸³ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Protection sociale et agriculture : brise le cercle vicieux de la pauvreté rurale*, [en ligne], 2015, p. 109 [consulté le 16 juin 2019] <http://www.fao.org/3/a-i4910f.pdf>

sans toutefois considérer que l'ensemble des droits sociaux sont des droits acquis¹⁸⁴. Cette solution renvoie à celle dégagée par le Conseil constitutionnel français dans sa décision 2011-123 QPC où le juge constitutionnel souligne qu'il est loisible au législateur « (...) *d'adopter pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles (...) à condition de ne pas priver de garanties légales les exigences de caractère constitutionnel*¹⁸⁵. »

De ce fait, il est clair que le constituant a attaché une importance capitale à la proclamation des droits et libertés fondamentaux. Cet attachement découle du message royal du 9 mars 2011 annonçant la réforme constitutionnelle dans lequel le Chef de l'État a fixé sept fondements sur lesquels la CCRC devait s'appuyer dans la rédaction de la Constitution¹⁸⁶. Le deuxième fondement était le suivant : « *La consolidation de l'État de droit et des institutions, l'élargissement du champ des libertés individuelles et collectives et la garantie de leur exercice, ainsi que le renforcement du système des droits de l'Homme dans toutes leurs dimensions, politique, économique, sociale, culturelle, environnementale et de développement.* »

Par conséquent, pour appliquer pleinement ce deuxième axe dégagé par le Roi lors de son discours, la CCRC a reçu plus de 200 avis consultatifs et mémorandums adressés par les partis politiques et la société civile contenant des propositions sur l'exercice des pouvoirs mais également sur les droits et libertés fondamentaux¹⁸⁷. Lors d'un entretien, Monsieur Driss El Yazami, ancien président du CNDH et membre de la CCRC, nous a indiqué que les recommandations et propositions reçues sont restées généralement en-deçà des dispositions constitutionnelles finalement adoptées¹⁸⁸. En effet, après avoir étudié plusieurs textes adressés à la CCRC¹⁸⁹, il en ressort effectivement que cette commission a été plus audacieuse que la société civile et encore plus que les partis politiques qui ont axé leurs propositions sur quatre

¹⁸⁴ MATHIEU Bertrand, « Les droits fondamentaux : un patrimoine commun », *op. cit.*, p. 252

¹⁸⁵ Décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, Journal officiel du 30 avril 2011, page 7536, texte n° 71, Recueil, p. 213

¹⁸⁶ Les sept fondements annoncés par le Roi sont mentionnés dans le discours du 9 mars 2011 en annexe.

¹⁸⁷ DESRUES Thierry, « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *op.cit.*, p. 369

¹⁸⁸ EL YAZAMI Driss, *Les droits et libertés fondamentaux au Maroc après la Constitution de 2011 : bilan et perspectives* [entretien], mené par FIKRI El Maamoun, Pessac, 15 mai 2017

¹⁸⁹ Plusieurs mémorandums ont été publiés dans cet ouvrage : BENNANI Mohamed Said, *La Constitution de 2011. Lecture croisée à travers quelques journaux du 9 mars 2011 au 1^{er} juillet 2011.* (en arabe), *op. cit.*, p. 99-111

domaines : la monarchie, le gouvernement, le Parlement et l'identité marocaine¹⁹⁰. La question des droits fondamentaux n'avait été que très peu évoquée.

Ainsi, pour pallier la faiblesse des propositions concernant les libertés publiques, la CCRC a utilisé les conventions et pactes internationaux comme sources d'inspiration. En témoigne d'ailleurs les écrits du Professeur Nadia Bernoussi qui soulève l'influence prégnante de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, des pactes internationaux et également de la Convention européenne des droits de l'Homme dans la rédaction des dispositions constitutionnelles portant sur les droits et libertés fondamentaux¹⁹¹.

Pour des fins de comparaison, le tableau ci-après permet d'arriver à la conclusion qu'à l'exception de la liberté de conscience, l'ensemble des droits et libertés fondamentaux proclamés par la CEDH se retrouvent dans le texte de la Constitution marocaine de 2011.

<u>Droits et libertés fondamentaux proclamés par la CEDH</u>	<u>Équivalents dans la Constitution marocaine de 2011.</u>
Article 2 : Droit à la vie.	Article 20 : « Le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. »
Article 3 : Interdiction de la torture	Article 22 al.3 : « La pratique de la torture, sous toutes ses formes et par quiconque, est un crime puni par la loi. »
Article 4 : Interdiction de l'esclavage et du travail forcé	Article 22 al. 1 et 2 : « Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité physique ou morale de quiconque, en quelque circonstance que ce soit et par quelque personne que ce soit, privée ou publique. Nul ne doit infliger à autrui, sous quelque prétexte que ce soit, des traitements cruels, inhumains, dégradants ou portant atteinte à la dignité. »

¹⁹⁰ TOURABI Abdellah, « Réforme constitutionnelle au Maroc : une évolution au temps des révolutions », [en ligne], *Arab Reform Initiative*, Novembre 2011, p. 6, [consulté le 17 juin 2019], https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/storage.arab-reform.net/ari/2011/11/28113528/Arab_Reform_Initiative_2011-11_Research_Paper_fr_constitutional_reform_in_morocco_reform_in_times_of_revolution.pdf

¹⁹¹ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures », *op. cit.*, p. 670

	Article 23 al.6 « Le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et toutes les violations graves et systématiques des droits de l'Homme sont punis par la loi. »
Article 5 : Droit à la liberté et à la sûreté	Préambule : « Il (le Maroc) développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté ... » Article 23 al.1 : « Nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des formes prévus par la loi. »
Article 6 : Droit à un procès équitable	- Article 23 al.4 : « La présomption d'innocence et le droit à un procès équitable sont garantis. » - Article 120 : « Toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable. »
Article 7 : Pas de peine sans loi	Article 23 al.1 : « Nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des formes prévus par la loi. »
Article 8 : Droit au respect de la vie privée et familiale	Article 24 al. 1 : « Toute personne a droit à la protection de sa vie privée. »
Article 9 : Liberté de pensée, de conscience et de religion	- Article 25 al.1 : « Sont garanties les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes. » - Article 3 : « L'Islam est la religion de l'État, qui garantit à tous le libre exercice des cultes »
Article 10 : Liberté d'expression	Article 25 al.1 : « Sont garanties les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes. »
Article 11 : Liberté de réunion et d'association	Article 29 al.1 : « Sont garanties les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique »

Article 12 : Droit au mariage	Article 32 : « La famille, fondée sur le lien légal du mariage, est la cellule de base de la société. »
Article 13 : Droit à un recours effectif	Article 118 : « L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi. Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente. »
Article 14 : Interdiction de discrimination	Préambule : « Bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, de l'handicap ou de quelque circonstance personnelle que soit »
Article 15 : Dérogation en cas d'état d'urgence	Article 59 al. 2 : « le Roi est habilité à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale et le retour, dans un moindre délai, au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles. » Article 59 al.3 : « Le Parlement ne peut être dissous pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Les libertés et droits fondamentaux prévus par la présente Constitution demeurent garantis. »
Article 16 : Restrictions à l'activité politique des étrangers	Article 30 al.2 et 3 : « Le vote est un droit personnel et un devoir national. Les étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi.

	Ceux d'entre eux qui résident au Maroc peuvent participer aux élections locales en vertu de la loi, de l'application de conventions internationales ou de pratiques de réciprocité. »
Article 17 Interdiction de l'abus de droit	Ressort de plusieurs articles.
Article 18 Limitation de l'usage des restrictions aux droits	Ressort de plusieurs articles.

Tableau 1 : Comparaison des droits et libertés proclamés par la Constitution et la CEDH

Par conséquent, il est clair que la Constitution de 2011 contient une véritable charte des droits et libertés fondamentaux, cherchant notamment à promouvoir l'égalité des genres et garantir les libertés individuelles et collectives. Néanmoins, la simple proclamation demeure insuffisante. Afin d'assurer la garantie effective des droits et libertés, le constituant a prévu de nouveaux mécanismes juridictionnels et non-juridictionnels permettant d'en garantir le respect.

Section 2 : Le renforcement des mécanismes de protection des droits et libertés fondamentaux dans la Constitution.

La proclamation des droits et libertés fondamentaux dans une Loi fondamentale ne suffit pas à elle seule à en garantir leur suprématie. Alors, le constituant de 2011 a cherché à consolider et diversifier les outils de contrôle à la fois en développant la protection juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux (Paragraphe 1) et en offrant de nouvelles possibilités aux mécanismes de contrôle non-juridictionnel (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La protection juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux.

Après avoir mis en place une véritable charte constitutionnelle des droits et libertés fondamentaux, il était pertinent de prévoir des mécanismes juridictionnels nécessaires afin d'en garantir l'effectivité. Ainsi, le rôle du juge constitutionnel a été réhabilité (A) et les compétences des juges ordinaires et suprêmes élargies (B).

A- La protection des droits et libertés fondamentaux par le juge constitutionnel.

La comparaison entre la Constitution marocaine de 2011 et ses devancières permet d'établir avec clarté un développement significatif dans la mise en place de la justice constitutionnelle. En effet, une Cour constitutionnelle a remplacé l'ancien Conseil constitutionnel (1) tout en étant dotée de nouveaux outils permettant une protection juridictionnelle plus affirmée des droits et libertés fondamentaux (2).

1- La création de la Cour constitutionnelle.

Les prémices de la justice constitutionnelle sont apparues au Maroc dès la première Constitution de 1962 qui instituait, par souci « d'économie institutionnelle », une chambre constitutionnelle au sein de la Cour suprême¹⁹². Cette chambre, présidée par le président de la Cour suprême, était composée de sept membres répartis conformément à l'article 101 de la Constitution de la manière suivante : « *un magistrat de la chambre administrative de la Cour suprême et un professeur des facultés de droit, nommés par décret royal pour une durée de six ans ; deux membres nommés respectivement par le président de la Chambre des Représentants et le président de la Chambre des Conseillers, au début de chaque législature, ou après chaque renouvellement partiel.* » À la suite de l'adoption de la Constitution de 1970, la Chambre des conseillers a été supprimée entraînant la diminution des membres de la Chambre constitutionnelle passant de sept à cinq membres seulement.

La Chambre constitutionnelle était caractérisée par la faiblesse extrême de son rôle ainsi que l'absence de garanties concernant l'autonomie et l'indépendance de ses membres. En effet, elle était principalement chargée de contrôler systématiquement les règlements des assemblées parlementaires et les lois organiques et de veiller à la régularité des élections législatives et des référendums. De plus, la Chambre constitutionnelle devait protéger les compétences du gouvernement en sanctionnant l'empiètement du législateur sur ce qui ne relève pas du domaine de la loi. Par conséquent, les premières missions de la Chambre constitutionnelle s'inscrivent dans le cadre du parlementarisme rationalisé tel qu'il était conçu par le constituant français en 1958. S'agissant de la garantie d'indépendance des membres de la Chambre, il convient de souligner qu'ils étaient nommés pour des mandats courts et renouvelables. Une telle configuration ne permettait pas de garantir « le devoir d'ingratitude » cher au doyen Vedel

¹⁹² BERNOUSSI Nadia, « La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 210

puisque'il est légitime de penser qu'afin d'être reconduit, les membres de la Chambre constitutionnelle n'iront pas à l'encontre de la volonté de ceux qui les ont nommés.

La révision constitutionnelle de 1992 a été une étape déterminante dans la vie de cette juridiction. En effet, la Chambre constitutionnelle a été remplacée par le Conseil constitutionnel composé de neuf membres nommés pour un mandat non renouvelable de six ans. En vertu de l'article 77 de la Constitution révisée en 1992, cinq membres étaient désignés par le Roi (dont le président) et quatre par le président de la Chambre des représentants après consultation des groupes parlementaires. La révision constitutionnelle de 1996 a restauré la Chambre des conseillers et par conséquent modifié la composition des membres du Conseil constitutionnel nommés, depuis, pour un mandat de neuf ans au lieu de six ans. En effet, l'article 79 alinéas 1 et 2 dispose : « *Le Conseil constitutionnel comprend six membres désignés par le Roi pour une durée de neuf ans et six membres désignés pour la même durée, moitié par le président de la Chambre des Représentants, moitié par le président de la Chambre des Conseillers, après consultation des groupes. Chaque catégorie de membres est renouvelable par tiers tous les trois ans. Le président du Conseil constitutionnel est choisi par le Roi parmi les membres qu'il nomme.* »

Une lecture comparée des dispositions constitutionnelles relatives à la composition du Conseil constitutionnel marocain et français permet de noter trois différences notables. La première concerne l'absence des membres de droit au sein du Conseil constitutionnel marocain contrairement à son homologue français où la présence des anciens présidents de la République comme membres de droit suscite encore plusieurs débats¹⁹³. La deuxième différence concerne le nombre des membres des deux juridictions constitutionnelles. En effet, la Constitution française fixe la composition du Conseil constitutionnel à neuf membres auxquels s'ajoutent les anciens présidents de la République¹⁹⁴, tandis que la révision constitutionnelle marocaine de 1992 en prévoyait neuf puis douze en 1996. Enfin, on remarque que le Chef de l'État marocain nommait à lui seul cinq des neuf membres prévus en 1992 puis six des douze prévus en 1996 contrairement à son homologue français qui nomme seulement trois membres dont le

¹⁹³ COMMISSION SUR LA RENOVATION ET LA DEONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE, *Pour un renouveau démocratique*, [en ligne], 9 novembre 2012, [consulté le 24 janvier 2020] <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/124000596.pdf>

¹⁹⁴ Article 56 de la Constitution française de 1958.

président et les six membres restants le sont moitié par le président de l'Assemblée nationale et moitié par le président du Sénat.

Néanmoins, la révision constitutionnelle de 1996 portant le mandat des membres du Conseil constitutionnel de six à neuf ans ainsi que les modes de désignation des membres des deux juridictions (nomination par des autorités politiques) permettent d'établir une ressemblance entre le Conseil constitutionnel marocain et son homologue français. Cette ressemblance ne résistera pas à la réforme constitutionnelle de 2011

En effet, la Constitution de 2011 a opéré un changement significatif en instituant une Cour constitutionnelle en lieu et place du Conseil constitutionnel. Cette dénomination fait écho au caractère juridictionnel avéré que le constituant a entendu conférer à cette institution afin d'éviter des interrogations sur le caractère politique de cet organe. Quant à la composition de la Cour constitutionnelle, on retrouve certes le même nombre de membres que celui fixé dans la Constitution révisée en 1996 (douze membres). Toutefois, les modes de nominations sont différents. Ainsi, la révision constitutionnelle de 1996 prévoyait que le Roi nomme six membres de manière discrétionnaire. La Constitution de 2011 précisera que l'un des six membres nommés par le Roi devra l'être sur proposition du secrétaire général du Conseil supérieur des Oulémas. De plus, les six autres membres de la Cour constitutionnelle ne sont plus nommés par les présidents des deux chambres parlementaires mais sont désormais élus moitié par la Chambre des représentants et moitié par le Chambre des conseillers à bulletin secret et à la majorité des deux tiers des membres composant chaque chambre.

L'instauration du procédé de l'élection dans la désignation des membres de la Cour constitutionnelle ainsi que l'exigence d'une majorité renforcée des deux tiers traduisent la volonté du constituant de réhabiliter l'institution parlementaire et d'accroître la légitimité du juge constitutionnel. En outre, l'élection de six membres de la Cour constitutionnelle par les députés et les conseillers permettra aux partis politiques d'avoir une plus grande confiance dans les décisions de la Cour constitutionnelle régissant notamment les conflits électoraux.

Cependant, si le procédé de l'élection des membres des juridictions constitutionnelles est assez répandu en Europe, il ne constitue pas forcément le meilleur mode de désignation. Pour l'ancien président du Conseil constitutionnel français Yves Guena, l'élection des juges constitutionnels par les assemblées parlementaires n'implique pas automatiquement qu'ils soient plus indépendants que ceux nommés par les présidents des chambres parlementaires. Il

ajoutait que la nomination des membres par les présidents des chambres leur permettait d'effectuer un choix plus libre et discrétionnaire en se portant sur des personnalités indépendantes et déliées de toute attache partisane¹⁹⁵.

Il convient de souligner également que le mode de désignation des membres de la Cour constitutionnelle marocaine est assez singulier si on le compare avec les règles fixées par les constitutions française, allemande, italienne et espagnole. En effet, dans la Loi fondamentale des quatre États précités, les assemblées parlementaires et autres institutions constitutionnelles hormis celle du chef de l'État nomment, proposent ou élisent la majorité voire la totalité des membres de la juridiction constitutionnelle. À titre d'exemple, l'article 94 alinéa 1 de la Loi fondamentale allemande prévoit « (...) *Les membres de la Cour constitutionnelle fédérale sont élus pour moitié par le Bundestag et pour moitié par le Bundesrat* ». Aussi, l'article 135 alinéa 1 de la Constitution italienne dispose : « *La Cour constitutionnelle est composée de quinze juges nommés pour un tiers par le président de la République, pour un tiers par le Parlement réuni en congrès et pour un tiers par les magistratures suprêmes ordinaires et administratives.* » S'agissant de l'Espagne, l'article 159 al.1 de sa Loi fondamentale dispose : « *La Cour constitutionnelle se compose de douze membres nommés par le roi, quatre sur la proposition du Congrès à la majorité de trois cinquièmes de ses membres, quatre sur la proposition du Sénat, à la même majorité, deux sur la proposition du gouvernement, et deux sur la proposition du Conseil général du pouvoir judiciaire.* »

Par ailleurs, il est loisible de s'interroger sur les raisons qui ont conduit le constituant à prévoir la nomination par le Roi d'un membre proposé par le secrétaire général du Conseil supérieur des Oulémas. En effet, ce dernier, présidé par le Roi, est la seule instance habilitée à prononcer des fatwas, autrement dit, des consultations religieuses. Par conséquent, la présence d'un membre issu de ce Conseil permet de connaître son avis sur la compatibilité des lois déferées par rapport au référentiel religieux¹⁹⁶.

¹⁹⁵ GUENA Yves, *Le rôle du Conseil constitutionnel français*, [en ligne], Exposé présenté à l'occasion du 150ème anniversaire de l'État fédéral suisse le 13 juin 1998, [consulté le 26 janvier 2020] https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/role_Conseil_constitutionnel_francais_guena_juin98.pdf

¹⁹⁶ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le statut du juge constitutionnel marocain à la lumière de la Constitution de 2011 », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013, p. 242

La nomination par le Chef d'État marocain de la moitié des membres de la Cour constitutionnelle, dont un seul membre est proposé par le secrétaire général d'une institution présidée elle-même par le Roi interpelle. Il aurait été plus judicieux de conférer le pouvoir de nomination des douze juges constitutionnels au Roi sur proposition des assemblées parlementaires ainsi que du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Cela faciliterait la logique d'ingratitude prônée par le doyen Vedel et permettrait non seulement de renforcer le caractère juridictionnel de la Cour constitutionnelle marocaine en la rapprochant de ses homologues européennes, mais également d'éviter de créer une sorte de hiérarchie entre les membres de cette juridiction selon qu'ils aient été désignés par le Roi ou par une autre institution constitutionnelle.

En outre, la Constitution marocaine, contrairement à la Constitution française, a prévu une clause de compétence en codifiant les exigences requises pour devenir membre de la Cour constitutionnelle. La Loi fondamentale marocaine rejoint ainsi la majorité des constitutions européennes prévoyant une clause de compétence (Allemagne, Italie, Espagne ...) en exigeant dans l'article 139 alinéa 5 que les membres de ladite juridiction soient choisis « *parmi les personnalités disposant d'une haute formation dans le domaine juridique et d'une compétence judiciaire, doctrinale ou administrative, ayant exercé leur profession depuis plus de quinze ans, et reconnues pour leur impartialité et leur probité* ». Cela rejoint la conception kelsénienne de la juridiction constitutionnelle qui préconise « (...) *l'importance d'accorder dans la composition de la juridiction constitutionnelle une place adéquate aux juristes de profession*¹⁹⁷ ».

À ce titre, la Loi fondamentale allemande dans son article 94 complétée par la loi du 12 mars 1951 portant sur le statut et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle exige que les seize membres formant la juridiction constitutionnelle allemande soient recrutés parmi les juristes qui ont fait de longues études de droit leur permettant de devenir avocat ou haut fonctionnaire. Aussi, dix des seize membres doivent être issus de la Cour de cassation. S'agissant de la Constitution italienne, elle dispose dans son article 135 alinéa 2 « *Les juges de la Cour constitutionnelle sont choisis parmi les magistrats, même en retraite, des juridictions supérieures, ordinaires et administratives, les professeurs d'université titulaires de chaires de droit et les avocats ayant vingt ans d'exercice professionnel* ». Enfin, la Constitution espagnole

¹⁹⁷ KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *Revue du Droit public*, 1928, p. 227

prévoit également dans son article 159 alinéa 2 : « *Les membres de la Cour constitutionnelle sont nommés parmi les magistrats et les procureurs, les professeurs des universités, les fonctionnaires publics et les avocats, tous seront des juristes à la compétence reconnue, exerçant leur profession depuis plus de quinze ans.* »

La lecture de ces différents articles démontre que la Constitution marocaine semble avoir fixé des conditions comparables à celles des constitutions européennes précitées. Elle garantit également une certaine diversité au niveau des profils des membres choisis et permet là encore de renforcer la légitimité des décisions de la Cour, tout en s'assurant de la compétence scientifique et juridique des juges constitutionnels.

De plus, l'article 131 de la Constitution de 2011 a laissé au législateur organique le soin de fixer les règles de fonctionnement et d'organisation ainsi que les règles concernant les incompatibilités et les obligations des membres de la Cour Constitutionnelle. Cette loi organique, adoptée en 2014¹⁹⁸, préconise dans ses articles 5, 6 et 7 l'impossibilité de cumuler la fonction de membre de la Cour constitutionnelle avec celle de membre du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers, du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, du Conseil économique, social et environnemental ou de toute instance et institution prévue au titre XII de la Constitution. Par ailleurs, l'exercice de toute autre fonction publique ou mission publique élective ou tout emploi salarié dans une société commerciale ainsi que l'exercice de fonctions rémunérées par un État étranger, une organisation internationale ou une organisation internationale non gouvernementale est prohibé par ladite loi organique.

La liste des incompatibilités précitée ne diffère pas de celle fixée par la loi organique de 1994 relative au Conseil Constitutionnel. Néanmoins, la loi organique de 2014 a ajouté une incompatibilité concernant l'exercice de toute profession à titre libéral¹⁹⁹. Cela résulte de l'article 131 alinéa 2 de la Constitution qui dispose : « *Elle [la loi organique] détermine également les fonctions incompatibles, dont notamment celles relatives aux professions libérales (...)* » Dès lors, une lecture comparée de l'article 131 de la Constitution marocaine et de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle précitée avec l'article 57 de la Constitution française et de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la

¹⁹⁸ Dahir n° 1-14-139 du 16 chaoual 1435 (13 août 2014) portant promulgation de la loi organique n° 066-13 relative à la Cour constitutionnelle.

¹⁹⁹ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le statut du juge constitutionnel marocain à la lumière de la Constitution de 2011 », *op. cit.*, p. 245

transparence de la vie publique, démontre une certaine équivalence dans les règles fixées en matière d'incompatibilité.

En effet, une certaine rigueur est nécessaire dans la détermination des fonctions incompatibles avec celle de membre d'une juridiction constitutionnelle. Il s'agit par conséquent de s'assurer de l'indépendance des membres désignés et d'encadrer le rôle du juge constitutionnel. Le contentieux constitutionnel est certes un contentieux juridique, toutefois, il comporte un volet politique important. Le juge constitutionnel est amené à trancher des litiges concernant la constitutionnalité des lois mais également les litiges électoraux nécessitant la plus grande impartialité et neutralité²⁰⁰.

Enfin, s'agissant des obligations à la charge des membres de la juridiction constitutionnelle marocaine, l'article 8 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle proclame un devoir de réserve impliquant notamment l'impossibilité pour les membres de la Cour, pendant la durée de leur mandat, de prendre des positions publiques, consulter sur les questions relevant de la compétence de la Cour ou occuper des postes à responsabilités au sein d'un parti politique ou syndicat ... Ainsi, dans un souci de neutralité et afin de garantir la légitimité des décisions de la Cour et de prévenir tout conflit d'intérêt, la Constitution marocaine de 2011 reprend les éléments de sa devancière en matière de devoir de réserve. Toutefois, l'exercice de cette obligation reste tributaire de facteurs personnels du titulaire de la fonction. En effet, comme souligné par le Professeur Mohammed Amine Benabdallah : « *le véritable statut, c'est le juge constitutionnel lui-même qui se l'octroie*²⁰¹ ».

Somme toute, la Constitution marocaine de 2011 et la loi organique relative à la Cour constitutionnelle de 2014 traduisent la volonté du constituant et du législateur de renforcer le caractère juridictionnel de la Cour constitutionnelle à travers les nombreuses conditions fixées concernant la composition de cette juridiction, mais également à travers l'élargissement des attributions qui lui sont conférées.

2- L'élargissement du contrôle de constitutionnalité.

Les attributions de la juridiction constitutionnelle n'ont cessé de croître depuis sa création. En 1962, le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois ordinaires n'était pas du

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*, p. 247

ressort de la Chambre constitutionnelle dont le président déclarait que cela relevait plutôt de la compétence du Roi en tant que garant suprême qui veille au respect de la Constitution²⁰². Par conséquent, lorsqu'une loi semblait contraire à la Constitution, le Roi pouvait s'abstenir de la promulguer puisqu'aucun délai de promulgation n'était fixé par la Constitution (article 26)²⁰³.

La révision constitutionnelle de 1992 a remplacé la Chambre constitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Ce dernier, en plus des attributions confiées à sa devancière, s'est vu charger du contrôle de conformité des lois ordinaires par rapport à la Constitution dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. La saisine pouvait émaner du Roi, du Premier ministre, du président de la Chambre des représentants ou du quart des membres composant cette dernière. Ainsi, la révision constitutionnelle de 1992 a rapproché le Conseil constitutionnel marocain de son homologue français, notamment après la révision constitutionnelle de 1974 (permettant à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel), mais avant celle de 2008 prévoyant un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* en vertu de l'article 61-1 de la Constitution française.

La Loi fondamentale de 2011 a renforcé les attributions contentieuses de la Cour constitutionnelle qui bénéficie de compétences plus larges que celles attribuées à ses prédécesseurs, la rapprochant ainsi davantage de ses homologues européens. En matière de contrôle de constitutionnalité *a priori*, l'article 132 alinéa 3 prévoit la possibilité pour le Roi, le Chef du gouvernement, le président de la Chambre des représentants, le président de la Chambre des conseillers, un cinquième des députés (au lieu d'un quart depuis 1992) ou un tiers des conseillers (au lieu d'un quart depuis 1996) de saisir la juridiction constitutionnelle avant la promulgation d'une loi afin d'en contrôler la constitutionnalité. De même, l'article 55 prévoit pour la première fois la possibilité pour les mêmes autorités de saisir la Cour afin de contrôler la constitutionnalité des conventions internationales avant leur ratification²⁰⁴. Toutefois, le contrôle de constitutionnalité des traités pouvait déjà avoir lieu avant l'adoption de la Constitution de 2011 dans la mesure où les conventions internationales nécessitaient une loi de transposition afin d'entrer en vigueur. Cette dernière pouvait faire l'objet d'une saisine dans le

²⁰² EL MAJDOUB Mohammed-Larbi, « Rôle de la Chambre constitutionnelle », in Driss Basri, Michel Rousset, Georges Vedel (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, op. cit., p. 220

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Notons néanmoins qu'un cinquième des députés et un tiers des conseillers peuvent saisir la Cour constitutionnelle afin de contrôler la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation (article 132) tandis qu'un sixième des députés et un quart des conseillers peuvent la saisir dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité d'une convention internationale avant sa ratification (article 55).

cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Par conséquent, s'agissant du droit international, la Constitution de 2011 prévoit que les traités puissent directement faire l'objet d'une saisine devant la juridiction constitutionnelle, sans avoir besoin d'adopter des lois de transposition, contrairement aux dispositions des constitutions précédentes.

La solution choisie par le constituant de 2011 en matière de contrôle de constitutionnalité des traités se rapproche davantage de celle appliquée en France après l'adoption de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992. En effet, l'article 54 de la Constitution française permet aux autorités de saisine²⁰⁵ de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il statue sur la compatibilité d'un traité par rapport à la Constitution²⁰⁶. Cela implique qu'en cas de non-conformité, l'autorisation de la ratification de la norme internationale ou de son approbation ne peut intervenir qu'après une révision constitutionnelle. Cette solution est également applicable au Maroc dans la mesure où la Constitution dispose dans son article 55 : « *Si la Cour Constitutionnelle [...] déclare qu'un engagement international comporte une disposition contraire à la Constitution, sa ratification ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.* »

De même, la Cour constitutionnelle contrôle obligatoirement la constitutionnalité des lois organiques, des règlements des deux chambres parlementaires (articles 69 et 132) ainsi que les règlements de certaines institutions constitutionnelles à l'instar du Conseil économique social et environnemental²⁰⁷ ou du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire²⁰⁸. L'évolution certainement la plus marquante en matière d'élargissement des attributions de la Cour constitutionnelle se manifeste par l'introduction d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. L'article 133 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *La Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.* » La rédaction de cet article soulève une remarque quant à l'expression « exception d'inconstitutionnalité » choisie

²⁰⁵ En vertu de l'article 54 de la Constitution française, les autorités pouvant saisir le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori* sont le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, 60 députés ou 60 sénateurs.

²⁰⁶ GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 841

²⁰⁷ Décision 954/15, Dossier n° 1410/15 du 2 mars 2015 portant sur la constitutionnalité du règlement intérieur du Conseil économique social et environnemental.

²⁰⁸ Décision 31/17, Dossier n° 5/17 du 27 juillet 2017 portant sur la constitutionnalité du règlement intérieur du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

par le constituant. En effet, l'exception d'inconstitutionnalité se caractérise par le fait que le juge saisi du litige au fond soit aussi le juge de la question incidente²⁰⁹. Or, le juge du fond n'est pas compétent pour prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi et est tenu par conséquent de saisir la juridiction constitutionnelle qui est la seule compétente en la matière. Il aurait été plus judicieux d'évoquer la notion de question préjudicielle au lieu d'exception d'inconstitutionnalité²¹⁰.

En outre, la mise en place de ce contrôle de constitutionnalité *a posteriori* soulève plusieurs questions. En effet, la Constitution renvoie à une loi organique la détermination des modalités d'exercice de ce contrôle. Si cela peut sembler normal au vu de la complexité des procédures qu'entraîne ce type de contrôle, il est également certain que son efficacité est conditionnée par la pertinence des mesures adoptées par le législateur organique. En effet, les questions relatives au filtrage des questions préjudicielles, au rôle du juge ordinaire et suprême dans la réalisation de ce filtrage ainsi que la mise en place du principe du contradictoire et la détermination des conditions de recevabilité sont des éléments de première importance dont il conviendra de revenir en détail au moment où l'on traitera de la loi organique organisant ce contrôle de constitutionnalité.

Le rôle de la juridiction constitutionnelle ne consiste pas uniquement en la protection des droits et libertés fondamentaux. Elle est également chargée de veiller au respect de la séparation des pouvoirs, notamment lorsqu'une loi a été adoptée dans un domaine relevant du règlement. Dans ce cas, une procédure de délégalisation peut être mise en œuvre pour permettre au gouvernement d'en modifier les dispositions (article 73). Aussi, la Cour est chargée de juger le contentieux né des élections législatives et de la régularité des opérations référendaires (article 132 alinéa 1). Elle peut également déclarer la vacance d'un siège parlementaire lorsque son titulaire décide de changer de bord politique après son élection (article 61).

Enfin, le constituant marocain a maintenu le rôle consultatif de la juridiction constitutionnelle en prévoyant toujours la consultation obligatoire de son président par le Roi

²⁰⁹ GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 255

²¹⁰ La notion de question préjudicielle se rapproche davantage du mécanisme prévu par le constituant de 2011 permettant d'établir un contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*. En effet, ce qui caractérise la question préjudicielle de constitutionnalité est le fait que le juge inférieur renvoie à un juge supérieur une question préalable à la solution du litige au fond. Toutefois, il existe une limite tirée de l'autorité de la décision de la Cour constitutionnelle puisque la décision de non-conformité est une décision abrogative et absolue. Cet effet n'est pas celui que l'on trouve aux décisions rendues sur renvoi préjudiciel. Par conséquent, le mécanisme prévu par le constituant de 2011 n'est donc pas complètement une question préjudicielle.

lorsqu'il proclame par dahir l'état d'exception (article 59) ou qu'il souhaite dissoudre l'une ou les deux chambres parlementaires (article 96 alinéa 1). De même, le rôle du président de la Cour constitutionnelle a été renforcé puisque la Constitution lui attribue désormais la présidence du Conseil de régence (article 44 alinéa 2) chargé d'exercer les pouvoirs et les droits constitutionnels de la Couronne, jusqu'à la majorité du Roi. Il est également consulté par le Chef du gouvernement s'il souhaite dissoudre la Chambre des représentants (article 104) et par le Roi lorsqu'il souhaite initier une révision constitutionnelle simplifiée²¹¹ (article 174 alinéa 3). Sur ce dernier point, il convient de souligner qu'il s'agit de la première fois qu'une forme de contrôle de constitutionnalité des lois révisionnelles est prévu par le constituant. Il ne s'agit toutefois que d'une consultation dont l'issue, en principe, n'oblige pas l'autorité qui l'a demandée. Il aurait été préférable de permettre à la Cour constitutionnelle d'opérer un contrôle entier de la constitutionnalité des lois révisionnelles, afin de garantir une protection juridictionnelle des normes supraconstitutionnelles prévues à l'article 175 de la Constitution²¹².

Le développement de la justice constitutionnelle n'est pas l'unique avancée prévue par le constituant en matière de protection juridictionnelle de la Constitution. En effet, il a également mis en place un ensemble de mécanismes permettant aux juges ordinaires et suprêmes de contrôler la conformité des normes internes aux droits et libertés fondamentaux.

B- La réhabilitation constitutionnelle du rôle du juge comme protecteur des droits et libertés fondamentaux.

La Constitution de 2011 a réellement réhabilité le rôle du juge en renforçant ses prérogatives en matière de protection des droits et libertés (1) et en consacrant la primauté du droit conventionnel (2).

1- Une protection interne renforcée par le développement de l'office du juge dans la garantie des droits et libertés.

La Constitution de 2011 a opéré un réel changement dans la conception de la protection des droits et libertés fondamentaux. Alors que ses devancières proclamaient que le Roi « *est le*

²¹¹ Convocation du Parlement par le Roi en chambre réunies et adoption de la révision de certaines dispositions de la Constitution par une majorité renforcée des deux tiers des membres.

²¹² Il s'agit de la religion musulmane modérée, de la forme monarchique de l'État, du choix démocratique de la Nation ou des acquis en matière de droits et libertés fondamentaux

*protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités*²¹³ », l'actuelle dispose dans son article 117 : « *Le juge est en charge de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes, ainsi que de l'application de la loi.* ». De plus, l'article 42 de la Constitution dispose : « *Le Roi, Chef de l'État, son Représentant suprême [...] veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume.* »

Une lecture combinée des articles 42 et 117 de la Constitution de 2011 permet de comprendre que le constituant a cherché à la fois à maintenir le rôle du Roi comme garant des droits et libertés fondamentaux tout en reconnaissant, pour la première fois, le rôle du juge en la matière. Par conséquent, en plus d'une protection politique et symbolique exercée par le Roi, les droits et libertés font l'objet également d'une protection juridictionnelle. Cette dernière résulte non seulement de l'élargissement des compétences de la juridiction constitutionnelle comme mentionné précédemment, mais également de l'accroissement du rôle du juge judiciaire et administratif dans la protection des droits et libertés fondamentaux.

On considère traditionnellement que le juge judiciaire est le protecteur naturel de la liberté individuelle. Si la Constitution de 2011 ne fait pas référence clairement à ce principe, c'est parce qu'il existe un ordre de juridiction unique contrairement à la France caractérisée par la dualité de son ordre juridictionnel. En outre, la proclamation d'un large catalogue de droits et libertés fondamentaux ne profite pas uniquement au juge constitutionnel (compétent en matière de contrôle de constitutionnalité des lois), mais également au juge administratif en tant que juge de droit commun de la constitutionnalité des actes administratifs (sauf application de la théorie de la loi écran). Ainsi, dès l'entrée en vigueur de la Constitution, le juge administratif pouvait annuler tout acte administratif contraire à la Constitution, à moins que celui-ci soit pris conformément à la loi.

Bien plus, la Constitution de 2011 a cherché à renforcer le contrôle juridictionnel de l'administration en s'inspirant notamment de la jurisprudence administrative, conciliant l'exercice de l'autorité administrative avec la protection des droits et libertés des individus. Ainsi, ont été constitutionnalisés un ensemble de règles et de principes dégagés préalablement

²¹³ Article 19 de la Constitution de 1972

par la jurisprudence administrative à l'instar de l'obligation de publication des normes juridiques ou le principe de la hiérarchie des normes²¹⁴. Ce faisant, le texte suprême a renforcé la position de la jurisprudence en élevant ces principes au rang constitutionnel afin d'éviter toute atteinte pouvant être portée notamment par le législateur.

Par ailleurs, le constituant a consolidé l'État de droit en prévoyant à l'article 118 alinéa 2 : « *Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.* » Cet article garantit donc le contrôle juridictionnel des actes administratifs réglementaires ou individuels. Il est d'un grand apport dans le constitutionnalisme marocain puisqu'il prend en considération l'existence constitutionnelle de la juridiction administrative mais surtout en ce qu'il supprime, du moins théoriquement, l'immunité conférée à certains actes administratifs et notamment les dahirs royaux pris en matière réglementaire ou individuelle. En effet, il est de jurisprudence constante que les actes émanant du Roi bénéficient d'une immunité juridictionnelle²¹⁵. La rédaction de l'article 118 alinéa 2 permet d'entrevoir la possibilité d'un revirement de jurisprudence dans ce sens.

En outre, l'une des premières conditions permettant de garantir la protection des droits et libertés par le juge est celle de son indépendance. Comme nous le verrons dans ce qui suit, le constituant de 2011 a érigé l'autorité judiciaire en pouvoir judiciaire dont l'indépendance effective est garantie par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire. En effet, l'article 109 de la Constitution dispose : « *Est proscrite toute intervention dans les affaires soumises à la justice. Dans sa fonction judiciaire, le juge ne saurait recevoir d'injonction ou instruction, ni être soumis à une quelconque pression. Chaque fois qu'il estime que son indépendance est menacée, le juge doit en saisir le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire.* »

Enfin, si les juges ordinaires et suprêmes ne peuvent pas contrôler la conformité d'une loi à la Constitution, notamment à cause du mécanisme de filtrage refusé par la Cour constitutionnelle²¹⁶, il n'en demeure pas moins qu'ils disposent d'un outil majeur leur

²¹⁴ ANTARI M'hamed, « L'apport de la Constitution de 2011 en matière de contrôle juridictionnel de l'administration », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n° 82, janvier 2013, p. 333

²¹⁵ Chambre administrative de la Cour suprême, 18 juin 1960 *Abdelhamid Ronda c/ministre de la Justice*.

²¹⁶ La décision de la Cour constitutionnelle marocaine N° 70/18 du 8 mars 2018 indique que la disposition organique prévoyant un filtrage exercé par le juge de la question incidente et le juge suprême est contraire à la Constitution.

permettant de protéger les droits et libertés fondamentaux à travers un contrôle de conventionnalité assuré par la primauté des conventions internationales sur le droit interne.

2- Une réhabilitation à travers la consécration de la primauté du droit conventionnel.

Les constitutions marocaines de 1962, 1970 et 1972 sont restées muettes sur la question de la primauté du droit international²¹⁷. En effet, le Préambule des trois lois fondamentales se contentait de déclarer : « *Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est devenu un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes desdits organismes.* » Toutefois, la révision constitutionnelle de 1992 a introduit dans le préambule de la Constitution de 1972 l'attachement du royaume du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus. Cette reconnaissance a conduit donc à incorporer indirectement dans les anciennes constitutions marocaines un ensemble de droits et libertés fondamentaux évoqués précédemment. Néanmoins, le rang de ces droits et libertés demeurait ambigu puisque la Constitution révisée en 1992 n'avait pas explicitement établi la primauté des dispositions conventionnelles sur la loi.

Aussi, l'article 19 des trois premières constitutions marocaines déclarait le Roi comme protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités²¹⁸. En conséquence, certains considéraient que les sanctions aux violations des droits de l'Homme étaient principalement du ressort du Roi²¹⁹. Quant au juge, il convient de souligner qu'il a été réticent à l'idée de reconnaître la primauté du droit international. Cela rappelle la position du Conseil d'État français dans son arrêt CE, 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France* dans lequel le juge administratif refusait la prééminence du droit international sur une loi nationale postérieure et opposée. Cependant, si le juge français a fini par abandonner sa position à l'occasion de l'arrêt CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*, et C.Cass, 24

²¹⁷ CHAOUKI Serghini, « Le Maroc et les règles internationales des droits de l'Homme », BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Le Maroc et les droits de l'Homme : positions, réalisations et perspectives*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994, p. 287

²¹⁸ L'article 19 des constitutions marocaines de 1962, 1970 et 1972 dispose : « *Le Roi, 'Amir Al Mouminine' représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités.*

Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques. »

²¹⁹ IHRAI Said, « Les droits de l'Homme dans la Constitution marocaine », *op. cit.*, p. 205

mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre*, son homologue marocain n'est pas parvenu, sous les précédentes constitutions, à adopter une position claire et définitive concernant le rang conféré au droit international par rapport au droit interne²²⁰.

En effet, il convient de souligner que les précédentes constitutions marocaines disposaient à l'article 31 alinéas 2 et 3 : « *Il [Le Roi] signe et ratifie les traités. Toutefois, les traités engageant les finances de l'État, ne peuvent être ratifiés sans l'approbation préalable de la Chambre des Représentants. Les traités susceptibles de remettre en cause les dispositions de la Constitution, sont approuvés selon les procédures prévues pour la réforme de la Constitution.* » Il en ressort que le constituant marocain distinguait trois types de traités : ceux qui engagent les finances de l'État et qui doivent être obligatoirement approuvés par le Parlement, ceux qui remettent en cause les dispositions constitutionnelles et qui doivent faire l'objet d'un référendum (unique voie de révision dans les constitutions précédentes), puis ceux qui ne font pas partie de ces deux catégories. Ce dernier type de traités pouvait donc théoriquement modifier des dispositions législatives à la seule condition que ledit traité n'engage pas les finances de l'État et qu'il soit signé et ratifié par le Roi. Cela revient donc à dire que l'exécutif pouvait légiférer par voie de traités internationaux²²¹.

Toutefois, la pratique constitutionnelle avait dégagé le principe du dualisme dans l'incorporation des traités. Ainsi, comme l'a souligné le Professeur Mohammed Amine Benabdallah : « *à l'exception des traités adoptés par référendum et qui doivent être considérés sur le même pied que la Constitution, les traités engageant les finances de l'État ou ceux qui ne les engagent pas demeurent dans leur application, tributaires de l'intégration de leurs dispositions dans la législation par le Parlement. (...) Les traités ne sont donc pas supérieurs à la loi*²²². » En effet, dans la mesure où l'intervention du Parlement était obligatoire afin d'intégrer les dispositions des traités internationaux au droit interne, on ne peut que présumer de l'égalité du rang conféré aux traités, pactes et conventions par rapport à la loi.

Or, l'intervention du juge à ce sujet n'a pas pour autant permis de clarifier le rang conféré au droit international. Par jugement du 24 décembre 1986, *Alla c/ Bellat*, le tribunal de

²²⁰ RBII Hamid, « La place de la convention internationale dans la nouvelle constitution : cas des conventions des droits de l'Homme », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013, p. 333

²²¹ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Les traités en droit marocain », *REMALD*, n° 94-95, septembre-octobre 2010, p. 16

²²² *Ibid.*, p. 18

première instance de Rabat, statuant en référé sur une question relative à la contrainte par corps, considérée par les requérants comme contraire à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a indiqué que « *la législation marocaine ne contient aucune disposition établissant que la convention internationale est supérieure aux dispositions légales internes, de même qu'il n'existe rien qui établisse la primauté et l'obligation d'appliquer la convention internationale lorsque celle-ci se heurte à une disposition constitutionnelle ou légale*²²³. » La position de la jurisprudence connaîtra une évolution à l'occasion de deux jugements postérieurs²²⁴ du même tribunal qui considère désormais que : « *la demande de contrainte par corps n'est plus légitime depuis la ratification par le Maroc de la Convention internationale relative aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et plus précisément de son article 11 qui dispose qu'il est interdit d'emprisonner une personne pour une dette résultant d'une obligation contractuelle.* »

La Cour suprême est intervenue sur ce sujet à l'occasion d'un arrêt de sa chambre civile *Azdad c/Salmi*²²⁵ du 9 avril 1997. Le juge suprême s'est alors fondé sur l'article 11 de la Convention internationale relative aux droits civils et politiques pour considérer qu'en l'espèce le requérant n'était pas dans une situation d'insolvabilité mais de refus de paiement. En conséquence, la Cour suprême a fait prévaloir le droit conventionnel sur le droit interne contrairement à la solution dégagée dans son arrêt du 21 mai 1960 *Dame Brun C/ Ministre de l'Éducation nationale*. Toutefois, il est compliqué de concevoir l'arrêt de la Cour suprême comme opérant un réel revirement de jurisprudence en consacrant la primauté du droit international sur les lois. La doctrine se demandait même si le juge suprême outrepassait ses pouvoirs en se référant aux dispositions d'un traité alors que la Constitution n'en consacre pas la supériorité par rapport à la loi²²⁶.

Le rang ambigu des traités internationaux dans l'ordre juridique marocain incite à une réflexion sur la supériorité du droit international. Selon le Professeur Michel Virraly cette primauté « *est inhérente à la définition même de ce droit et s'en déduit immédiatement. Tout*

²²³ Revue marocaine de droit, n°15, 1987, p. 309 in BENABDALLAH Mohammed Amine, « Les traités en droit marocain », *op. cit.*, p.23

²²⁴ TPI Rabat 12 avril 1990 *BCM c/ Ouaarous* et TPI Rabat 16 avril 1990 *B.P c/ Essalmi*, Revue Al Ichaa n° 4, décembre 1990, p. 172 et 198 in BENABDALLAH Mohammed Amine, « Les traités en droit marocain », *op. cit.*, p.23

²²⁵ Revue Jurisprudence de la Cour suprême n° 52, p. 127 in BENABDALLAH Mohammed Amine, « Les traités en droit marocain », *op. cit.*, p.23

²²⁶ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Les traités en droit marocain », *op. cit.*, p.24

*ordre juridique confère aux destinataires de ses normes des droits et pouvoirs juridiques [...] ; il leur impose des obligations, qui les lient. Par là même, tout ordre juridique s'affirme supérieur à ses sujets, ou bien il n'est pas [...]. Le droit international est inconcevable autrement que supérieur aux États, ses sujets. Nier sa supériorité revient à nier son existence*²²⁷. » Ainsi, le droit international dans sa conception même nécessite et implique sa supériorité sur le droit interne²²⁸. D'ailleurs, l'article 27 de la Convention de Vienne dispose : « *Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.* » Cette règle relève du bon sens car si la simple évocation du droit interne suffisait pour écarter la primauté des traités internationaux, ces derniers n'auraient qu'une valeur déclarative sans conséquence juridique.

Cette ambiguïté du rang conféré au droit international ne sera que partiellement levée à l'occasion de l'adoption de la nouvelle constitution de 2011 qui dispose dans son préambule : « (...) *accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale.* » Ainsi, le constituant semble avoir tranché le débat sur le rang des conventions internationales tout en affirmant la valeur juridique avérée du préambule qui « *fait partie intégrante de la présente Constitution* ». En revanche, la rédaction de la disposition constitutionnelle consacrant la primauté des conventions internationales soulève plusieurs questions et remarques.

La première remarque concerne une divergence de traduction entre les deux versions arabe et française de la Constitution publiées au *Bulletin Officiel du Royaume*²²⁹. À ce titre il convient de souligner que le texte constitutionnel a d'abord été pensé et écrit en français avant qu'il ne soit traduit en langue arabe²³⁰. Cependant, la version officielle, qui seule peut être évoquée par les justiciables notamment, est celle rédigée en langue arabe. La version française de la Constitution évoque la primauté des conventions internationales sur « le droit interne » tandis que la version arabe consacre la primauté de ces conventions sur « les législations nationales. » Par conséquent, il semblerait que la version arabe consacre la primauté des

²²⁷ VIRALLY Michel, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, A. Pédone, 1964, p.497.

²²⁸ LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, coll. Droit fondamental, 2004, p. 155

²²⁹ Version française publiée au B.O n°5964 bis du 30/7/2011, p. 1902. Version arabe publiée au B.O n°5964 bis du 30/7/2011, p.3600

²³⁰ Information rapportée à la suite des entretiens menés avec plusieurs membres de la CCRC

conventions internationales sur les lois uniquement, lorsque la version française laisse penser que cette primauté pourrait aller au-delà de la loi pour englober également la Constitution.

L'article 55 de la loi fondamentale marocaine entretient ce doute en disposant « *Si la Cour Constitutionnelle, (...), déclare qu'un engagement international comporte une disposition contraire à la Constitution, sa ratification ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.* » On retrouve d'ailleurs la même formulation dans l'article 54 de la Constitution française qui dispose : « *Si le Conseil constitutionnel, (...), a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.* » Le Conseil d'État dans un arrêt CE, 30 octobre 1998, *M. Sarran, M. Levacher et autres* et la Cour de cassation dans son arrêt C. Cass, 2 juin 2000, *Fraisse* ont précisé que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle. La juridiction suprême marocaine n'a pas encore eu l'occasion de préciser son interprétation de l'article 55 et du préambule de la Constitution. Néanmoins, les nombreuses limites apportées à la primauté des conventions internationales conduisent à penser que la suprématie des conventions internationales sur la Constitution n'est qu'« *illusoire*²³¹ ».

Aussi, la rédaction du Préambule qui établit la primauté des conventions internationales sur le droit interne ou sur les législations nationales, apporte étrangement une limite importante à cette primauté puisque ces conventions doivent non seulement s'inscrire dans le cadre de la Constitution mais également de l'identité nationale immuable et des lois du Royaume. Il paraît donc difficile de garantir la primauté des conventions internationales sur la loi et en même temps exiger que ces conventions respectent la loi.

De surcroît, le préambule exige l'harmonisation des dispositions pertinentes de la législation nationale aux conventions internationales. Cela semble paradoxal avec l'exigence de conformité des traités à la loi soutenue par le texte constitutionnel. D'ailleurs, cette configuration se confirme également dans l'article 19 qui pose le principe d'égalité homme-femme dans la jouissance des droits et libertés énoncés dans la Constitution et dans les

²³¹ IHRAI Said, « Le droit international et la nouvelle Constitution », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p.186

conventions internationales tout en exigeant « *le respect des dispositions de la Constitution, des constantes et des lois du Royaume.* »

La doctrine n'est nullement unanime sur le rang conféré aux conventions internationales. Certains auteurs considèrent que l'esprit de la Constitution entend conférer au droit international une valeur supérieure à celle de la loi, sauf en matière religieuse qui est liée à l'idée de l'identité immuable²³². D'autres, atténuent les limites apportées à la primauté des conventions internationales en les qualifiant de « *dérisoires* » et « *secondes pour ne pas dire secondaires* » dans la mesure où elles ne concernent que « *la liberté sexuelle, le droit de culte (changement de religion, mariage interreligieux) et l'égalité en matière de succession*²³³. » Un autre courant doctrinal, considère qu'il existe une quasi-égalité avec la loi²³⁴. Enfin, un dernier courant défend l'idée selon laquelle les conventions internationales auraient un statut infra-légal dans la mesure où elles seraient inférieures à la fois à la Constitution et à la loi²³⁵.

À partir de ces éléments d'analyse, nous pouvons conclure que la primauté des conventions internationales est une primauté à géométrie variable en fonction du contenu des lois auxquelles les normes internationales seront confrontées. Ainsi, on peut penser légitimement que les conventions internationales primeront sur la loi lorsque cette dernière concernera des domaines économiques, politiques ou sociaux. Toutefois, les lois qui ont trait à l'état civil, au Code de la famille et aux questions sociétales touchant l'éthique et la moralité publique primeront toujours sur les conventions internationales.

Il conviendra alors au juge de trancher ce débat doctrinal en précisant le rang conféré aux conventions internationales dans la hiérarchie des normes. Toutefois, il existe des raisons de s'inquiéter dans la mesure où l'actuel président de la Cour constitutionnelle nommé par le Roi Mohammed VI le 4 avril 2017, avait soutenu en 2012 l'idée d'un « *statut infra-légal des normes internationales* ». En effet, le Professeur Said Ihrai estimait, avant sa nomination à la tête de la Cour constitutionnelle, qu'une pleine primauté des conventions sur les lois « *ferait fi de tout ce qui fait la spécificité du royaume, son histoire, ses valeurs et ses constantes*²³⁶. »

²³² BERNOUSSI Nadia « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures », *op. cit.*, p. 668

²³³ RBII Hamid « La place de la convention internationale dans la nouvelle constitution : cas des conventions des droits de l'Homme », *op.cit.*, p. 340-344.

²³⁴ IHRAI Said, « Le droit international et la nouvelle Constitution », *op. cit.*, p. 190

²³⁵ *Ibid.* p. 189

²³⁶ *Ibid.*, p. 190

Ainsi, si la Loi fondamentale de 2011, contrairement à ses devancières, proclame de manière explicite la primauté des conventions internationales sur le droit interne, elle établit néanmoins un ensemble de limites qui atténuent fortement la supériorité de la norme internationale. Par conséquent, il semblerait que l'efficacité des mécanismes de protection juridictionnelle, qu'il s'agisse de l'outil constitutionnel ou conventionnel, reste tributaire essentiellement de l'évolution de la position du juge et de son interprétation. Toutefois, cela ne présage pas de l'efficacité des mécanismes de protection non juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux.

Paragraphe 2 : La protection non juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux.

Le développement de la justice constitutionnelle et l'intégration de la primauté des conventions internationales sur la loi ne suffisent pas réellement pour protéger les droits et libertés fondamentaux. En effet, la lenteur de la justice ou son impuissance face à l'inertie des pouvoirs publics constituent des limites sérieuses à cette protection. En outre, le juge lui-même peut parfois se montrer résistant par rapport aux évolutions des droits et libertés fondamentaux notamment en pratiquant un « self-restraint » très poussé. Dès lors, l'instauration de mécanismes de protection non juridictionnelle s'avère nécessaire pour pallier les limites de la protection juridictionnelle.

À ce titre, le constituant de 2011, particulièrement soucieux de la protection effective des droits et libertés, a prévu une protection politico-parlementaire de la Constitution (A) renforcée par la création d'instances constitutionnelles chargées de la garantie des droits et libertés fondamentaux. (B).

A- La protection politico-parlementaire de la Constitution.

La Constitution de 2011, comme évoqué précédemment, contient un catalogue riche de droits et libertés fondamentaux. Il convenait alors de mettre en place des mécanismes de protection afin de ne pas revenir sur ce choix démocratique louable. Cependant, le juge n'est pas toujours le mieux placé pour protéger la Constitution notamment lorsqu'il s'agit de la réviser. Dès lors, il était nécessaire de prévoir des modalités de révisions constitutionnelles susceptibles à la fois de garantir l'évolution et l'adaptation du texte constitutionnel, tout en préservant les acquis en matière de droits et libertés fondamentaux (1). Par ailleurs, bien que la

Loi fondamentale marocaine définisse le Roi et le juge comme protecteurs de la Constitution, force est de constater que le Parlement dispose également d'un véritable rôle en la matière. D'ailleurs, le constituant marocain l'a souligné dans plusieurs articles²³⁷ confirmant que le Parlement est également un gardien de la Constitution (2).

1- La protection de la Constitution à travers la rigidité des modalités de révision.

La protection des droits et libertés fondamentaux passe par la protection de la Constitution. Aussi, il convient de protéger le catalogue riche de droits et libertés fondamentaux contre des révisions qui pourraient y porter atteinte. Afin d'y parvenir, le constituant de 2011 a prévu une procédure rigide pour la révision de la Constitution (a) tout en mettant en place des limites au pouvoir constituant dérivé (b).

a- Une protection de la Constitution à travers la procédure de révision.

La Constitution de 1962 prévoyait dans les articles 102 à 104 que l'initiative de la révision constitutionnelle appartient au Premier ministre et au Parlement. S'agissant de l'adoption, le projet de révision devait être arrêté en Conseil des ministres (présidé par le Roi) puis faire l'objet d'une délibération des deux Chambres. Concernant les propositions de révision, elles devaient être adoptées dans chaque Chambre à travers un vote à la majorité absolue des membres la composant. Enfin, la révision ne pouvait être définitive qu'après avoir été soumise à référendum. Ainsi, la procédure de révision en 1962 ne conférait pas au Roi un pouvoir d'initiative mais uniquement un droit de regard puisque les projets de révision constitutionnelle devaient nécessairement passer en Conseil des ministres. Cette situation ne perdurera pas à la suite de l'adoption de la Constitution de 1970 qui confère au Roi le pouvoir d'initiative et permet à la Chambre des représentants, à travers un vote des deux tiers de ses membres, de proposer au Roi la révision de la Constitution. S'agissant de la ratification, la Constitution de 1970 s'aligne sur celle de 1962 en prévoyant le référendum comme unique moyen d'adoption définitive des révisions constitutionnelles.

La Constitution de 1972, dans sa version initiale, a prévu à nouveau un partage du pouvoir d'initiative mais cette fois-ci entre le Roi et le Parlement. Néanmoins, l'article 98 alinéa

²³⁷ L'article 20 de la Constitution dispose : « *Le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. La loi protège ce droit* » ou encore l'article 118 qui dispose « *L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi.* »

2 prévoyait que le Roi puisse directement soumettre le projet de révision constitutionnelle au peuple, sans consulter la Chambre des représentants. S'agissant des propositions de révision constitutionnelle, elles devaient être adoptées à une majorité des deux tiers puis être soumises par dahir au référendum. Cette solution sera confirmée lors des révisions constitutionnelles de 1992 et 1996.

Si la rigidité des révisions constitutionnelles permet, du moins théoriquement, de soustraire la Constitution aux contingences du jeu politique et éviter que les différentes alternances politiques viennent déformer trop facilement le texte constitutionnel, il n'en demeure pas moins que la Constitution est une norme juridique devant s'adapter au contexte politique, social et économique du pays. Comme le disait le Roi Hassan II lors d'un discours prononcé le 7 mai 1996 devant l'Assemblée nationale française : « *La Constitution est un vêtement qui se dessine et se coud en fonction des formes et des mesures de celui qui devra les porter. Bien plus, celui que l'on habille ne gardera pas immuablement la même silhouette. Les âges de la vie, l'état de santé et la condition physique appellent des corrections qui vont de la simple retouche à un changement d'habit*²³⁸. » Le constituant de 2011, conscient de l'intérêt de mettre en place une rigidité dans la révision constitutionnelle, a dû également réfléchir à une procédure de ratification moins contraignante qui permettrait d'adapter le texte constitutionnel sans recourir forcément au référendum. Il s'agit de la procédure de révision constitutionnelle simplifiée.

Concernant la procédure normale de révision, l'article 172 de la Constitution élargit le nombre de titulaires du pouvoir d'initiative qui appartient désormais au Roi, au Chef du gouvernement, à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers. S'agissant de l'adoption des révisions, le constituant de 2011 a maintenu la solution permettant au Roi de soumettre directement au référendum le projet de révision dont il prend l'initiative sans devoir franchir l'obstacle des chambres parlementaires qui risqueraient, théoriquement du moins, d'être hostiles²³⁹. L'article 173 spécifie les modalités d'adoption des propositions de révision constitutionnelle initiée par le Parlement ou le Chef du gouvernement. À ce titre, l'article 173 alinéa 1 dispose : « *La proposition de révision émanant d'un ou de plusieurs membres d'une*

²³⁸ ROI HASSAN II, *Discours prononcé lors de la réception du Roi Hassan II dans le Palais Bourbon*, [en ligne], Paris, 7 mai 1996, [consulté le 10 novembre 2019]

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.661488_55487c84eee5a.07-05-1996--reception-dans-l-hemicycle-de-sa-majeste-hassan-ii-roi-du-maroc-7-mai-1996

²³⁹ ROUVILLOIS Frédéric, « Les règles relatives à la révision constitutionnelle », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p.350

des deux Chambres du Parlement ne peut être adoptée que par un vote à la majorité des deux tiers des membres la composant. Cette proposition est soumise à l'autre Chambre qui l'adopte à la même majorité des deux tiers des membres la composant. » Cette exigence d'une majorité des deux tiers, héritée des constitutions précédentes (sauf celle de 1962), limite à l'évidence les pouvoirs du Parlement. En effet, comme soulevé par le Professeur Michel Rousset, l'exigence d'une majorité renforcée « *témoigne de la rigidité que le constituant a voulu conférer au texte constitutionnel, mis ainsi à l'abri de modifications que pourraient souhaiter des majorités de rencontre*²⁴⁰. » S'agissant des propositions de révision émanant du Chef du gouvernement, l'article 173 alinéa 2 prévoit qu'elles doivent être soumises au Conseil des ministres (présidé par le Roi) après délibération en Conseil de gouvernement. Si le pouvoir d'initiative a été donné au Chef du gouvernement à l'instar de ce qui était prévu sous la première Constitution marocaine de 1962, ce pouvoir demeure néanmoins tributaire de l'acceptation de la proposition révisionnelle par le Roi qui préside le Conseil des ministres.

Au sujet des modalités de ratification, le texte suprême distingue entre les projets de révision émanant du Roi et les propositions de révisions émanant du Chef du gouvernement ou des membres du Parlement. Ainsi, les projets et propositions de révision constitutionnelle doivent nécessairement être ratifiés par référendum selon l'article 174 alinéas 1 et 2 de la Constitution. Néanmoins, les projets de révision constitutionnelle peuvent être soumis à ratification par le Parlement à la majorité des deux tiers, sans avoir donc recours au référendum. En effet, l'article 174 alinéa 3 dispose : « *Le Roi peut, après avoir consulté le Président de la Cour constitutionnelle, soumettre par dahir au Parlement un projet de révision de certaines dispositions de la Constitution. Le Parlement, convoqué par le Roi en Chambres réunies, l'approuve à la majorité des deux tiers des membres.* »

Cette solution introduite par le constituant marocain de 2011 n'est pas sans rappeler celle posée par le constituant français de 1958. En effet, l'article 89 alinéa 3 du texte suprême français dispose : « *Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.* »

²⁴⁰ ROUSSET Michel, « la révision constitutionnelle », in Driss Basri, Michel Rousset, Georges Vedel, *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1993, p. 313

L'introduction de cette technique permet d'éviter les contraintes liées au référendum s'il était l'unique moyen de ratification. En effet, pour des modifications simples ou techniques, il convenait plutôt d'introduire une certaine souplesse afin protéger la Constitution tout en permettant son adaptation. Cependant, l'introduction de cette souplesse dans la révision de la Constitution nous rappelle qu'en France, la majorité des révisions constitutionnelles sont votées par voie de Congrès alors que le référendum est la procédure de droit commun. Les présidents de la République en France craignaient l'utilisation du référendum comme outil de ratification à cause de son caractère plébiscitaire. Par conséquent, le peuple français a été de moins en moins consulté au sujet des révisions constitutionnelles.

S'agissant du Maroc, une telle option paraît peu probable. Bénéficiant d'une forte légitimité, le Roi dispose d'une popularité qui lui permet d'obtenir facilement la confiance du peuple lorsqu'un référendum est organisé. Il convient de souligner que l'unique référendum proposé par le Roi Mohammed VI depuis son accession au trône à l'occasion de la ratification de la Constitution de 2011 a obtenu plus de 98% de suffrages favorables avec un taux de participation de 72%. Ainsi, l'introduction de la ratification par les membres du Parlement à une majorité renforcée des deux tiers ne sert pas tant à éviter une réponse négative du peuple mais plutôt à réaliser une économie technique et factuelle permettant d'aboutir à une révision constitutionnelle sans devoir passer nécessairement par les contraintes associées au référendum.

Par conséquent, la rigidité de la procédure de révision constitue une protection non juridictionnelle à la Constitution et donc forcément aux droits et libertés fondamentaux qui y sont contenus. Par ailleurs, le constituant marocain ne s'est pas contenté de prévoir cette procédure rigide mais a cherché également à mettre en place des limites au pouvoir de révision.

b- Une protection de la Constitution à travers l'instauration de limites au pouvoir de révision.

Toutes les constitutions marocaines précédant celle de 2011 ont prévu un article mettant en place des limites matérielles au pouvoir de révision. En effet, l'article 108 de la Constitution de 1962 dispose : « *la forme monarchique de l'État, ainsi que les dispositions relatives à la religion musulmane, ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle.* »

La mise en place de limites matérielles au pouvoir de révision a toujours suscité le débat au sein de la doctrine. En Allemagne, le pouvoir en place sous le Troisième Reich avait abouti

à une fraude à la Constitution sous couvert du respect des procédures formelles. Cela a conduit à l'établissement d'un régime antidémocratique violant de manière massive les droits et libertés fondamentaux. Dès lors, il apparaissait primordial d'introduire des limites au pouvoir de révision afin de préserver l'esprit de la Constitution et éviter la violation de principes aussi importants que les droits et libertés fondamentaux ou la séparation des pouvoirs. Ainsi, le constituant allemand a mis en place la clause d'éternité prévue dans l'article 79 alinéa 3. Elle interdit toute modification de la Loi fondamentale relative au principe de l'organisation fédérale et à la participation des Länder à la législation, à la dignité de l'être humain, au caractère obligatoire des droits fondamentaux pour la puissance publique, à la structure du système politique, à la nature sociale et démocratique de l'État ainsi qu'au droit de résistance contre ceux qui tenteraient de renverser cet ordre. Afin de s'assurer du respect de ses limites par le pouvoir constituant dérivé, la Cour constitutionnelle allemande contrôle la conformité des lois révisionnelles par rapport à la clause d'éternité²⁴¹. Il s'agit donc ici d'une protection juridictionnelle supplémentaire à la protection non juridictionnelle liée à la rigidité de la procédure de révision.

S'agissant du cas français, la jurisprudence et la doctrine ne partagent pas la même conception que celle que l'on retrouve en Allemagne. En effet, si l'article 89 alinéa 5 de la Constitution française limite le pouvoir de révision concernant la forme républicaine du gouvernement, le Conseil constitutionnel de son côté, dans une décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 a estimé qu'il était incompétent pour contrôler la constitutionnalité des lois référendaires. Aussi, dans une autre décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, le même juge s'est estimé incompétent pour contrôler la conformité des projets et propositions de loi constitutionnelles à la Constitution.

La solution dégagée par la juridiction constitutionnelle française est fondée sur le fait que le texte constitutionnel n'a pas entendu conférer au Conseil constitutionnel le pouvoir de contrôler les lois révisionnelles ou référendaires. Cela s'explique notamment par l'article 28 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1793 qui dispose : « *Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois*

²⁴¹ LEPSIUS Olivier, « Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne », [en ligne], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, Dossier : contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, janvier 2010, [consulté le 19 novembre 2019], <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-controle-par-la-cour-constitutionnelle-des-lois-de-revision-constitutionnelle-dans-la-republique>

les générations futures. » Dans d'autres termes, le Doyen Vedel expliquait que « *cette interdiction a une valeur politique non juridique. En effet, du point de vue juridique, une déclaration d'immutabilité constitutionnelle absolue n'est pas concevable. Le pouvoir constituant étant le pouvoir suprême de l'État ne peut être lié, même par lui-même.* »²⁴² Par conséquent, s'il fallait revenir sur la forme républicaine du gouvernement, il suffirait alors d'appliquer la théorie de la double révision. En l'absence de tout contrôle juridictionnel, il suffirait alors d'abroger l'article 89 alinéa 5 lors d'une première révision puis instaurer une monarchie lors d'une seconde révision²⁴³.

S'agissant du Maroc, le constituant a introduit des limites matérielles au pouvoir de révision. Alors qu'auparavant ces limites étaient cantonnées à la forme monarchique de l'État et à la religion musulmane, l'article 180 de la Loi fondamentale de 2011 rajoute le choix démocratique de la nation et les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, comme éléments ne pouvant faire objet d'aucune révision.

S'il est difficile de déterminer avec précision quelles sont les dispositions constitutionnelles relatives au choix démocratique (séparation des pouvoirs, régime parlementaire, régionalisation ...), l'introduction d'une limite matérielle qui concerne les droits et libertés fondamentaux s'avère plus intéressante. En effet, le constituant marocain a proclamé plus de soixante articles dédiés aux droits et libertés fondamentaux, il convenait donc de protéger cet acquis constitutionnel majeur en introduisant cette limite qui interdit de revenir dessus. Néanmoins, si l'introduction de ces limites ne faisait l'objet d'aucune mesure de protection juridictionnelle, une double révision pourrait permettre aisément de revenir sur cet acquis. Par ailleurs, si l'on prévoyait l'instauration d'un contrôle juridictionnel aux lois constitutionnelles, cela aurait pour conséquence « *d'assujettir les générations futures* », pour reprendre les termes de l'article 28 de Déclaration des droits de l'Homme de 1793.

Le constituant marocain a opté pour une solution particulière afin de résoudre ce différend. S'agissant des projets et propositions de révision soumis directement au référendum, il n'est pas formellement prévu par la Loi fondamentale un contrôle de constitutionnalité de ces

²⁴² VEDEL Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, rééd. Dalloz, 2002, p. 117.

²⁴³ LE DIVELLEC Armel, LEVADE Anne, MIGUEL PIMENTEL Carlos, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles - Avant-propos », [en ligne], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, dossier : le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, janvier 2010, [consulté le 19 novembre 2019] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-controle-de-constitutionnalite-des-lois-constitutionnelles-avant-propos>

textes. Le juge constitutionnel n'est alors compétent que pour contrôler la régularité de la procédure de révision et en proclamer les résultats selon l'article 174 alinéa 4 de la Constitution. En revanche, s'agissant des projets de révision constitutionnelle initiés par le Roi et ratifiés non pas par référendum, mais par le Parlement à une majorité des deux tiers, ils doivent faire l'objet d'une consultation préalable du président de la Cour constitutionnelle. Cette consultation ne peut s'apparenter à une mesure de protection juridictionnelle de la Constitution dans la mesure où, malgré son caractère obligatoire, son résultat demeure entre les mains du Roi. Ainsi, si le président de la Cour constitutionnelle considérait que le projet de révision comportait une atteinte à la religion musulmane, à la forme monarchique de l'État, au choix démocratique ou aux droits et libertés fondamentaux, le Roi ne serait pas pour autant tenu de suivre cet avis. Bien plus, il est possible que le résultat de la consultation ne soit pas publié et qu'il s'agisse d'un simple échange entre le Roi et le président de la Cour constitutionnelle.

Il est regrettable que le constituant de 2011 n'ait pas instauré un contrôle juridictionnel des lois révisionnelles. Il semble même paradoxal qu'il ait prévu un ensemble de principes supraconstitutionnels, parmi lesquels on retrouve le choix démocratique et les droits et libertés fondamentaux, sans pour autant s'assurer d'un moyen concret permettant de garantir effectivement l'inviolabilité de ces principes. Du moins, si l'on peut comprendre sa réticence à instaurer un contrôle de constitutionnalité des lois référendaires, qui sont l'expression directe de la volonté du peuple souverain, il aurait été juridiquement intéressant d'introduire un contrôle de constitutionnalité des lois révisionnelles adoptées par le Parlement (au lieu de la consultation obligatoire). Cela aurait permis d'insister sur la protection conférée notamment aux droits et libertés fondamentaux.

En outre, en plus des limites matérielles au pouvoir de révision insérées dans le texte constitutionnel, le constituant a prévu une seule limite temporelle annoncée à l'article 44 de la Constitution qui dispose : « *Le Roi est mineur jusqu'à dix-huit ans accomplis. Durant la minorité du Roi, un Conseil de Régence exerce les pouvoirs et les droits constitutionnels de la Couronne, sauf ceux relatifs à la révision de la Constitution.* » Ainsi, cette limite temporelle introduite depuis la Constitution de 1970, vient interdire au Conseil de Régence le pouvoir de réviser la Constitution, notamment afin d'éviter de revenir sur les règles de dévolution de la couronne prévues dans le texte constitutionnel. Il est là aussi regrettable qu'aucune limite temporelle ne soit introduite afin d'interdire la révision de la Constitution lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. Une telle disposition aurait permis de sanctuariser le choix de

ne pas revenir sur les droits et libertés fondamentaux et le principe démocratique quand bien même il existerait une menace à l'intégrité territoriale.

Somme toute, le constituant de 2011 a mis en place une protection non juridictionnelle de la Constitution en prévoyant une procédure rigide pour sa révision et en introduisant de nombreuses limites, bien qu'il s'agisse de limites ayant davantage une valeur politique que juridique. Cependant, la rigidité de la procédure et l'introduction de limites au pouvoir de révision ne sont pas les uniques moyens de protection politico-parlementaire de la Constitution. En effet, la compétence législative du Parlement, comme institution représentative de la Nation, lui permet de protéger les droits et libertés fondamentaux.

2- Le Parlement, gardien de la Constitution.

Le Parlement est une institution généralement investie d'une double mission : légiférer et contrôler l'action du gouvernement (notamment en évaluant les politiques publiques). Il peut être étonnant de considérer le Parlement comme un gardien de la Constitution puisque la pratique et la doctrine constitutionnelles font généralement du juge le principal gardien du texte suprême contre le Parlement²⁴⁴. Cependant, il convient de souligner que le législateur dispose de nombreux outils lui permettant de protéger la Constitution.

Au niveau de la procédure législative et d'un point de vue chronologique, le Parlement délibère avant toute interrogation devant la juridiction constitutionnelle. D'ailleurs, la menace d'une sanction de la loi par le juge constitutionnel constitue un motif suffisant pour contraindre le législateur à veiller à la conformité des lois par rapport à la Constitution. En effet, le contrôle juridictionnel exerce un « *effet dissuasif* »²⁴⁵ encourageant l'exercice en amont de la protection parlementaire de la Constitution. Aussi, les articles 187 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants²⁴⁶ et 192 du Règlement intérieur de la Chambre des conseillers²⁴⁷ mettent en

²⁴⁴ SAVONITTO Florian, « Présentation » in *La protection parlementaire de la Constitution* [Texte imprimé] : [actes de la journée d'études du 8 décembre 2016 à l'Assemblée nationale, Paris] / [organisée par le Centre d'études et de recherches comparatives sur les constitutions, les libertés et l'État], p. 3

²⁴⁵ VIDAL-NAQUET Ariane, « Les protections parlementaire et juridictionnelle de la Constitution : quelles relations ? » in SAVONITTO Florian (dir.), *La protection parlementaire de la Constitution*, Presses universitaires de Bordeaux, 2018, p.107

²⁴⁶ CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Règlement intérieur de la Chambre des représentants tel qu'adopté par la Cour constitutionnelle dans sa décision N°65/17 du 30 Octobre 2017*, [en ligne en langue arabe], [consulté le 25 janvier 2020]

https://www.chambre-des-representants.ma/sites/default/files/nidam_dakhili_vf_2017_a5.pdf

²⁴⁷ CHAMBRE DES CONSEILLERS, *Règlement intérieur de la Chambre des conseillers tel qu'adopté par la Cour constitutionnelle dans sa décision N°912/14 du 21 juillet 2014*, [en ligne] (en arabe), [consulté le 25 janvier 2020] <http://www.parlement.ma/sites/default/files/RegInterieurCons2014.pdf>

place la motion de rejet préalable permettant de faire reconnaître au cours de la discussion parlementaire qu'une disposition législative (projets de loi, propositions de loi, amendements) est contraire à une disposition constitutionnelle, entraînant, en cas d'adoption, le rejet du texte.

En outre, l'article 79 de la Constitution confère aux présidents des assemblées parlementaires la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle lorsque le gouvernement oppose l'irrecevabilité aux propositions de loi relevant du domaine réglementaire. Le désaccord entre le gouvernement et le Parlement est alors tranché par le juge constitutionnel, conformément à la Constitution et aux articles 186 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants et 196 du Règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

Par ailleurs, l'opposition parlementaire tient un rôle central dans la protection des droits et libertés fondamentaux en dénonçant tout agissement du gouvernement ou de sa majorité parlementaire qui leur porterait atteinte²⁴⁸. Ainsi, le Parlement participe à la protection des droits et libertés en surveillant l'action du gouvernement à travers la procédure des questions et des interpellations ainsi que les commissions d'enquête parlementaire. En effet, le contrôle de l'exécutif constitue « *le véritable office d'une assemblée représentative* »²⁴⁹ puisque, selon John Stuart Mill, le Parlement se doit de « *surveiller et de contrôler le gouvernement, de mettre en lumière toutes ses actions, d'en exiger l'exposé et la justification, quand ces actes paraissent contestables, de les blâmer s'ils sont condamnables, de chasser de leur emploi les hommes qui composent le gouvernement s'ils abusent de leur charge ou s'ils remplissent d'une façon contraire à la volonté expresse de la nation* »²⁵⁰.

À ce titre, la Constitution de 2011 a insisté sur le rôle du Parlement et de l'opposition parlementaire plus particulièrement dans le contrôle de l'action du gouvernement. En effet, l'article 10 de la Constitution garantit à l'opposition parlementaire « *... la participation effective au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment les motions de censure et l'interpellation du Gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au Gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires.* »

²⁴⁸ LÖHRER Dimitri, *La protection non juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé*, Institut universitaire Varenne, 2014, p.120

²⁴⁹ MILL John Stuart, « Of the Proper Functions of Representative Bodies », in *Considerations on Representative Government*, 1861, trad : *Considérations sur le gouvernement représentatif*, par M. Dupont-White, 1877, Paris, Guillaumin éditeurs, cité par SAVONITTO Florian (dir.), *La protection parlementaire de la Constitution*, Presses universitaires de Bordeaux, 2018, p. 118

²⁵⁰ *Ibid.*

L'article 100 de la Constitution précise qu'une séance par semaine doit être réservée dans chaque Chambre, par priorité, aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement. Aussi, elle donne aux membres de l'exécutif un délai de vingt jours pour répondre aux questions posées.

S'agissant des commissions d'enquête, l'article 67 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Outre les commissions permanentes mentionnées à l'alinéa précédent, peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants, ou du tiers des membres de la Chambre des Conseillers, au sein de chacune des deux Chambres, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, entreprises et établissements publics, et soumettre leurs conclusions à la Chambre concernée.* » Si les premières constitutions marocaines ne prévoyaient pas l'existence des commissions d'enquête parlementaire, il a fallu attendre la révision constitutionnelle de 1992 pour permettre au Roi ou à la majorité au sein de la Chambre des représentants de les créer en vertu de l'article 40 de la Constitution. En outre, il convient de souligner que le constituant de 2011 a entendu élargir les fonctions attribuées aux commissions parlementaires en permettant l'audition directe des responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent, conformément à l'article 102 de la Constitution.

Par conséquent, la mission de contrôle effectuée par le Parlement ne se limite plus aux simples membres du gouvernement comme cela était le cas sous les précédentes constitutions mais comprend également la possibilité d'auditionner les responsables des administrations et entreprises publiques. Cela implique que les responsables des services de sécurité comme la Direction générale de la sûreté nationale (DGSN) ou la Direction générale de la surveillance du territoire (DGST) peuvent être entendus devant le Parlement, si jamais des comportements attentatoires aux droits et libertés fondamentaux provenaient de ces directions. En effet, en matière de maintien de l'ordre ou de lutte contre le terrorisme, il peut arriver que les services de sécurité et de renseignements utilisent des moyens disproportionnés, pouvant éventuellement porter atteinte à certains droits et libertés fondamentaux. Face à ce risque, il est important qu'il existe une voie politique permettant le contrôle de ces services, en plus du contrôle juridictionnel habituel.

Toutefois, la Constitution a cherché à encadrer le travail des commissions d'enquête parlementaire. En effet, l'article 67 alinéa 3 dispose : « *Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.* » Si la mise en place d'une telle limite vise essentiellement à respecter la séparation des pouvoirs et plus particulièrement le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, on peut craindre que le gouvernement ordonne au parquet d'ouvrir une information judiciaire afin d'éviter la création d'une commission d'enquête parlementaire. En effet, l'article 110 alinéa 2 dispose : « *Les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent se conformer aux instructions écrites émanant de l'autorité hiérarchique.* » Pendant longtemps, le Parquet général était sous la tutelle du ministère de la Justice. Néanmoins, une réforme législative portant sur le chantier de la justice a permis d'adopter la loi organique 106-13 portant sur le statut des magistrats et la loi 33-17 portant sur le transfert des attributions du parquet général. Conformément à ces deux lois, la présidence du parquet général est conférée désormais au Procureur général du Roi près la Cour de cassation. Par conséquent, le risque que le gouvernement décide de l'ouverture d'une information judiciaire visant essentiellement à empêcher la création d'une commission d'enquête parlementaire devient forcément improbable, s'il existe une véritable indépendance entre le ministère public et le ministère de la Justice.

Aussi, la motion de censure ouverte à la Chambre des représentants conformément à l'article 105 de la Constitution ou la motion d'interpellation que peut déposer la Chambre des conseillers selon l'article 106 sont des moyens permettant à l'opposition parlementaire d'exercer un contrôle sur l'action du gouvernement notamment lorsque ce-dernier se risquerait d'enfreindre les droits et libertés fondamentaux. En effet, la motion de censure est recevable lorsqu'elle est signée par au moins le cinquième des membres composant la Chambre des représentants. Si son adoption requiert un vote pris à la majorité absolue des députés, son existence même constitue un outil pour l'opposition parlementaire afin de contrôler l'action du gouvernement. Aussi, étant donné que la Chambre des conseillers peut être composée d'une majorité opposée à celle de la coalition gouvernementale, le vote d'une motion d'interpellation paraît plus probable. Si cette motion n'entraîne pas la révocation du gouvernement, elle oblige néanmoins le Chef du gouvernement à apporter une réponse devant cette Chambre dans d'un délai de six jours.

Ainsi, la Constitution marocaine a indéniablement cherché à protéger les droits et libertés fondamentaux non seulement contre le Parlement mais également à travers le Parlement en renforçant le rôle de l'opposition et en assurant une certaine rigidité de la procédure de révision. Bien plus, le constituant de 2011 a prévu un ensemble d'instances constitutionnelles chargées de la garantie des droits et libertés fondamentaux.

B- La création d'instances chargées de la protection et de la promotion des droits fondamentaux.

Le constituant de 2011 a créé un ensemble d'instances constitutionnelles chargées de veiller au respect de la bonne gouvernance et de la régulation ainsi que d'autres instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative. La Haute autorité de la communication audiovisuelle, le Conseil de la concurrence, l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption ou encore le Conseil supérieur de l'éducation de la formation et de la recherche scientifique, le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance et le Conseil de la jeunesse et de l'action associative ont été prévus dans les articles 165 à 170 de la Constitution.

Par ailleurs, le constituant a également prévu la création de quatre instances chargées de la protection et de promotion des droits fondamentaux. La première d'entre elles est le Conseil National des Droits de l'Homme qui, selon les termes de l'article 161 de la Constitution marocaine, est « *une institution nationale pluraliste et indépendante, chargée de connaître de toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l'Homme et des libertés, à la garantie de leur plein exercice et à leur promotion, ainsi qu'à la préservation de la dignité, des droits et des libertés individuelles et collectives des citoyennes et citoyens, et ce, dans le strict respect des référentiels nationaux et universels en la matière.* »

Le CNDH est l'héritier du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH). Ce dernier, créé en 1990, était calqué sur son homologue français au point qu'il ait été qualifié par le Roi Hassan II comme « *une copie presque point par point* » de l'institution française fondée en 1984²⁵¹. Par ailleurs, le CCDH a joué un grand rôle dans la mise en place de programmes de réparation pécuniaire visant à accorder une compensation aux victimes marocaines des

²⁵¹ Cité par ESSAID Mohammed-Jalal « Le Conseil consultatif des droits de l'Homme : représentations des courants politiques au sein du CCDH », in BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Le Maroc et les droits de l'Homme : positions, réalisations et perspectives*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994, p. 412

violations des droits de l'Homme²⁵². Il avait pour mission également de suivre et faire aboutir certaines réformes législatives notamment en matière pénale et était chargé d'étudier la situation des prisons et prisonniers marocains ainsi que la création de commissions d'enquête²⁵³.

Par conséquent, le CNDH créé en mars 2011 (quelques jours avant le discours annonçant l'adoption d'une nouvelle Constitution) était un signal permettant d'établir le souhait du régime marocain de renforcer les garanties liées à la protection des droits et libertés. Le Roi du Maroc nomma à sa tête Driss El Yazami : militant dans les rangs de l'extrême gauche marocaine des années 1970 avant de s'exiler en France où il a milité dans les ONG des droits de l'Homme occupant notamment le poste de secrétaire général de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH)²⁵⁴. En décembre 2018, le Roi nomma à la tête de cette institution Amina Bouayach qui a occupé auparavant les fonctions de vice-présidente, puis secrétaire générale de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et a été la première femme à présider une organisation des droits de l'Homme au Maroc : l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (OMDH)²⁵⁵.

La Loi fondamentale de 2011 a constitutionnalisé cette institution (article 161) tout en prévoyant que son président ainsi que le Médiateur soient membres de plein droit au Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (article 115). Le dahir royal 1-11-19 du 1^{er} mars 2011 portant création du Conseil National des Droits de l'Homme²⁵⁶ est venu préciser l'ensemble des compétences et attributions conférées à cette institution. Ainsi, le CNDH est chargé notamment de veiller à l'observation, à la surveillance et au suivi de la situation des droits de l'Homme aux

²⁵² SLYOMOVICS Susan, « Témoignages, écrits et silences : l'Instance Équité et Réconciliation (IER) marocaine et la réparation », *op. cit.*, p. 138.

²⁵³ Le CCDH a créé une commission d'enquête autorisée par le Roi Hassan II à la suite des émeutes de Fès de décembre 1990 faisant plusieurs centaines de morts, *in* ALM, « 14 décembre 1990 : Fès bascule dans la violence », [en ligne], *Aujourd'hui le Maroc*, 16 décembre 2005, [consulté le 14 décembre 2019], <http://aujourd'hui.ma/focus/14-decembre-1990-fes-bascule-dans-la-violence-37700>

²⁵⁴ NOUVELOBS.COM AVEC AFP, « Maroc : le roi crée un Conseil national des droits de l'homme », [en ligne], *Le Nouvel Observateur*, 4 mars 2011, [consulté le 14 décembre 2019] <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/les-revolutions-arabes/20110304.OBS9107/maroc-le-roi-cree-un-conseil-national-des-droits-de-l-homme.html>

²⁵⁵ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Madame Amina Bouayach, Présidente du Conseil National des Droits de l'Homme*, [en ligne], [consulté le 14 décembre 2019] <https://www.cndh.org.ma/fr/president-et-secetaire-general/madame-amina-bouayach-presidente-du-conseil-national-des-droits-de>

²⁵⁶ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Présentation*, [en ligne], [consulté le 14 décembre 2019] <http://www.cndh.org.ma/fr/presentation/presentation-du-cndh>

niveaux national et régional tout en surveillant les cas de violations entraînant par conséquent les investigations et enquêtes nécessaires.

De plus, le CNDH est chargé d'élaborer des rapports, des avis et mémorandums portant sur des projets de lois relatifs aux droits de l'Homme. Il contribue également à la mise en œuvre des mécanismes prévus par les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme auxquelles le Maroc a adhéré. À l'instar du CCDH, il effectue des visites aux lieux de détention et aux établissements pénitentiaires ainsi qu'aux centres de protection de l'enfance et de la réinsertion et aux établissements hospitaliers spécialisés dans le traitement des maladies mentales et psychiques et aux lieux de rétention des étrangers en situation irrégulière et élabore des rapports sur les visites et les soumet aux autorités compétentes.

En outre, le CNDH est chargé d'examiner et d'étudier l'harmonisation des textes législatifs et réglementaires en vigueur avec les conventions internationales des droits de l'Homme et au droit international humanitaire et propose les recommandations qu'il juge opportunes aux autorités gouvernementales. Il est intéressant de noter que le CNDH est tenu de présenter devant chacune des deux chambres du Parlement le rapport annuel sur la situation des droits de l'Homme au Maroc qui est publié au bulletin officiel. Ainsi, la constitutionnalisation du CNDH, l'élargissement de ses missions et attributions ainsi que la refonte de son organisation et de sa composition traduisent la volonté de l'État marocain de renforcer « les garanties administratives » de protection et promotion des droits et libertés fondamentaux.

En plus du CNDH, la Constitution de 2011 a prévu trois autres instances chargées de la protection et de la promotion des droits de l'Homme. Il s'agit, du Médiateur, du Conseil de la communauté marocaine à l'étranger, et de l'Autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination.

Le Médiateur, selon l'article 162 de la Constitution, est une institution nationale indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d'équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes dotés de prérogatives de puissance publique. Créée en vertu du dahir 1-11-25 du 17

mars 2011, elle succède à Diwan Al Madhalim²⁵⁷ (Bureau des doléances) fondé en 2001 par le Roi Mohammed VI. Elle fait l'office d'un ombudsman ou du défenseur des droits en France. En vertu de l'article 5 du dahir portant création de l'Institution du Médiateur du Royaume, le Médiateur est « *chargé d'instruire, soit de sa propre initiative (...), soit sur plaintes ou doléances dont il est saisi, les cas qui porteraient préjudice à des personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères en raison de tout acte de l'administration, qu'il soit une décision implicite ou explicite, une action ou une activité, considéré contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité .* » Ainsi, de la même manière que le défenseur des droits en France créé à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, l'Institution du Médiateur au Maroc statue en droit mais également en équité²⁵⁸.

La deuxième institution prévue par la Constitution marocaine en matière de défense et protection des droits est le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME). Ce dernier a été créé par dahir en décembre 2007 puis constitutionalisé à l'occasion de l'adoption de la Loi fondamentale de 2011 qui le définit, en vertu de l'article 163, comme une institution chargée notamment d'émettre des avis sur les orientations des politiques publiques permettant d'assurer aux Marocains résidant à l'étranger le maintien de liens étroits avec leur identité marocaine ainsi que de mettre en place les mesures ayant pour but de garantir leurs droits et préserver leurs intérêts. Il se compose de membres délibérants représentant les principaux ministères et institutions impliqués dans la problématique migratoire (le ministère de l'Intérieur, le ministère du Développement social, de la famille et de la solidarité, le ministère chargé de la Communauté marocaine résidant à l'étranger ...) Sont aussi membres des groupes de travail en tant qu'observateurs : le Conseil Supérieur des Oulémas, la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger et l'Institut Royal de la Culture Amazighe.

La constitutionnalisation de cette institution s'accompagne de plusieurs dispositions concernant les Marocains résidant à l'étranger (MRE). En effet, la Constitution de 2011 leur garantit, dans son article 17, le droit d'être électeurs et éligibles. Ainsi, ils peuvent, théoriquement du moins, se porter candidats aux élections au niveau des listes et des

²⁵⁷ L'ECONOMISTE, « Diwan Al Madhalim : Le détail du fonctionnement », [en ligne], *L'Economiste*, 13 décembre 2001, [consulté le 15 décembre 2019] <http://www.leconomiste.com/article/diwan-al-madhalim-le-detail-du-fonctionnement>

²⁵⁸ DEFENSEUR DES DROITS, *Synthèse 2011 du Défenseur des droits*, p.14, [en ligne], [consulté le 15 décembre 2019] https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_ra_2011_synthese.pdf

circonscriptions électorales locales, régionales et nationales²⁵⁹. Aussi, l'article 16 de la Constitution démontre l'intérêt que porte le royaume du Maroc à la protection des droits et des intérêts légitimes des MRE, notamment par l'adoption de politiques publiques visant à renforcer leur contribution au développement de leur patrie, et permettant de resserrer les liens d'amitié et de coopération avec les États de résidence.

Enfin, la dernière instance de promotion et de protection des libertés prévue par la Constitution marocaine de 2011 est l'Autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD). Il s'agit d'une instance constitutionnelle, instaurée par l'article 164 du texte suprême, chargée d'étudier et d'inclure les différents amendements présentés par différents départements ministériels lors du Conseil du gouvernement. Elle a pour mission, notamment, de veiller au respect des droits et libertés énoncés par l'article 19 de la Constitution. Toutefois, l'adoption de la loi 79-14 relative à l'APALD a suscité plusieurs critiques, notamment auprès de la société civile qui considère que cette institution a été vidée de sa substance car définie comme un organe pouvant présenter un avis, des propositions, des recommandations, organiser des formations, sensibiliser et élaborer des études (article 2 de la loi). La composition de l'APALD a également été fortement contestée car elle prévoit que plus de la moitié des membres, dont les représentantes de la société civile, seront désignées par le Chef du gouvernement, « *ce qui va à l'encontre du principe de l'impartialité et de l'indépendance de cette autorité par rapport à l'exécutif*²⁶⁰ ».

Ainsi en matière de proclamation et de protection des droits et libertés fondamentaux, la Constitution marocaine s'est illustrée à travers l'adoption d'un catalogue riche de droits et libertés protégés à travers le renforcement des garanties juridictionnelles, notamment en développant la justice constitutionnelle et en améliorant le rang conféré aux conventions internationales. Cette protection résulte également des mécanismes de garanties non juridictionnelles à travers la création de plusieurs instances et institutions chargées de la promotion et la protection des droits et libertés. Néanmoins, il existe des limites et insuffisances dans la garantie des droits et libertés fondamentaux par le constituant de 2011.

²⁵⁹ Malgré la clarté du texte constitutionnel sur les droits politiques des MRE, la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants se contentera d'autoriser aux MRE le vote par procuration uniquement.

²⁶⁰ ASSOCIATION JOSSOUR, FONDATION FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, *Évaluation des mécanismes de promotion de la représentation politique des femmes au Maroc*, [en ligne], novembre 2017, p. 41 [consulté le 15 décembre 2019] https://www.fes.org.ma/common/pdf/publications_pdf/etu_joussour_2018.pdf

Chapitre II : Les limites dans la garantie des droits et libertés fondamentaux.

Si le droit positif peut assez rapidement évoluer en ce qu'il nécessite qu'une simple révision ou réforme constitutionnelle, législative ou réglementaire, les modèles de conduites et les coutumes évoluent cependant moins rapidement. Or, en matière de droits fondamentaux, il convient de ne pas s'appuyer sur de simples proclamations pour espérer des changements de comportements et de pratiques. Bien plus, il est nécessaire que le droit s'adapte pour accompagner la réalité de la société, sinon il deviendrait désuet. En effet, il convient de se demander « *quelle est l'utilité de beaux textes si ceux-ci ne font pas sens et ne sont pas utilisables par leurs destinataires faute de faire écho aux modèles de conduite et de comportement et aux habitus qui font sens* ²⁶¹ ? »

Dès lors, il s'agit pour les constitutions d'intégrer les différents usages, *habitus* et coutumes de la société afin de garantir le plus efficacement possible les droits et libertés. À ce titre, la CCRC, disposant d'un laps de temps court, devait réussir à trouver l'équilibre entre les aspirations libérales de la jeunesse et de la société civile et le conservatisme d'une large frange de la population et notamment de certains partis politiques influents. Cet exercice d'équilibriste devait permettre d'allier le respect de l'identité nationale marocaine, composée principalement du référentiel religieux, et la reconnaissance des droits et libertés fondamentaux dans leur indivisibilité et universalité. Or, le fait est que cet exercice difficile conduit inéluctablement à des confusions et ambiguïtés dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles. Faute d'intervention du législateur, les juges seront confrontés à des normes contradictoires. Certains favoriseront la supériorité des traités sur le droit interne, d'autres feront une lecture opposée en se penchant plutôt du côté de l'identité nationale pour refuser la supériorité de ces traités. Ces confusions et ambiguïtés constituent l'une des principales limites de la Constitution de 2011.

La mise en œuvre de la Constitution au niveau de la pratique nécessite une évolution normative et peut être encouragée par l'implication des organes extra-juridictionnels chargés du contrôle des droits et libertés fondamentaux. Ainsi, le constituant de 2011 a dû chercher un difficile compromis en matière de proclamation des droits et libertés fondamentaux (Section 1)

²⁶¹ EBERHARD Christophe, « Les droits de l'homme face à la complexité : une approche anthropologique et dynamique », *Droit et société*, n°51-52, 2002, no 2, p. 475.

tout en sachant que leur véritable garantie est conditionnée par un certain nombre de prérequis particulièrement nécessaires (Section 2).

Section 1 : Les tentatives de compromis en matière de proclamation des droits et libertés fondamentaux.

L'analyse du droit marocain dans sa globalité permet de comprendre que ce dernier est composé de plusieurs règles et principes hétérogènes. Ses sources sont diverses et variées, voire parfois antinomiques. Elles découlent à la fois du droit musulman classique et plus particulièrement du rite malékite, mais également du droit occidental et des coutumes locales²⁶². Cette diversité a entraîné une forme de complexité dans la proclamation des droits et libertés fondamentaux dans la mesure où le constituant devait allier le respect de l'identité nationale et (Paragraphe 1) avec l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- L'influence du droit musulman sur le catalogue des droits et libertés fondamentaux au Maroc.

Le Coran, livre sacré de la religion musulmane, contient un ensemble de règles et de principes régissant la vie en société et garantissant à chaque individu des droits et des obligations. Ce texte sacré datant de 14 siècles contient plusieurs principes qui font partie aujourd'hui du socle des droits et libertés fondamentaux universellement reconnu (A). Cependant, comme toute règle à valeur normative, le Coran nécessite à l'évidence un effort d'interprétation qui parfois peut causer des difficultés dans la garantie des droits de l'Homme (B).

A- La « codification » des droits de l'Homme dans l'Islam.

Depuis son apparition, la religion musulmane a proclamé plusieurs droits et libertés de nature civile, sociale, politique, économique et même environnementale. Le Coran contient une série de versets garantissant certains droits et libertés fondamentaux. Dans ce qui suit, nous nous référons à l'ouvrage de Abol Hassan Bani Sadr en collaboration avec Laurent Chabry intitulé « *Le Coran et les droits de l'Homme*²⁶³ » et à la thèse de Zoulikha Hattab intitulée :

²⁶² MESSAOUDI Leila, « Grandeurs et limites du droit musulman au Maroc », *Revue internationale de droit comparé*, 47, 1995, n° 1, p. 147

²⁶³ BANI Sadr, *Le Coran et les droits de l'Homme*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1989, p. 99-158.

« *Droits et libertés fondamentaux en droit musulman : le paradoxe de l'universalité*²⁶⁴ » afin de déterminer les versets coraniques à portée normative qui proclament les Droits de l'Homme en Islam.

Ainsi, concernant les droits et libertés de première génération, l'Islam accorde une place capitale au droit à la vie puisqu'il proclame « ... *quiconque tuerait une personne sans que celle-ci ait tué ou (semé) scandale sur la terre, (serait jugé) comme s'il avait tué les Hommes en totalité. (En revanche nous décrétâmes que) quiconque ferait revivre (une personne, serait jugé) comme s'il avait fait revivre les Hommes en totalité.* » (Sourate 5 Verset 32). Aussi, le Coran insiste non seulement sur le droit de vivre mais également sur le droit de vivre en paix en cherchant à encadrer la guerre comme ultime recours permettant d'instaurer la paix. En effet, le Coran proclame dans la Sourate 49 Verset 9 « *Si deux groupes de Croyants se combattent, rétablissez entre eux la concorde ! Si l'un d'eux persiste en sa rébellion contre l'autre, combattez (le parti) qui est rebelle, jusqu'à ce qu'il s'incline devant l'ordre d'Allah ! S'il s'incline, établissez la concorde entre eux, avec justice et soyez équitables ! Allah aime ceux qui pratiquent l'équité.* »

Cependant, l'Islam apporte une importante limite au droit à la vie en exigeant, dans certains cas précis, la peine de mort. La Sourate 5 Verset 45 proclame : « *Et nous y avons prescrit pour eux vie pour vie, œil pour œil, nez pour nez, oreille pour oreille, dent pour dent. Les blessures tombent sous la loi du talion. Après quiconque y renonce par charité, cela lui vaudra une expiation* ». Ainsi, bien que mettant en place la loi du talion, le pardon demeure tout de même préférable avec un système de dédommagement et de réparation. Dans la Sourate 2 Versets 178 et 179, on retrouve une description du système de compensation empêchant l'exécution de la peine de mort. Il y est indiqué : « *Ô les croyants ! On vous a prescrit au sujet des tués : homme libre pour homme libre, esclave pour esclave, femme pour femme. Mais celui à qui son frère aura pardonné en quelque façon doit faire face à une requête convenable et doit payer des dommages de bonne grâce. Ceci est un allègement de la part de votre Seigneur et une miséricorde. Donc, quiconque après cela transgresse aura un châtement douloureux* ».

Aussi, l'Islam garantit à travers plusieurs versets coraniques la protection de l'intégrité physique et morale de la personne. Dans une société où l'esclavage était profondément enraciné

²⁶⁴ HATTAB Zoulikha, *Droits et libertés fondamentaux en droit musulman : le paradoxe de l'universalité*, BERNAUD Valérie et WENZEL Éric (dir.), thèse, droit, université d'Avignon, 2018, p. 109-115

dans les mœurs et les coutumes locales, la religion musulmane a cherché à le réduire drastiquement. Certes, le Coran interdit la vente et l'achat des individus, mais adopte une position différente en ce qui concerne les prisonniers de guerre. Ces derniers peuvent faire l'objet d'un accord d'échange des prisonniers de guerre pour éviter qu'ils ne deviennent esclaves. Si l'ennemi n'accepte pas un tel accord fondé sur la compensation, le prisonnier peut être considéré comme esclave selon la Sourate 2 Versets 83 à 85 et Sourate 7 Verset 67. Par ailleurs, le Coran propose plusieurs moyens d'affranchir les esclaves en permettant de les épouser comme motif de leur libération ou en autorisant d'acheter des femmes esclaves avec l'intention de les rendre libres ou affranchir un esclave en signe d'expiation ou d'adoration, ou en signe de repentir pour des serments non tenus, des mensonges ou d'autre péchés du même genre.

En outre, le principe d'égalité est également proclamé par le Coran qui interdit les discriminations fondées sur la race, la nationalité ou le sexe. Dans la Sourate 49 Verset 13, il est proclamé : « *Ô hommes ! Nous vous avons créés d'un mâle et d'une femelle, et Nous avons fait de vous des nations et des tribus, pour que vous vous entre-connaissiez. Le plus noble d'entre vous, auprès d'Allah, est le plus pieux.* » Cependant, il existe également des versets coraniques qui apportent une limite au principe d'égalité femme-homme. Nous étudierons cette question plus en détail dans le titre suivant.

Par ailleurs, l'Islam apporte une protection particulière concernant le droit au respect de la vie privée et familiale. La Sourate 49 Verset 12 indique « *Ô vous qui croyez ! Ne soupçonnez pas ; car certains soupçons sont des péchés. N'espionnez pas, n'intriguez pas les uns contre les autres.* » Le principe de l'inviolabilité du domicile est également garanti dans la Sourate 24 Versets 27 et 28 proclamant : « *Ô vous qui croyez ! N'entrez pas dans des maisons autres que les vôtres avant de demander la permission (d'une façon délicate) et de saluer leurs habitants ... Si vous n'y trouvez personne, alors n'y entrez pas avant que permission vous soit donnée. Et si on vous dit : "Retournez ", eh bien, retournez.* »

S'agissant toujours des droits et libertés fondamentaux de la première génération, l'Islam garantit la liberté de circulation notamment dans plusieurs versets proclamant : « *Parcourez la Terre et voyez comment Il a commencé la création...* » (Sourate 29 Verset 20), ou encore « *C'est Lui qui a fait la Terre agréable à vivre : visitez donc toutes ses régions...* » (Sourate 67 Verset 15).

En ce qui concerne les droits et libertés de nature politique, l'islam met en place des mécanismes qui peuvent s'apparenter à ceux de la démocratie participative ou délibérative. En effet, la souveraineté en islam appartient à tous les individus qui ont reçu de Dieu la responsabilité de direction conformément à la Sourate 42 Versets 36 à 39 : « *Tout ce qui vous a été donné [comme biens] n'est que jouissance de la vie présente; mais ce qui est auprès d'Allah est meilleur et plus durable pour ceux qui ont cru et qui placent leur confiance en leur Seigneur, qui évitent [de commettre] les péchés les plus graves ainsi que les turpitudes, et qui pardonnent après s'être mis en colère, qui répondent à l'appel de leur Seigneur, accomplissent la Salat, se consultent entre eux à propos de leurs affaires, dépensent de ce que Nous leur attribuons, et qui, atteints par l'injustice, ripostent.* » Ainsi, non seulement ces versets démontrent que le principe de consultation dans la gestion des affaires de la nation est nécessaire, mais il est également doublé d'un droit, voire d'un devoir de résistance à l'oppression.

La liberté d'opinion et d'expression est également garantie dans la religion musulmane. Un *Hadith* du prophète Mohammed indique : « *Les divergences d'opinion dans ma Umma (nation) sont une grâce de Dieu* ». En effet, comme le soulève Abol Hassan Bani Sadr : « *lors du combat de Ohod, les musulmans subirent une défaite. L'avis du Prophète était de faire face à l'assaut des ennemis en se retranchant derrière les fortifications de Médine, mais la majorité avait voté la bataille à découvert. La décision du Prophète de se plier au vote de la majorité entraîna la défaite.* » Cependant, si d'aucuns ont considéré qu'il convenait alors de toujours suivre les instructions du prophète sans prendre en considération le vote majoritaire, la réponse du Coran fut claire dans la Sourate 3 Verset 159 : « *Et prend conseil d'eux sur toutes les matières de domaine public.* »

La liberté d'expression et d'opinion implique aussi, selon le Coran, la liberté pour chaque individu d'accepter ou de refuser ce qu'il entend conformément à la Sourate 10 Verset 108 qui proclame : « *Dis : Hommes ! La vérité est venue à vous, de votre Seigneur. Quiconque est dans la bonne direction ne l'est que pour soi-même. Quiconque est égaré, ne l'est que contre soi-même. Je ne suis point pour vous un protecteur.* »

L'islam est également garant de la liberté religieuse dans la Sourate 2 Verset 257 qui proclame : « *Nulle contrainte en la religion* » ou dans la Sourate 109 Verset 6 : « *A vous votre religion, à moi ma religion* ». Aussi, le droit de créer des partis ou associations est garanti par

le Coran dans la Sourate 3 Verset 104 : « *Que surgisse de vous une communauté (dont les membres) appellent au Bien, ordonnent le Convenable.* »

Concernant les droits et libertés fondamentaux de deuxième génération (de nature économique et sociale), l'islam a également proclamé plusieurs principes garantissant le développement de la société et son épanouissement. Ainsi, le premier verset coranique proclamé n'est autre que « *Iqra'* » généralement traduit par « *lis* ». La Sourate 20 Verset 114 indique à quel point l'apprentissage de la science est nécessaire pour l'Homme puisqu'il y est indiqué : « [...] *Seigneur, accrois mes connaissances !* » Le Coran indique également que le but de l'islam est d'enseigner l'écriture et la sagesse. En effet, la Sourate 62 Verset 2 proclame : « *C'est Lui qui a envoyé, parmi les Gentils, un Apôtre (issu) d'eux qui leur communique ses âyât, les purifie, leur enseigne l'Écriture et la Sagesse. En vérité, ces Gentils étaient certes auparavant dans un égarement évident.* » Par conséquent, le droit à l'éducation est un principe fondamental recevant une protection particulière par la religion musulmane.

Aussi, l'islam reconnaît le droit au travail selon les capacités de chacun. Dans la Sourate 7 Versets 40 à 42 il est indiqué : « *Ceux qui auront cru et accompli des œuvres pies – Nous n'imposons à toute âme que sa capacité-, ceux-là seront les Hôtes du Jardin où ils seront immortels* ». Dans un autre registre, l'islam garantit également un droit à l'environnement sain dans la Sourate 11 Verset 61 : « *C'est Dieu qui vous a formé de terre et vous a permis de la peupler et de la mettre en valeur.* »

La liste dressée, bien que non exhaustive, permet de comprendre que la religion musulmane a proclamé, dès le VI^{ème} siècle, plusieurs principes qui rentrent aujourd'hui dans la catégorie des droits et libertés fondamentaux. Qu'il s'agisse de droits civils et politiques ou de droits économiques et sociaux, le texte et l'esprit du Coran vont dans le sens d'une protection de l'être humain dans sa dignité et sa liberté. Cependant, le Coran comme tout texte contenant des règles normatives, a besoin d'interprétation. Or, il arrive que le Coran soit interprété d'une manière radicale, conduisant à un éloignement de l'esprit de la règle et favorisant des pratiques qui semblent contraires aux préceptes de l'islam.

B- La complexité de l'interprétation des textes islamiques comme menace à la garantie des droits et libertés fondamentaux.

Le droit musulman occupe une place majeure comme source du droit au Maroc notamment dans le domaine du droit de la famille. À ce titre, il convient de souligner que toutes les constitutions marocaines disposent dès le préambule et à l'article 1^{er} que l'Islam est la religion de l'État. Le droit musulman obéit à des principes qui sont connus sous l'appellation : *ousul al fiqh*. La première source du droit musulman est le Coran puis la Sunna, qui regroupe les dires ou Hadith et les faits du prophète Mohammed. Lorsque le Coran ou la Sunna sont insuffisants pour déterminer la règle applicable à certaines situations, on fait appel au consentement unanime de la communauté musulmane, ce qu'on appelle l'*ijmâ* qui désigne l'unanimité ou le consensus des juristes sur une question de droit qui leur est posée et à laquelle ils apportent une réponse. Si ce dernier fait défaut, on recourt au raisonnement par analogie ou à la coutume²⁶⁵.

Par conséquent, le droit musulman n'est pas un droit figé puisqu'il encourage l'*ijtihad* qui désigne l'effort d'interprétation effectué par les oulémas pour arriver à déterminer la solution applicable en allant chercher l'esprit de la règle dans le Coran ou dans la tradition prophétique²⁶⁶. L'*ijtihad* est également défini comme « l'action de tendre toutes les forces de son esprit jusqu'à leur extrême limite, afin de pénétrer le sens intime de la chari'a (Coran et sunna) pour y puiser la règle applicable au cas concret à résoudre²⁶⁷ », ou encore comme « la connaissance des statuts pratiques de la chari'a à partir de ses preuves par voie de déduction²⁶⁸. » Cette interprétation fait alors office de doctrine qui est une véritable source du droit musulman.

Aussi, il n'existe pas un droit musulman unique. En effet, on distingue deux grands courants : l'Islam chiite et l'Islam sunnite. Le contenu de ces deux courants peut varier également en fonction des écoles juridiques reconnues. Ainsi, l'Islam sunnite à titre d'exemple

²⁶⁵ BELLOUCH Lahoussine, « L'islam : source d'inspiration du droit marocain », *jurismat*, Portimão n.º especial, 2014, p. 17

²⁶⁶ PAPI Stéphane, « L'influence juridique islamique au Maghreb », *Histoire des Perspectives Méditerranéennes*, L'Harmattan, 2009, p. 38

²⁶⁷ MILLIOT Louis, BLANC François-Paul, *Introduction à l'étude du droit musulman*, 2^{ème} édition, Dalloz, 2000, p. 126

²⁶⁸ Définition de At Taftâzani « Talwih, charh at tawdih », citée par BLEUCHOT Hervé, « Droit musulman », Tome 1, *Histoire*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000, p. 21

se subdivise en quatre écoles juridiques : hanafisme, hanbalisme, chaféisme, malékisme. Au sein même de ces écoles, les normes varient en fonction du contexte et des sociétés.

Par conséquent, le droit musulman est « *par nature pluriel, puisque l'ijtihad de tel légiste peut le mener à des conclusions différentes voire contraires à celles d'un autre légiste et que tout légiste a le devoir de formuler son propre point de vue sur la question légale envisagée*²⁶⁹. » Cette pluralité d'interprétation influence forcément le degré de garantie des droits de l'Homme notamment.

Le Maroc présente la particularité d'être un Royaume dont le Chef d'État est également Commandeur des croyants et donc garant du respect des préceptes de l'Islam et de l'uniformité des interprétations. Pendant plusieurs années, le Maroc faisait figure d'exception dans le monde arabe. La Commanderie des croyants était considérée comme un rempart contre l'intégrisme religieux et constituait un moyen efficace permettant de garantir une stabilité religieuse et d'appliquer un Islam modéré et tolérant, loin de toute violence. Cependant, les attentats terroristes du 16 mai 2003 ont fortement fragilisé cet idéal de stabilité religieuse dont le Maroc se prévalait et précipité une réforme d'envergure du champ religieux au Maroc²⁷⁰.

Ainsi, comme le soulève le politologue Mohamed Tozy : « *Plusieurs mesures ont été prises pour relever les nouveaux défis, notamment la réorganisation du ministère de tutelle, la refonte des conseils des oulémas et la réforme de l'enseignement religieux. Une part considérable des mesures a ciblé la gestion des mosquées : une direction spéciale des mosquées a été créée au sein du ministère des Habous, plusieurs prêcheurs ont été condamnés et des mosquées dites « anarchiques » et « insalubres » ont été démolies.*²⁷¹ » En outre, dès 2004 le Conseil Supérieur des Oulémas a été réformé et son statut réhabilité. Le ministère des Affaires islamiques a saisi en abondance le Conseil supérieur des Oulémas pour obtenir des avis religieux et ce Conseil occupa progressivement une place centrale dans le paysage institutionnel marocain comme seul organisme habilité à émettre des *fatwas* (avis juridique en droit islamique) sur des questions diverses et variées.

²⁶⁹ CHAUMONT Eric, « Peut-on qualifier le droit musulman de coranique ? », [en ligne], *Oumma*, mai 2000, [consulté le 8 mai 2020] <https://oumma.com/peut-on-qualifier-le-droit-musulman-de-coranique>

²⁷⁰ TOZY Mohamed, « 5. Des oulémas frondeurs à la bureaucratie du « croire ». Les péripéties d'une restructuration annoncée du champ religieux au Maroc », dans : Béatrice Hibou éd., *La bureaucratiation néolibérale*. Paris, La Découverte, « Recherches », [en ligne], 2013, p. 129-154, [consulté le 9 mai 2020] <https://www.cairn.info/la-bureaucratie-neolibérale--9782707176493-page-129.htm>.

²⁷¹ *Ibid.*

Or, la présence d'une institution comme le Conseil supérieur des Oulémas ne suffit pas pour convaincre les plus conservateurs de la pertinence des *fatwas* émises par cet organe. Ainsi et à titre d'exemple, lorsque le Roi Mohammed VI a souhaité enclencher une importante réforme de la *moudouwana* (Code de la famille) en 2004 fondée sur une interprétation souple et modérée de l'Islam, celle-ci a rencontré plusieurs oppositions de la part d'une partie conservatrice de la population considérant qu'elle était contraire aux préceptes de l'Islam qui offrait déjà une protection suffisante aux femmes. Lors des manifestations qui se sont déroulées à Casablanca le 12 mars 2000 visant à rejeter le projet de réforme du Code du statut personnel, les femmes présentes ne défendaient pas « *leur servitude, cela serait incompréhensible, mais le mystère divin qui est derrière, la métaphysique qui la justifie* ²⁷² ». Par conséquent, il a fallu plusieurs années de gestation à ce projet de réforme en associant au maximum partis politiques, société civile et oulémas, afin de parvenir à une version finale, permise notamment du fait des attentats de Casablanca de 2003 ayant encadré la véhémence des islamistes contre cette réforme.

Si la réforme de la *moudouwana* a réussi à procurer aux femmes une meilleure protection de leurs droits et libertés fondamentaux, les débats et les oppositions virulentes qui ont eu lieu témoignent de la difficulté de réformer les lois marocaines en vigueur lorsque elles ont trait au domaine religieux. À titre d'exemple, l'interruption volontaire de grossesse, strictement encadrée au Maroc, fait partie des sujets cristallisant les débats, notamment en raison de certaines interprétations rigides des textes coraniques en la matière. Idem concernant les questions de l'héritage ou du mariage des femmes musulmanes aux non-musulmans. La résolution de ces conflits, si elle permet de mieux garantir les droits et libertés des femmes, nécessite néanmoins un grand effort d'interprétation par les oulémas du Royaume et surtout une pédagogie continue visant à convaincre et persuader les parties les plus conservatrices et récalcitrantes du pays de la conformité de ces réformes au droit musulman. Dès lors, l'opposition qui peut exister entre universalité des droits de l'Homme et le référentiel religieux appelle à une réflexion sur le degré de compatibilité entre ces deux idées *a priori* antinomiques.

²⁷² BEN ACHOUR Yadh, « l'articulation du droit musulman en droit étatique dans le monde arabe actuel » in FREGOSI Frack (dir.), *Lectures contemporaines du droit islamique : Europe et monde arabe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2004, p. 103

Paragraphe 2 - Universalité et droits de l'Homme.

Le principe d'universalité des droits de l'Homme a été mentionné dans la Constitution de 2011 tout en insistant sur l'identité nationale immuable. Cela nous invite à une réflexion sur la réalité de l'existence de droits universellement reconnus malgré une diversité culturelle et culturelle des groupes et des ethnies (A) puis ensuite s'intéresser à l'articulation de l'universalité et de l'identité nationale dans le texte constitutionnel marocain (B).

A- La remise en cause du principe d'universalité des droits de l'Homme.

La notion d'universalité des droits de l'Homme fait l'objet de plusieurs critiques. Au départ, elle est née d'un sentiment qu'il existerait des droits et libertés appartenant à l'homme en tant qu'être humain comme le souligne Jean Jacques Rousseau dans la première phrase du Contrat social : « *L'homme est né libre, et partout il est dans les fers.* » La Déclaration d'indépendance américaine du 4 juillet 1776 proclamait aussi l'égalité des hommes et reconnaissait que le créateur les avait dotés de droits inaliénables, parmi lesquels la vie, la liberté et la propriété²⁷³.

Ensuite, on retrouve en France la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dans laquelle sont proclamés des droits et libertés inhérents à la nature humaine et donc forcément universels. Cependant, ce n'est qu'en 1948 qu'apparaît la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adoptée par les États membres des Nations Unies qui « *met en évidence certaines idées morales tellement répandues qu'elles peuvent être considérées comme inhérentes à la nature de l'homme en tant que membre d'une société, un " common standard of decency ", pour le dire en anglais*²⁷⁴. » Cette déclaration universelle élargit le champ des droits et libertés proclamés en incluant des droits économiques, sociaux et culturels. Par ailleurs, en raison de la valeur juridique non contraignante de la déclaration, deux pactes internationaux ont été adoptés dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies en 1966²⁷⁵. Cependant, les désaccords entre États ont empêché l'adoption d'un seul pacte contenant à la fois des droits individuels et collectifs. La solution alors retenue a été celle de scinder ce traité international en deux : un premier pacte concernant les droits civils et politiques et le second sur les droits

²⁷³ FAURE Christine, *Ce que déclarer des droits veut dire*, Paris, PUF, 1997, p. 17-48.

²⁷⁴ HERITIER Françoise, « Les droits des femmes dans la controverse entre universalité des droits de l'homme et particularité des cultures. » in *Diversité culturelle et universalité des droits de l'homme*, édition Cécile Defaut, 2010, p. 19

²⁷⁵ KHERAD Rahim, « La protection internationale des droits de l'homme. Regard d'un juriste. » in *Diversité culturelle et universalité des droits de l'homme*, édition Cécile Defaut, 2010, p. 65

économiques, sociaux et culturels²⁷⁶. Par conséquent, il est clair que des oppositions sur la vision, l'interprétation et l'application des droits et libertés énoncés dans la DUDH sont apparues au lendemain de son adoption. Aussi, force est de constater qu'à ce jour « *la violation de ces droits est finalement beaucoup plus universelle que leur reconnaissance*²⁷⁷. »

En effet, à cet idéal d'universalité des droits de l'homme s'oppose la notion du relativisme culturel et religieux. D'aucuns considèrent que cette universalité des droits de l'homme cache derrière elle une forme d'impérialisme de l'Occident souhaitant imposer sa vision, son histoire et son idéologie. Comme le relève le philosophe François Jullien : « *Trop souvent, les Occidentaux les posent et même les imposent, comme devoir être universel, alors qu'il est manifeste que ces Droits sont issus d'un conditionnement historique particulier ; ils réclament que tous les peuples y souscrivent absolument, sans exception ni réductions possibles, alors qu'ils ne peuvent pas ne pas constater en même temps que d'autres options culturelles, de par le monde, les ignorent ou les contestent*²⁷⁸. »

Cependant, il convient de relativiser ces remises en cause du principe d'universalité des droits de l'homme. D'une part, la diversité culturelle est reconnue au sein même de la DUDH à l'article 5 qui dispose : « *Toute personne doit pouvoir participer à la vie culturelle de son choix et exercer ses propres pratiques culturelles, dans les limites qu'impose le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Par ailleurs, il s'agit d'être vigilant sur la reconnaissance des spécificités culturelles et identitaires de chaque pays car « *le danger est que le droit à la différence glisse juridiquement vers une différence des droits*²⁷⁹. »

Selon la célèbre formule de René Cassin : « *Il y a quelque chose dans chaque homme qui est universel.* » Les arguments en faveur de la prise en compte des spécificités culturelles de chaque groupe ne doivent donc pas transcender l'idée selon laquelle il existerait des droits naturels propres à chaque humain en tant qu'individu et qu'aucun référentiel, ni culturel ni religieux, ne justifierait d'y porter atteinte. Ainsi, sur des questions d'égalité ou de dignité, il

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ MEDEVIELLE Geneviève. « La difficile question de l'universalité des droits de l'homme », *Transversalités*, vol. 107, no. 3, 2008, p. 69.

²⁷⁸ JULLIEN François, « Quel absolu pour les droits de l'homme ? » in *Diversité culturelle et universalité des droits de l'homme*, édition Cécile Defaut, 2010, p. 93

²⁷⁹ FELLOUS Gérard, *Les droits de l'homme universels sont-ils menacés par la diversité culturelle ?*, [en ligne], discours prononcé lors du 1er congrès intermédiaire des associations, centres et clubs UNESCO de la région Europe et Amérique du Nord- FEACU-Genève, 9-11 juin 2011, [consulté le 15 mai 2020]
<https://gerardfellous.com/droits-de-lhomme-et-diversite-culturelle/>

est essentiel d'apporter une protection à travers le droit international sans opposer le particularisme des situations, des cultures et des religions à l'universalité des valeurs. Comme soulevé par le philosophe politique Patrice Meyer-Bisch : « *L'universalité peut se retrouver dans la plus intime de toutes les identités : les relations avec la vie, la mort, le sexe, l'âge, les autres, l'eau, le sable, les arbres, la connaissance, les filiations*²⁸⁰ ... »

Enfin, au lieu de se servir de l'argument de la diversité culturelle et religieuse pour remettre en cause le principe d'universalité, il conviendrait davantage de donner une portée négative à cette universalité des droits de l'Homme permettant non pas de fixer un cadre que tous les États devraient suivre mais plutôt de le considérer comme « *un instrument incomparable pour dire non et protester : pour marquer un cran d'arrêt dans l'inacceptable, caler sur eux une résistance*²⁸¹. »

Ainsi, la transgression des droits de l'Homme ne saurait être justifiée par des arguments relatifs à l'identité nationale ou à la diversité culturelle et religieuse. Cette diversité et identité propre à chaque groupe doit constituer un bien commun de l'humanité et non pas un moyen de légitimer des atteintes aux droits de l'Homme. Il convient alors de concevoir cette diversité comme une réflexion intellectuelle devant permettre la convergence des valeurs malgré la divergence des procédés. À ce titre, la Constitution marocaine de 2011 tente d'opérer un équilibre entre ces deux notions pouvant paraître comme antinomiques.

B- La cohabitation de l'universalité et de l'identité nationale dans le texte constitutionnel.

La Loi fondamentale marocaine insiste à la fois sur la reconnaissance des droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus et en même temps, cherche à nuancer cette reconnaissance à travers de nombreux renvois à l'identité nationale.

Dès le préambule le constituant réaffirme « *[l'] attachement [du Royaume du Maroc] aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus.* » Il ajoute également que le Maroc s'engage à « *protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'Homme et du droit*

²⁸⁰ MEYER-BISCH Patrice, *Les droits culturels, un principe éthique de coopération et un levier de développement*, [en ligne], discours d'ouverture pour le panel « Cultural rights under pressure —a contemporary arts perspective» à la conférence de Crossroads organisée par Pro Helvetia, Bâle, 8 février 2018 (traduction de l'auteur), [consulté le 17 mai 2020] <https://www.manche.fr/culture/droits-culturels.aspx>

²⁸¹ JULLIEN François, « Quel absolu pour les droits de l'homme ? » *op. cit.*, p. 108

international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité ». Néanmoins, cet attachement aux droits de l'Homme dans leur universalité contraste avec les nombreuses références à l'identité nationale. Dans ce même préambule le constituant exprime l'engagement du Maroc à « *accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale.* » Par ailleurs, le terme identité nationale sera utilisé sous différentes formes puisque le constituant évoque tantôt « les constantes de la nation », tantôt « l'identité nationale immuable » ou encore « les valeurs civilisationnelles fondamentales » ou « les lois du Royaume ». Si la CCRC n'a prévu aucune de ces mentions identitaires dans sa mouture²⁸², les arbitrages politiques qui ont suivi ont introduit ces nombreuses références qui traduisent la crainte d'une interprétation trop large et extensive des droits et libertés fondamentaux.

Ainsi, le constituant a proclamé la primauté des conventions internationales uniquement lorsqu'elles respectent l'identité nationale. Cette identité nationale peut résulter d'une loi, d'une règle jurisprudentielle ou encore d'une coutume. En réalité, la référence à l'identité nationale immuable renvoie essentiellement à des dispositions d'ordre religieux.

En effet, le Maroc a ratifié plusieurs traités internationaux dont, à titre d'exemple, la convention CEDAW adoptée en 1993 avec des réserves portant sur la transmission de la nationalité ainsi que sur le mariage, le divorce et la garde des enfants. Ces réserves ont été levées en 2011. En 2015, le protocole facultatif à la CEDAW a été adopté par le Parlement, permettant aux particuliers de saisir le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes afin de statuer au sujet des communications visant à établir une violation par l'État d'un des droits énoncés par la Convention. L'article 1^{er} de la convention CEDAW stipule : « *Aux fins de la présente Convention, l'expression "discrimination à l'égard des femmes" vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique,*

²⁸² Information rapportée à la suite d'entretiens menés avec plusieurs membres de la CCRC

social, culturel et civil ou dans tout autre domaine. » Par conséquent, il est parfaitement concevable qu'une femme marocaine puisse soulever l'inconventionnalité de la loi régissant la matière successorale à titre d'exemple.

Le Livre VI de *la moudouwana* (Code de la famille adoptée en 2004) traite de la question des droits successoraux reprenant pour l'essentiel les dispositions de la charia islamique. Il est prévu des cas où la femme hérite deux fois moins que l'homme (cas des descendants suite au décès d'un parent). Dès lors, si une femme défère la loi reprenant cette règle islamique, il est communément admis que le juge national n'hésitera pas à évoquer l'incompatibilité entre la disposition conventionnelle et l'identité nationale malgré le fait que le Maroc ait décidé d'adopter la convention dans son intégralité sans émettre aucune réserve.

À ce titre, il convient de souligner que le Royaume a décidé de ratifier les conventions internationales les plus protectrices des droits et libertés sans émettre de réserves. Or en même temps, il indique au juge national dans le texte constitutionnel, les limites à ne pas franchir ; encadrant alors tout travail d'interprétation dynamique des dispositions constitutionnelles ou conventionnelles, verrouillées par de nombreux renvois identitaires.

Ainsi, l'identité nationale immuable, qui renvoie en réalité au référentiel islamique, est un mécanisme créé par le constituant afin de limiter notamment le principe d'égalité entre les hommes et les femmes rompu dans le Code de la famille concernant des matières comme les droits successoraux, la polygamie ou encore le mariage à une personne de confession non musulmane, autorisé pour les hommes et interdit pour les femmes. Par conséquent, la Constitution crée une réelle confusion sur le statut des conventions internationales, ce qui ne facilitera pas la tâche du juge pour favoriser et faire prévaloir le droit international.

Par ailleurs, la notion d'identité nationale peut être utilisée différemment par le juge judiciaire ou constitutionnel. S'agissant du juge judiciaire et conformément au préambule de la Constitution, il peut écarter l'application d'une convention internationale en ce qu'elle est contraire à l'identité nationale immuable du Royaume. Aussi, à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle n° 70/18 du 6 mars 2018, la Cour de cassation ne peut pas être considérée comme un juge négatif de la constitutionnalité de la loi en refusant le renvoi à la Cour constitutionnelle d'une loi déférée sous prétexte que la question posée manquerait de caractère

sérieux²⁸³. Cela implique que le juge judiciaire ne peut pas empêcher la saisine du juge constitutionnel à propos d'une loi, quand bien même elle ferait partie de l'identité nationale immuable du Royaume. Cependant, il pourrait décider de maintenir l'application d'une loi litigieuse dans le cadre d'un contrôle de conventionnalité s'il considérait qu'elle fait partie de l'identité nationale immuable du Royaume. Or, le contrôle de conventionnalité ne peut avoir lieu, en règle générale, avant le contrôle de constitutionnalité (dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*). Si la loi litigieuse était déclarée conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle, il paraît peu probable que le juge ordinaire ou suprême décide d'écarter son application au motif de l'inconventionnalité de la loi. En effet, la décision de conformité de la loi émise par le juge constitutionnel influencera certainement l'interprétation du juge ordinaire ou suprême afin de ne pas contredire la juridiction constitutionnelle ou laisser penser que la Constitution serait moins protectrice des droits et libertés que les conventions internationales. Ainsi, l'interprétation de ce qui fait partie de l'identité nationale du Royaume reviendra essentiellement au juge constitutionnel. Par ailleurs, cette identité nationale qui renvoie essentiellement à la prééminence accordée à la religion musulmane ou encore à la qualification du Maroc comme « État musulman souverain » tel qu'indiqué dans le préambule de la Constitution de 2011, peut avoir deux usages différents.

En effet, le juge constitutionnel peut déclarer une loi litigieuse conforme à la Constitution car elle ferait partie de l'identité nationale immuable du Royaume. Cependant, ce qui serait plus dangereux, c'est lorsque le juge constitutionnel déclare des lois non-conformes à la Constitution en ce qu'elles seraient contraires à l'identité nationale. Cela reviendrait alors à transformer l'office du juge constitutionnel d'un juge chargé de protéger les droits et libertés fondamentaux en un juge qui, au lieu d'exercer un contrôle de constitutionnalité, exercerait un contrôle de l'islamicité de la loi.

Ainsi, si le législateur décidait d'adopter, à titre d'exemple, une loi mettant fin à l'inégalité des droits successoraux des descendants, cette loi pourrait être déférée devant la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une saisine *a priori* ou *a posteriori*. Par conséquent, la Cour constitutionnelle marocaine, comprenant dans sa composition un membre nommé par le Roi sur proposition du Conseil supérieur des Oulémas, pourrait conclure à l'inconstitutionnalité de

²⁸³ Décision de la Cour constitutionnelle n°70/18 concernant la loi organique 86-15 portant sur la détermination des conditions et procédures de l'exception d'inconstitutionnalité de la loi.

la loi au motif qu'elle serait contraire à l'identité nationale et à la religion musulmane, faisant partie des normes supraconstitutionnelles (article 175).

De ce fait, les nombreux renvois à l'identité nationale immuable de la nation peuvent à la fois limiter toute évolution jurisprudentielle favorable à l'application étendue des droits et libertés, mais peuvent également s'interposer aux conventions internationales et aux lois adoptées par le législateur.

En l'absence de jurisprudences établies sur ce sujet, nous ne pouvons que spéculer sur les éventuelles interprétations de cette notion ambiguë dans l'espoir que le juge marocain, aussi bien judiciaire que constitutionnel, puisse favoriser davantage l'esprit démocratique et libéral du texte au détriment d'une interprétation stricte et peu évolutive de la Constitution marocaine.

Section 2 : La nécessité de prérequis à la protection des droits et libertés fondamentaux.

La Constitution de 2011 a proclamé un catalogue riche de droits et libertés fondamentaux. Cependant, la question de leur effectivité est indéniablement liée à la pertinence de la protection de ces droits et libertés. Cette protection est conditionnée par une indispensable évolution normative (Paragraphe 1) et peut être encouragée par l'implication des organes extra-juridictionnels chargés du contrôle des droits et libertés fondamentaux (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- Une protection conditionnée par une indispensable évolution normative.

La garantie et la protection des droits et libertés fondamentaux se fait à la fois par la loi et contre la loi. Le législateur est chargé de protéger les droits et libertés fondamentaux qui font partie du domaine de la loi. Cependant en cas de manquements, c'est au juge constitutionnel de protéger la suprématie de la Constitution contre les dispositions législatives y portant atteinte. Ainsi, pour garantir les droits et libertés proclamés par la Constitution, le Parlement doit chercher à harmoniser les législations nationales avec le nouveau catalogue de droits et libertés fondamentaux (A). Par ailleurs, il est primordial que le juge, notamment constitutionnel, fasse preuve d'une interprétation évolutive et active de la Constitution afin de garantir efficacement ces droits et libertés (B).

A- L'exigence de progrès législatifs.

La Constitution de 2011 comporte, comme nous l'avons vu précédemment, un catalogue riche et varié de droits et libertés fondamentaux. Il s'agit d'une rupture par rapport à ses devancières puisqu'elle marque la volonté du constituant de mieux les garantir. Par conséquent, il est normal que le législateur doive opérer une série de réformes visant à harmoniser le corpus législatif marocain avec les règles proclamées dans la nouvelle Constitution.

À titre d'exemple, si dans les constitutions précédentes, le principe d'égalité homme-femme ne concernait que le domaine politique (article 8 de la Constitution révisée en 1996), celui-ci s'étend aujourd'hui pour inclure également les domaines civil, économique, social, culturel et environnemental (article 19). En outre, le principe de non-discrimination « *en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, de l'handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit* » a été proclamé pour la première fois dans le préambule de la Constitution de 2011. Dès lors, la proclamation de ces nouveaux droits et libertés implique une réforme législative visant l'adaptation des lois antérieures à ces normes constitutionnelles nouvelles.

Cependant, il convient de souligner que le préambule de la Constitution marocaine de 1992 réaffirmait déjà l'attachement du Maroc « *aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus.* » Une telle proclamation nécessitait forcément l'harmonisation des lois par rapports aux droits de l'Homme universellement reconnus. Hélas, la proclamation de ce principe n'a pas été suffisamment accompagnée de mesures législatives rendant effective son application²⁸⁴.

Par ailleurs, le domaine de la loi a été élargi dans la Constitution de 2011 passant de neuf domaines dans ses devancières (article 45 de la Constitution révisée en 1996) à trente domaines outre les matières qui sont expressément dévolues au Parlement par d'autres articles de la Constitution (article 71 de la Constitution de 2011). Ainsi, le premier domaine dévolu à la loi concerne : « *les libertés et droits fondamentaux prévus dans le préambule et dans d'autres articles de la présente Constitution.* » Le législateur a donc récupéré de nombreuses compétences anciennement confiées au pouvoir exécutif comme le statut de la famille et l'état civil ou la nationalité et la condition des étrangers qui ne figuraient pas au rang des domaines

²⁸⁴ BENDOUROU Omar, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 91, no. 3, 2012, p. 512

de la loi selon les constitutions précédentes. Par conséquent, il est possible aujourd'hui que des parlementaires, à travers des propositions de loi, modifient le Code de la famille adoptée en 2004 afin de l'adapter aux nouveaux droits et libertés proclamés par la Constitution de 2011.

En revanche, si l'élargissement du domaine de la loi a eu une incidence positive sur la production normative de la Chambre des représentants qui a adopté 359 lois lors de la neuvième législature²⁸⁵ (2011 -2016) contre 225 lors de la septième (2002 - 2007)²⁸⁶, cette amélioration devrait être relativisée pour plusieurs raisons.

Le premier élément que l'on peut regretter est le faible nombre de propositions de loi adoptées. Sur les 359 lois adoptées, seules 20 sont d'origine parlementaire alors que 185 propositions de loi ont été formulées par les députés. Ce chiffre est préoccupant dans la mesure où il ne traduit pas la conception du constituant sur le travail des parlementaires. Rappelons que l'article 82 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *une journée par mois au moins est réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition.* » Ainsi, le passage d'une moyenne de neuf propositions de lois adoptées lors des précédentes législatures à vingt lors de la première législature sous l'empire de la Constitution de 2011 signifie que le législateur doit davantage favoriser le mécanisme des propositions de loi dans la production législative. L'amélioration quantitative des propositions de loi doit s'accompagner par un nécessaire perfectionnement de la qualité de ces propositions, notamment à travers le recrutement de juristes spécialisés en matière légistique en incluant le Secrétariat général du gouvernement dans la phase de la rédaction des lois par les parlementaires.

Le deuxième élément permettant de relativiser l'importance de l'augmentation du nombre des lois adoptées sous la neuvième législature concerne le nombre important de lois de ratification des conventions internationales de coopération. En effet, 134 lois ont été adoptées à ce sujet alors que sous les précédentes législatures, le Parlement ne ratifiait que les conventions internationales impactant les finances de l'État. Une grande majorité de ces lois sont dues aux nombreuses visites que le Roi Mohammed VI a effectuées en Afrique en vue de

²⁸⁵ Toutes les statistiques citées dans ce paragraphe concernant les travaux de la 9^{ème} législature proviennent du rapport suivant FONDATION KONRAD ADENAUER MAROC, L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROITS DES ELECTEURS, *Rapport sur la performance du Parlement marocain au cours de la neuvième législature (2012-2016)*, [en ligne] (en arabe), 7 mars 2017, [consulté le 27 mai 2020]. : http://www.kas.de/wf/doc/kas_48174-1522-3-30.pdf?170314171534

²⁸⁶ CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Bilan de législature 2002 – 2007*, [en ligne] (en arabe), [consulté le 27 mai 2020] http://www.chambrerepresentants.ma/sites/default/files/hasila_wilaya7.pdf. Les chiffres de la 8^{ème} législature n'ont pas été communiqués sur le site Internet de la Chambre des représentants

la consolidation des relations maroco-africaines en 2017. Il s'agit pour l'essentiel de mesures de coopération économique, sociale, environnementale, douanière ... L'adoption de ces lois de ratification se déroule généralement sans débats majeurs dans la mesure où elles traduisent la volonté royale de renforcement des liens de coopération avec les États étrangers. Par conséquent, le législateur agit comme une simple chambre d'enregistrement en ce qui concerne ces lois de ratification.

La troisième limite qui concerne le bilan législatif de la première législature sous la Constitution de 2011 est relative aux domaines des lois adoptées. Alors que 164 lois portent sur les affaires étrangères et plus de 70 sur l'économie, l'énergie et l'industrie, seules 11 lois concernent la justice et les libertés. Ces chiffres, mis en parallèle avec plus de soixante droits et libertés consacrés par la nouvelle Constitution, démontrent que le législateur n'a pas parfaitement intégré l'importance du catalogue constitutionnel en matière de droits et libertés fondamentaux.

Par ailleurs, la Constitution renvoie à dix-neuf reprises aux lois organiques pour fixer les modalités d'exercice de certains droits ou délimiter les compétences de certaines institutions²⁸⁷. En effet, la Constitution, malgré son abondance, ne peut détailler les

²⁸⁷ 1-Loi organique définissant le processus de mise en œuvre du caractère officiel de la langue Amazighe prévue à l'article 5 alinéa 4 de la Constitution

2-Loi organique déterminant les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil national des langues et de la culture marocaine prévue à l'article 5 alinéa 6 de la Constitution

3-Loi organique déterminant les règles relatives notamment à la constitution et aux activités des partis politiques, aux critères d'octroi du soutien financier de l'État prévue à l'article 7 de la Constitution.

4- Loi organique déterminant les modalités de l'exercice par les citoyens du droit de présenter des propositions en matière législative prévue à l'article 14

5- Loi organique déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de pétition prévue à l'article 15

6- Loi organique fixant les conditions et les modalités de l'exercice du droit de grève prévue à l'article 29

7- Loi organique fixant les règles de fonctionnement du Conseil de Régence prévue à l'article 44

8- Loi organique précisant la liste des établissements et entreprises stratégiques dont la nomination des responsables est délibérée en conseil des ministres sur proposition du Chef du gouvernement prévue à l'article 49

9- Loi organique fixant le nombre des représentants, le régime électoral, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral prévue à l'article 62

10- Loi organique fixant le nombre de conseillers, le régime électoral, le nombre de ceux à élire par chacun des collèges électoraux, la répartition des sièges par région, les conditions d'éligibilité, prévue à l'article 63

11- Loi organique fixant les modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire prévue à l'article 67

12- Loi organique fixant les modalités d'adoption des lois de finances prévue à l'article 75.

13- Loi organique définissant les règles relatives à l'organisation et la conduite des travaux du gouvernement prévue à l'article 87

14- Loi organique fixant le statut des magistrats prévue à l'article 112

15- Loi organique fixant l'élection, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire prévue à l'article 116

16- Loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle prévue à l'article 131

compétences et les modalités de mise en œuvre des proclamations énoncées. Il est donc normal que le constituant confie au législateur organique la charge de déterminer les modalités d'exercice de certains droits et les attributions de certaines institutions.

Aussi, l'article 86 de la Constitution a prévu que toutes les lois organiques devaient être soumises pour approbation au Parlement dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature suivant la promulgation de la Constitution (2011-1016). Or sur les dix-neuf lois organiques prévues, quatre ont été déposées tardivement au bureau de la Chambre des représentants et ne pouvaient être adoptées que lors des législatures suivantes. Il s'agit des projets de loi organiques portant sur l'exception d'inconstitutionnalité, le statut de la langue Amazigh, le Conseil national des langues et de la culture marocaine, puis le projet de loi organique fixant le droit de grève. Le premier projet de loi organique a été adopté, avant d'être partiellement retoqué par la Cour constitutionnelle dans sa décision du 06 mars 2018. Depuis, il a fallu attendre avril 2022 pour que la nouvelle version soit adoptée par la Chambre des représentants en première lecture puis juillet 2022 pour qu'elle le soit par la Chambre des conseillers, en attendant son adoption définitive par la Chambre des représentants dans le cadre d'une deuxième lecture avant sa transmission à la Cour constitutionnelle²⁸⁸. S'agissant des deux lois organiques relatives au statut de la langue Amazigh et au Conseil national des langues et de la culture marocaine, elles n'ont été promulguées respectivement qu'en septembre 2019 et mars 2020. Enfin, s'agissant du projet de loi organique relatif au droit de grève, il a été présenté devant la Commission des secteurs sociaux le 16 septembre 2020 et n'a, à ce jour, pas encore été adopté²⁸⁹.

Par ailleurs, d'un point de vue qualitatif on peut regretter que le législateur organique soit resté en-deçà de certaines exigences constitutionnelles, n'essayant pas de transposer l'audace du texte dans les lois organiques. À titre d'exemple, les lois organiques 27-11 relative à la Chambre des représentants et 28-11 relative à la Chambre des conseillers ne prévoyaient

17- Loi organique fixe les conditions et modalités d'application de l'exception d'inconstitutionnalité prévue à l'article 133

18- Loi organique sur la régionalisation et les collectivités territoriales prévue à l'article 146. Celle-ci a été subdivisée en trois lois organiques : une loi organique relative aux régions, une loi organique relative aux préfectures et provinces, une loi organique relative aux communes.

19- Loi organique fixant la composition, l'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental prévue à l'article 153

²⁸⁸ Les étapes décrites concernant le processus d'adoption de la loi organique 86-15 relative à l'exception d'inconstitutionnalité ont été actualisées en août 2022.

²⁸⁹ Comme pour le projet de loi organique relatif à l'exception d'inconstitutionnalité, cette information est fondée sur l'agenda législatif, arrêté jusqu'en août 2022.

que de manière lacunaire la limitation du cumul des mandats pourtant prévu par la Constitution (article 63 alinéa 2). Les deux lois organiques se contentaient de fixer un régime d'incompatibilités interdisant notamment l'exercice d'une fonction gouvernementale ou la présidence d'un Conseil régional lorsqu'on dispose d'un mandat national. Dès lors, le statut de parlementaire devient incompatible avec plus d'une présidence d'une chambre professionnelle, d'un conseil communal, d'un conseil préfectoral ou provincial, d'un conseil d'arrondissement communal ou d'un groupement constitué par des collectivités territoriales. Le législateur organique n'a donc pas souhaité aller au bout du raisonnement constitutionnel et s'est contenté de fixer quelques limites matérielles. De plus, les deux lois organiques précitées ont prévu un régime d'incompatibilité entre la fonction parlementaire et plusieurs fonctions publiques, notamment l'incompatibilité de la qualité de parlementaire avec celle de membre de la Cour constitutionnelle, du Conseil économique social et environnemental, des fonctions publiques dans le service de l'État, des collectivités territoriales et des entreprises publiques. Néanmoins, aucune limite n'a été apportée concernant l'exercice des professions libérales par les parlementaires.

En outre, la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants dispose dans son article 72 alinéa 1 : « *Les électrices et électeurs inscrits sur les listes électorales générales résidant hors du territoire du Royaume peuvent voter par procuration.* » Or, le vote par procuration des Marocains résidant à l'étranger (MRE) semble contraire non seulement à l'article 30 de la Constitution qui indique que le droit de vote est un droit personnel et un devoir national, mais également à l'article 17 qui dispose : « *Les Marocains résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles. Ils peuvent se porter candidats aux élections au niveau des listes et des circonscriptions électorales locales, régionales et nationales.* »

Ainsi, il est clair que le législateur organique ne s'est pas saisi de l'esprit libéral de la Constitution afin d'adopter des lois prolongeant la volonté audacieuse du constituant concernant les droits et libertés fondamentaux. Aussi, comme nous le verrons dans le titre suivant, le législateur ne s'est pas suffisamment intéressé aux lois ordinaires antérieures afin de les adapter aux nouvelles exigences du texte constitutionnel. Toutefois, il convient de souligner qu'en cas de manquement du législateur dans la protection des droits et libertés par la loi, c'est au juge constitutionnel de s'ériger en protecteur des droits et libertés contre la loi.

B- Un acquis jurisprudentiel discutable.

La Loi fondamentale marocaine a renforcé le constitutionnalisme, notamment en prévoyant à l'article 133 la possibilité pour les justiciables de soulever l'inconstitutionnalité de la loi. Il s'agit d'une avancée notable dans la mesure où, comme l'indiquait le Professeur Dominique Rousseau « *la constitution qui porte la démocratie n'est plus la constitution qui garantit les droits fondamentaux par la séparation des pouvoirs, mais qui les garantit par le contrôle de constitutionnalité*²⁹⁰. » De ce point de vue, la Constitution de 2011 répond parfaitement à cette définition.

Toutefois, la pratique effective du constitutionnalisme nécessite des juridictions indépendantes, capables de faire preuve d'un activisme constructif. Il ne peut y avoir de constitutionnalisme effectif si le juge continue de considérer que sa mission de rendre justice ne lui est que déléguée et s'il ne fait pas preuve d'une interprétation proactive des droits et libertés fondamentaux. En effet, il est admis que « *la constitution peut faire l'objet de plusieurs représentations et appropriations*²⁹¹ ». Dès lors, on peut se demander de quelle manière le juge marocain s'appropriera le texte constitutionnel et quelle en sera son interprétation ? La réponse à cette question présente un enjeu crucial. Afin que les droits fondamentaux contenus dans le texte constitutionnel aient une existence juridique réelle, il est nécessaire de les garantir efficacement. La justice constitutionnelle est probablement la réponse la plus importante contre « *la tyrannie de la majorité* », dénoncée par Tocqueville. Elle procède à une interprétation des normes en s'appuyant sur des institutions et des procédures, ce qui pose une limite à l'action du pouvoir politique, l'amène à respecter les préceptes constitutionnels et l'empêche d'agir sans contrôle.

Si le législateur adoptait une loi qui contraire aux droits et libertés fondamentaux, c'est à la juridiction constitutionnelle en premier lieu d'assurer la suprématie de la Constitution en empêchant la promulgation ou en abrogeant ladite loi. Or pour arriver à ce résultat, il est nécessaire de trouver un équilibre entre deux risques potentiels : le laxisme du juge constitutionnel conduisant à sa subordination aux pouvoirs exécutif et législatif, ou encore le risque du gouvernement des juges. Concernant les juridictions constitutionnelles marocaines,

²⁹⁰ ROUSSEAU Dominique, « Constitutionnalisme et démocratie », *La Vie des idées*, 19 septembre 2008

²⁹¹ PONTHEOREAU Marie-Claire, « Réflexions sur le pouvoir normatif du juge constitutionnel en Europe continentale sur la base des cas allemand et italien » - *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24 (Dossier : Le pouvoir normatif du juge constitutionnel) - juillet 2008

elles ont fait preuve davantage de subordination aux autres pouvoirs que d'une indépendance ou un activisme jurisprudentiel qui dépasseraient l'étendue de leurs compétences²⁹².

En effet, la juridiction constitutionnelle marocaine a été prévue dès la première Constitution de 1962. Cette dernière a connu plusieurs évolutions puisqu'elle a été transformée d'une Chambre constitutionnelle lors de sa création, en Conseil constitutionnel en 1992 puis en Cour constitutionnelle sous la Constitution de 2011. Néanmoins, la nouvelle Cour n'a été instituée qu'en avril 2017. Pendant ce temps, le Conseil constitutionnel était chargé d'appliquer la Constitution de 2011, sauf en ce qui concerne les mécanismes de l'exception d'inconstitutionnalité qui ont été retardés jusqu'à la nomination par le Roi de l'ensemble des membres de la nouvelle Cour.

Les statistiques concernant la saisine du Conseil depuis 1992 révèlent un désintérêt pour ce mécanisme juridictionnel permettant de rendre effectif la suprématie de la Constitution par rapport à la loi²⁹³. Entre 1992 et mars 2017 (date de création de la nouvelle Cour constitutionnelle), seules quatorze lois ordinaires ont été déférées au Conseil constitutionnel. Sur ces quatorze saisines, quatre l'ont été sous la première législature succédant à la Constitution de 2011 (2011 – 2016) et dix sous les précédentes législatures (1992 – 2010). Par ailleurs, onze ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, seules neuf saisines ont été enregistrées par la juridiction constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori* : quatre auprès du Conseil constitutionnel jusqu'en 2017²⁹⁴ et cinq auprès de son successeur, la Cour constitutionnelle, jusqu'en août 2022²⁹⁵.

²⁹² BENDOUROU Omar, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *op. cit.*, p. 515

²⁹³ Statistiques disponibles sur le site institutionnel de la Cour constitutionnelle en arabe.

²⁹⁴ - Décision 1015/16, Dossier n° 1485/16 du 19/08/2016. Saisine de 43 conseillers concernant la loi 71-14 portant sur le régime des retraites civiles, la loi 72-14 fixant l'âge de départ à la retraite et la loi 96-14 créant un régime collectif d'allocation retraite.

- Décision 937/14, Dossier n° 1396/14 du 19/06/2014. Saisine de 41 conseillers concernant la loi 115-13 portant sur la dissolution de deux conseils régionaux des pharmaciens d'officine du nord et du sud et la création d'une instance temporaire.

- Décision 931/13, Dossier n° 1388/13 du 30/12/2013. Saisine de 120 députés concernant la loi finance de l'année 2014 n° 110-13.

- Décision 921/13, Dossier n° 1377/13 du 13/08/2013. Saisine de 87 députés au sujet de la loi 129-01 modifiant les dispositions de l'article 139 du Code de procédure pénale.

²⁹⁵ - Décision 115/21, Dossier n° 065/21 du 11/03/2021. Saisine de 87 députés concernant la loi adoptée le 9 février 2021 portant sur l'annulation et la liquidation du régime de retraite des députés prévu par la loi 24-92.

- Décision 106/20, Dossier n° 057/20 du 04/06/2020. Saisine de 81 députés concernant la procédure d'adoption de la loi 26-20 portant adoption du décret-loi °2.20.320 autorisant le gouvernement à dépasser le plafond des emprunts extérieurs fixé dans la loi de Finances 2020.

- Décision 89/19, Dossier n° 041/19 du 08/02/2019. Saisine de la Cour par le Chef du gouvernement concernant la loi 38-15 portant sur l'organisation judiciaire du Royaume du Maroc.

La première décision du Conseil constitutionnel, mais également l'une des plus célèbres, est celle relative à la taxation des antennes paraboliques²⁹⁶. Dans cette affaire, le gouvernement a légiféré à travers la technique du décret-loi intervenant pendant l'intervalle des sessions parlementaires. L'exécutif souhaitait instituer une taxe pour toute parabole déjà installée ou à installer. La Chambre des représentants a approuvé ce décret-loi et un groupe de députés a saisi pour la première fois le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Les auteurs de la saisine soulevaient : « *La non-constitutionnalité du vote sur le décret par la commission des finances de la Chambre des représentants ; la procédure utilisée pour l'approbation du décret-loi ; la non-conformité du projet au texte constitutionnel et l'absence de toute base juridique au décret imposé*²⁹⁷. » Le Conseil constitutionnel a donné raison aux requérants. Toutefois, le seul motif que le juge constitutionnel a identifié pour argumenter sa décision est celui relatif à un vice de procédure. Il ne s'est pas exprimé sur le fond quant à la conformité de ce décret-loi à la liberté de communication et au droit à l'information. Ainsi, comme l'a soulevé la doctrine, le Conseil constitutionnel « *fera l'économie des moyens et rendra une justice à bas prix en sautant sur un vice de procédure soulevé d'office plutôt que de statuer sur la liberté de communication et le droit à l'information*²⁹⁸. »

Il est donc clair que le passé jurisprudentiel de la juridiction constitutionnelle marocaine est assez effacé. À titre de comparaison, le nombre de saisine du Conseil constitutionnel marocain pour contrôler la constitutionnalité des lois ordinaires en 25 ans d'existence (entre 1992 et 2017) est équivalent au nombre de saisine qu'a reçu en moyenne son homologue français en une seule année au cours de la XIV^{ème} législature (2012 – 2017)²⁹⁹. Cette faiblesse de la saisine de la juridiction constitutionnelle marocaine peut s'expliquer par l'insuffisance du rôle de l'opposition dans la protection de la Constitution et par le désintérêt des parlementaires pour ce mécanisme de justice constitutionnelle.

- Décision 66/17, Dossier n° 15/17 du 23/12/2017. Saisine de 82 députés au sujet de la loi de finance 68-17.

- Décision 40/17, Dossier n° 008/17 du 20/09/2017. Saisine de 84 députés concernant la loi n° 79-14 relative à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination.

²⁹⁶ Décision 37/94, Dossier n° 03/94 du 16 août 1994

²⁹⁷ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Taxe sur les paraboles : Le Conseil Constitutionnel aurait pu trancher sur le fond », [en ligne], *L'Economiste*, n° 149, 13 octobre 1994, [consulté le 28 mai 2020]

<https://www.leconomiste.com/article/taxe-sur-les-paraboles-le-conseil-constitutionnel-aurait-pu-trancher-sur-le-fond>

²⁹⁸ BERNOUSSI Nadia, EL MASLOUHI Abderrahim, « Les chantiers de la 'bonne justice'. Contraintes et renouveau de la politique judiciaire au Maroc. », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/3, n° 91, p. 505

²⁹⁹ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Bilan statistique*, [en ligne], [consulté le 28 mai 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel marocain est qualifié de « *structure bénigne, sans risque*³⁰⁰ ». Les chiffres mentionnés ainsi que l'absence de décisions fondatrices témoignent de la carence de la juridiction constitutionnelle et du désintérêt des autorités de saisine du respect des droits fondamentaux qui passent en second plan³⁰¹. Cela résulte notamment de facteurs juridiques, étant donné que le quorum exigé était assez élevé³⁰², mais aussi de facteurs extra-juridiques que la doctrine identifie comme « *le consensualisme, les majorités relatives, la crainte du gouvernement, l'urgence des échanciers et l'absence de décision fondatrice*³⁰³. »

Somme toute, la juridiction constitutionnelle ne semble pas avoir suffisamment saisi l'opportunité du nouveau catalogue de droits et libertés fondamentaux afin de faire évoluer sa jurisprudence. En effet, sur les neuf lois déférées depuis 2011, deux ont fait l'objet d'une décision de non-conformité totale ou partielle³⁰⁴, une seule n'a pas été instruite car le nombre de signataires n'était pas suffisant³⁰⁵ et six ont fait l'objet d'une décision de conformité³⁰⁶. Peut-être l'une des décisions les plus importantes rendue jusqu'à présent par la juridiction constitutionnelle lors d'un contrôle de constitutionnalité *a priori* est la décision 921/13 du 13 août 2013 à travers laquelle les juges ont estimé que l'article 139 du Code de procédure pénale, modifié par la loi 129-01, était contraire aux droits de la défense, garantis par l'article 120 de la Constitution³⁰⁷.

Néanmoins, c'est au niveau du contrôle obligatoire des lois organiques que la juridiction constitutionnelle a généralement fait preuve d'une interprétation non seulement stricte ou restrictive, mais en-deçà des exigences constitutionnelles. Comme souligné précédemment, la Constitution renvoie à un ensemble de lois organiques prolongeant le texte suprême. L'analyse

³⁰⁰ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel », *op. cit.*, p.210

³⁰¹ BERNOUSSI Nadia, « De quelques propos sur la jurisprudence constitutionnelle et la sécurité juridique au Maroc » in *Constitution et Risque (s)*, L'Harmattan, 2010, p. 279

³⁰² Un quart de la Chambre des représentants, soit environ 80 députés. Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, un cinquième des députés peuvent saisir la Cour, soit 65 députés seulement.

³⁰³ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel », *op. cit.*, p.211

³⁰⁴ - Décision 89/19, Dossier n° 041/19 du 08/02/2019. Saisine de la Cour par le Chef du gouvernement concernant la loi 38-15 portant sur l'organisation judiciaire du Royaume du Maroc.

- Décision 921/13, Dossier n° 1377/13 du 13/08/2013. Saisine de 87 députés au sujet de la loi 129-01 modifiant les dispositions de l'article 139 du Code de procédure pénale.

³⁰⁵ - Décision 937/14, Dossier n° 1396/14 du 19/06/2014. Saisine de 41 conseillers concernant la loi 115-13 portant sur la dissolution de deux conseils régionaux des pharmaciens d'officine du nord et du sud et la création d'une instance temporaire.

³⁰⁶ Statistiques valables jusqu'en août 2022.

³⁰⁷ AMAIOU Khadija, « La participation de la justice constitutionnelle dans la protection des droits et libertés à travers la Constitution de 2011. » (en arabe), *REMALD*, Série thèmes actuels, n° 117, 2022, p. 233-234

de la jurisprudence du Conseil constitutionnel jusqu'en 2017 démontre qu'il a continué à s'imposer une ligne jurisprudentielle timide, vide de toute interprétation évolutive et extensive. La doctrine, généralement critique envers la juridiction constitutionnelle marocaine, qualifie même la politique jurisprudentielle du Conseil en matière de contrôle des lois organiques d'« *obscur et conduisant à des résultats aléatoires qui manquent de cohérence*³⁰⁸. » Aussi, reproche-t-on au Conseil de « *ne pas exiger dans ses décisions la compatibilité matérielle de la loi organique avec la Constitution, mais se contenter souvent d'un contrôle purement formel de l'objet de la loi et de son contenu*³⁰⁹. »

À titre d'exemple, la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants prévoit dans son article 72 la possibilité pour les MRE de voter par procuration tandis que l'article 30 de la Constitution indique que le droit de vote est un droit personnel et un devoir national et que l'article 17 dispose : « *Les Marocains résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles. Ils peuvent se porter candidats aux élections au niveau des listes et des circonscriptions électorales locales, régionales et nationales.* » Alors qu'on pouvait légitimement s'attendre à une censure de l'article 72 de la loi organique, le Conseil constitutionnel dans sa décision 817/11 a estimé que la décision du législateur organique, prise dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, d'organiser le vote des MRE à travers les procurations en tant qu'exception au principe de l'individualité du vote, était conforme à la Constitution³¹⁰. Le ministre de l'Intérieur, à l'origine de la rédaction du projet de loi organique relatif à la Chambre des représentants, expliquait le choix du vote par procuration par les difficultés matérielles d'organiser le vote dans les consulats marocains à l'étranger³¹¹. Si le législateur organique a accepté que des raisons matérielles et économiques empêchent une catégorie non négligeable de Marocains (7 millions environ) d'exercer leur droit constitutionnel d'être électeurs et éligibles, il est regrettable que le juge constitutionnel ait décidé de la conformité de cette loi à la Constitution. D'ailleurs, l'Algérie ou encore la Tunisie permettent à leurs citoyens résidant à l'étranger de voter dans leurs États de résidence. Dès lors, il paraît

³⁰⁸ FASSI FIGHRI Youssef, « Le Conseil constitutionnel marocain et le contrôle du législateur organique », in BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ et Rkia MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014, p.154

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ Décision 817/11, Dossier n° 1170/11 du 13 octobre 2011 portant sur la conformité de la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants.

³¹¹ EL ABID Ghislaine. « La diaspora marocaine. De l'engagement citoyen à la citoyenneté », *Afrique contemporaine*, vol. 256, n° 4, 2015, p. 112

difficilement concevable que le Maroc ne parvienne pas à organiser le vote de ses ressortissants à l'étranger.

Aussi, la décision du Conseil constitutionnel n°818/11 concernant le contrôle de la loi organique 29-11 relative aux partis politiques soulève quelques interrogations³¹². En effet, la loi organique prévoyait la soumission de la constitution des partis à l'autorisation de ministère de l'Intérieur. Cette disposition semble contraire à l'article 7 de la Constitution qui dispose : « *Leur constitution [des partis politiques] et l'exercice de leurs activités sont libres, dans le respect de la Constitution et de la loi.* » Pourtant, le Conseil constitutionnel a estimé que ladite loi organique était conforme à la Constitution et a justifié sa décision par le fait que le rôle du ministère de l'Intérieur « *se limite à contrôler le respect par les partis politiques des conditions et des formalités prévues par la loi organique* ». À ce sujet, la doctrine opère une comparaison avec la décision du Conseil constitutionnel français DC, 16 juillet 1971, *Liberté d'association*³¹³. En effet, dans sa décision, le juge constitutionnel français avait estimé que : « *La constitution d'associations, alors mêmes qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire.* » Là encore, le Conseil constitutionnel marocain a validé une disposition dont la constitutionnalité est fortement contestée, surtout lorsqu'on connaît le nombre de partis politiques auxquels l'autorisation de constitution a été refusée pour des motifs parfois bancals³¹⁴.

Il convient de noter dans le même registre que la parité proclamée par la Constitution marocaine dans son article 19 ainsi que l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives prévu à l'article 30, ont été transformés dans la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants en une simple liste nationale de soixante femmes (sur 395) qui ne peuvent être réélues à travers le même procédé lors des élections législatives suivantes. L'instauration d'un quota de 15% de femmes, au lieu de 10 % sous les précédentes législatures, nous interroge sur la constitutionnalité de cette disposition³¹⁵. On peut se demander si l'esprit libéral de la Constitution et toutes les dispositions relatives à l'égalité homme femme ne valent,

³¹² Décision 818/11, Dossier n° 1172/11 du 20 octobre 2011 portant sur la conformité de la loi organique 29-11 relative aux partis politiques.

³¹³ BENDOUROU Omar, « Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 et la démocratie », *op. cit.*, p.144.

³¹⁴ BENNAMATE Nizar, ETAYEA Mohamed, « Une partie du mouvement amazigh rejoint le Parti du renouveau et de l'équité » [en ligne], *Tel-quel*, 18 mai 2016, [consulté le 26 mai 2020]

http://telquel.ma/2016/05/18/partie-du-mouvement-amazigh-rejoint-parti-du-renouveau-lequite_1497489

³¹⁵ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures », *op. cit.*

aux yeux du législateur organique, qu'une augmentation de 5% de la représentativité des femmes au sein de la Chambre basse. Pourtant, le Conseil constitutionnel a fait le choix de valider cette disposition³¹⁶ en expliquant qu'il ne s'agit que d'une mesure provisoire qui devra être abandonnée lorsque la parité et la promotion de la participation des femmes seront atteintes³¹⁷. Dans d'autres jurisprudences, la juridiction constitutionnelle s'est montrée plus hostile aux mesures de discrimination positive. Dans sa décision 924/13, il a eu l'occasion de préciser sa position quant à la répartition des postes de responsabilité au sein de la Chambre des représentants³¹⁸. Alors que l'article 52 du Règlement intérieur de ladite chambre prévoyait l'octroi d'au moins un tiers de ces postes aux femmes députées, le Conseil constitutionnel a estimé que le principe de parité proclamé par l'article 19 de la Constitution, s'il autorisait l'adoption de mesures permettant de faciliter l'accès des femmes à certaines responsabilités, il ne doit cependant pas entraîner une discrimination qui porterait atteinte au principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Cette position a été également réitérée à l'occasion de l'examen par le Conseil constitutionnel du Règlement intérieur du Conseil économique social et environnemental qui prévoyait l'octroi de certains postes exclusivement aux femmes³¹⁹. Si l'on pouvait espérer que le Conseil constitutionnel se saisisse du texte et de l'esprit de la Constitution, allant dans le sens d'une promotion des droits des femmes et une garantie de leur représentativité, il est regrettable qu'il ait finalement adoptée une ligne jurisprudentielle contraire à ces principes. Certes, les mesures de discrimination positive portent atteinte au principe de l'égalité *stricto sensu*, mais elles permettent d'instaurer une égalité des chances susceptible de compenser une inégalité de fait préexistante³²⁰.

Enfin, depuis son installation en 2017, la Cour constitutionnelle a examiné la conformité de certaines lois organiques à la Constitution, parmi lesquelles la loi organique 04-21 modifiant et complétant la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants³²¹. À cette occasion, la juridiction constitutionnelle devait juger notamment la conformité du nouveau

³¹⁶ Décision 817/11, Dossier n° 1170/11 du 13 octobre 2011 portant sur la conformité de la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants.

³¹⁷ Il convient de noter que seules sept femmes ont été élues sous la neuvième législature (2011–2016) à partir des circonscriptions électorales locales, dix sous la dixième législature (2016-2021) et six sous la onzième législature (2021-2026).

³¹⁸ Décision 924/13, Dossier n° 1378/13 du 22 août 2013 portant sur la conformité du Règlement intérieur de la Chambre des représentants à la Constitution.

³¹⁹ Décision 954/15, Dossier n° 1410/15 du 2 mars 2015, portant sur la conformité du Règlement intérieur du Conseil économique social et environnemental à la Constitution.

³²⁰ FAVOREU Louis et alii., *Droit des libertés fondamentales*, Précis Dalloz, 3e édition, 2005, § 431.

³²¹ Décision 118/21, Dossier n° 067/21 du 7 avril 2021 portant sur la conformité de la loi organique 04-21 modifiant et complétant la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants.

mode de calcul du quotient électoral à la Constitution. Comme nous le verrons plus en détail dans la seconde partie de cette recherche, le législateur organique a souhaité adopter une nouvelle méthode de calcul qui conduirait à prendre en considération dans l'attribution des sièges, non pas le nombre de votants mais le nombre d'inscrits. Une telle mesure a automatiquement pour effet de favoriser la fragmentation de la représentation politique au sein de la chambre basse. Concrètement, en raison de la nouvelle méthode de calcul, un parti politique obtenant 41% des suffrages au sein d'une même circonscription électorale serait autant représenté que celui en obtenant 8% seulement (cas de la circonscription Casablanca Anfa lors des élections législatives de 2021). Alors que le quotient électoral impacte directement la composition de la Chambre des représentants, la décision de la Cour constitutionnelle consistant à estimer qu'il ne relève pas de ses attributions d'évaluer le pouvoir discrétionnaire du législateur en la matière, peut s'apparenter, selon les termes du Professeur Mohammed Amine Benabdallah, à une démission de la fonction de régulation inhérente à sa qualité de juge ³²².

À travers l'ensemble de ces jurisprudences, il semblerait que la Cour constitutionnelle, au même titre que son prédécesseur, ne se soit pas suffisamment imposée comme un organe juridictionnel faisant preuve d'une interprétation dynamique de la Constitution. Par conséquent, si le législateur et le juge ne protègent pas suffisamment les droits et libertés fondamentaux, il est nécessaire de compter sur la vigilance et l'implication des organes extra-juridictionnels. À ce titre, le constituant de 2011 s'est illustré en créant plusieurs instances sectorielles chargées de la promotion et de la protection des droits et libertés tout en réhabilitant le rôle joué par les partis politiques et à la société civile dans l'encadrement des citoyens et la défense de leurs intérêts.

Paragraphe 2- Une protection liée à l'effectivité de l'implication des organes extra-juridictionnels chargés du contrôle des droits et libertés fondamentaux.

Le législateur et le juge ne peuvent pas être les uniques garants des droits et libertés. Les citoyens auxquels ces derniers sont destinés peuvent exiger l'adoption ou le rejet de certaines réformes. Cependant, s'il est admis que le Parlement est l'institution qui représente la Nation, il est possible de remarquer une défiance vis-à-vis de la classe politique conduisant les citoyens

³²² BENABDALLAH Mohammed Amine, « La Cour constitutionnelle et le quotient électoral. Note sous C.C déc. n° 118/21 du 7 avril 2021 », *REMALD*, n° 158, mai-juin 2021, p. 240

à exprimer leurs mécontentements directement ou à travers le relais de la société civile, sans passer forcément par les représentants élus. Le constituant de 2011 conscient de l'intérêt de mettre en place une protection non juridictionnelle des droits et libertés a prévu plusieurs organes chargés de garantir et contrôler le respect des droits de l'Homme (A) tout en insistant sur le rôle de la société civile dans la garantie de ces derniers (B).

A- Des interrogations quant à l'efficacité des organes constitutionnels chargés de la protection des droits et libertés.

La démocratie participative comprend aujourd'hui « *divers procédés de communication, c'est-à-dire d'information et d'influence au sein de quelques instances délibératives mettant face à face les gouvernants élus et les citoyens concernés*³²³. » Toutefois, les mécanismes de démocratie participative dissocient la délibération de la décision. En cela, elle est marquée par l'absence d'obligation de résultat limitant par conséquent sa portée.

Le constituant de 2011 a prévu un ensemble d'institutions permettant d'opérer une protection non juridictionnelle des droits fondamentaux à l'instar du Conseil National des Droits de l'Homme, du Médiateur, du Conseil de la communauté marocaine à l'étranger ainsi que de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination. Le constituant a également prévu un ensemble d'instances chargées de la promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative comme le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance ainsi que le Conseil de la jeunesse et de l'action associative.

Ainsi, pas moins de sept institutions sont prévues pour promouvoir, contrôler et protéger les droits et libertés fondamentaux. Une analyse de ces instances permet de s'apercevoir que cette fragmentation risque de conduire à un déficit de cohérence. En effet, si le principe d'une garantie non juridictionnelle sectorielle permet en réalité de prendre en compte la diversité des problématiques liées aux droits de l'Homme, il convient de souligner que cet éparpillement des instances peut porter préjudice à leur efficacité.

La France, qui connaît un grand nombre d'autorités administratives indépendantes chargées de la protection et de la promotion des droits de l'Homme, s'est posée la question de

³²³ MILACIC Slobodan, « La démocratie participative : progrès ou piège ? », in TROUDE-CHASTENET Patrick (dir.), *La Politique*, L'Esprit du temps, 2008, p.27

la pertinence d'un regroupement de ces institutions. Le Comité Balladur avait émis une proposition visant à remplacer « *l'ensemble des autorités administratives indépendantes qui œuvrent dans le champ de la protection des libertés en recevant autorité sur ceux de leurs services qui serait appelés à subsister*³²⁴ ». Par ailleurs, il indiquait que la multiplication des autorités administratives indépendantes conduit à « *une dilution des responsabilités qui est par elle-même préjudiciable aux droits des citoyens. Ces derniers, confrontés à des erreurs administratives mettant en cause leurs droits fondamentaux, ne savent pas même à quel organisme s'adresser pour faire valoir leurs droits*³²⁵ ». Il s'agissait d'offrir plus de cohérence et de lisibilité à l'ensemble des institutions chargées de la garantie des droits de l'Homme³²⁶. En revanche, cette proposition du comité Balladur n'a pas reçu l'approbation des députés³²⁷.

Au Maroc, les instances de protection des droits de l'Homme ne prennent pas toutes la forme d'autorités administratives indépendantes (AAI) mais plutôt d'instances constitutionnelles indépendantes. Cela signifie qu'il est possible que le législateur crée de nouvelles AAI puisque cela fait partie du domaine de la loi. Si l'on s'intéresse uniquement aux instances prévues par la Constitution, on remarque un risque réel de chevauchement. À titre d'exemple, un jeune citoyenne marocaine résidant à l'étranger s'estimant victime d'une discrimination de la part d'une administration publique doit-elle s'adresser au Médiateur, au Conseil National des Droits de l'Homme, au Conseil de la jeunesse et de l'action associative, au Conseil de la communauté marocaine à l'étranger ou à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination ?

Par ailleurs, il existe un véritable risque de contradiction entre ces instances. Composées différemment et ayant des rôles *a priori* distincts, l'absence de communication entre elles peut conduire à un enchevêtrement des compétences et créer des conflits et voire même une concurrence qui nuira forcément à la cohérence et à l'unité de sens. Par conséquent, il aurait été plus intéressant, dans un souci de cohérence et afin de promouvoir l'unité de protection des droits de l'Homme, de privilégier le recours à une instance non juridictionnelle dotée d'une

³²⁴ COMITE DE REFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE REEQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VE REPUBLIQUE, *Une Ve République plus démocratique*, [en ligne], Journal officiel électronique authentifié n° 0252 du 30/10/2007, [consulté le 9 juin 2020] https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=oRf3CEXGTsjk8CcEnH_PqlsDFihSq-tW46KWa2ISZzs=

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ LÖHRER Dimitri, *La protection non juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé*, *op.cit.*, p.244

³²⁷ *Ibid.*

compétence générale en matière de garantie des droits de l'Homme afin d'éviter les sources d'insécurité juridique et de confusion.

En outre, si le constituant renvoie à des lois organiques afin de déterminer les compétences et modes de fonctionnement des instances chargées de la promotion et de la garantie des droits de l'Homme, il convient d'être vigilant sur la réparation de ses compétences et l'étendu des fonctions qui seront confiées à chacune. Il s'agit d'une part d'éviter les doublons ou les oublis et d'autre part de confier un véritable pouvoir d'action à ses instances pouvant leur permettre réellement de remplir la mission de protection non juridictionnelle des droits et libertés. Aussi, l'efficacité de ces instances est tributaire de la capacité du gouvernement et du législateur à prendre en considération les différents rapports et recommandations émises par ces institutions, faute de quoi elles n'auraient qu'un rôle symbolique dépourvu d'efficacité sur le terrain de la pratique.

Enfin, si ces organes constitutionnels ne pouvaient agir efficacement - pour des raisons relevant d'un manque d'organisation, d'une faiblesse des moyens techniques ou financiers voire de l'inertie du gouvernement et du législateur dans la mise en œuvre des recommandations émises - la société civile peut constituer une véritable alternative. En effet, l'émergence de la société civile permet de mettre en avant l'opinion publique et créer à travers la force de mobilisation de la société, une véritable pression pouvant conduire les pouvoirs publics à adopter certaines réformes ou à en abandonner d'autres.

B- La consolidation du rôle de la société civile dans la garantie des droits et libertés fondamentaux.

La Loi fondamentale de 2011 a insisté sur le principe du pluralisme devenu « *un des principes phares de la nouvelle constitution* »³²⁸. Ce nouveau principe constitutionnel, cité à plusieurs reprises et notamment dès la première phrase du préambule, vient remplacer l'interdiction du parti unique et permet de rendre compte de la diversité du champ sociétal comprenant les partis politiques, la société civile, la presse³²⁹ ...

L'idée d'une société civile conçue comme une sphère d'action à différencier de l'État est née pendant le siècle des Lumières. John Locke et Charles de Montesquieu ont largement

³²⁸ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures » *op. cit.*

³²⁹ *Ibid.*

contribué à définir cette notion de société civile. Il y était question d'une société, dans laquelle les êtres humains vivent ensemble dans une communauté de citoyens qui ont droit à la parole³³⁰. En effet, selon John Locke : « *il était du devoir de l'État de garantir au citoyen l'égalité devant le droit, la liberté, l'intégrité et la propriété. S'il ne se conformait pas à ce principe, les citoyens avaient le droit, au titre de société citoyenne, de se rebeller.* » S'agissant de Montesquieu, « *il attribuait beaucoup moins à la société citoyenne le rôle de contrôleur de l'État que celui d'intermédiaire entre les citoyens et l'État. Il y avait, à son avis, deux sphères à bien différencier : celle de la politique, d'une part, et celle de la société citoyenne, d'autre part. Mais cela n'impliquait pas que la société était apolitique ; elle avait, bien au contraire, le devoir de mieux faire connaître et mieux représenter les intérêts des citoyens auprès de l'État*³³¹. »

Dans sa définition moderne, la société civile peut être considérée comme « *un domaine au sein de la société, qui est apparu entre les sphères étatique, économique et privée – ou encore : entre État, marché et famille. Ce domaine est considéré comme un espace public composé, de nos jours, par un grand nombre de groupements plus ou moins indépendants de l'État, plus ou moins bien organisés, dotés de différentes formes d'organisation telles que les groupes d'initiative, les clubs ou les associations*³³². » Le but de ces groupements est « *d'agir au-delà des sphères privées individuelle et familiale en cherchant à attirer l'attention de la société et créer un impact social dans la vie publique. Ainsi, les acteurs de la société civile sont toujours impliqués dans la politique, sans pour autant viser des fonctions étatiques : ils préfèrent garder généralement une position indépendante*³³³. »

L'article 12 de la Constitution garantit la liberté de création et de fonctionnement tout en les incluant dans les processus de prise de décision et en insistant sur la nécessité de leur contribution « *à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics.* » L'article 13 précise : « *Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.* »

³³⁰ CVETEK Nina, DAIBER Friedel, *Qu'est-ce que la société civile ?*, [en ligne], KMF-CNOE en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), octobre 2009, [consulté le 10 juin 2020]

<https://www.issueclab.org/resources/20204/20204.pdf>

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid.*

La place primordiale que le constituant a accordée à la société civile s'explique par le rôle capital joué par celle-ci dans plusieurs sujets, notamment au moment du « Printemps arabe » marqué par une effervescence de la société civile marocaine. Elle demandait le renforcement et la protection des droits et libertés fondamentaux, l'établissement de la monarchie parlementaire, l'instauration d'une véritable reddition des comptes, une lutte plus ferme contre la corruption ... Aussi, c'est grâce à la société civile nationale et internationale que des questions relatives à la torture, à la détention arbitraire et à la disparition des opposants politiques ont été soulevées³³⁴.

Par ailleurs, il convient de souligner que la place de la société civile au Maroc s'est renforcée et consolidée au fil des années passant de 4000 associations au début des années 1990³³⁵ à 45.000 en 2007³³⁶ et plus de 160.000 en 2019³³⁷. Cela traduit à la fois la volonté des pouvoirs publics de favoriser l'expansion et l'expression de la société civile mais également l'implication progressive du peuple marocain vis-à-vis de la chose publique en cherchant à agir par le biais de la société civile plutôt que des partis politiques ou d'autres instances représentatives.

Le développement et la croissance de la société civile au Maroc peuvent être qualifiés d'inversement proportionnels à la légitimité confiée par le peuple à la classe politique. D'aucuns voient en la société civile un acteur légitime pour défendre les intérêts des citoyens. Profondément en déphasage avec sa classe politique, le peuple marocain a globalement le sentiment que la société civile constitue une force d'opposition et de proposition avérée pouvant conduire les acteurs de la décision publique à prendre en considération leurs revendications. Aussi, la société civile « *est née, pour l'essentiel, de la dépolitisation de la gauche, qui a*

³³⁴ À titre d'exemple, c'est à travers Amnesty international et les militants nationaux des droits de l'homme que « *l'opinion internationale apprenait vers la fin des années 1980 l'existence d'un camp secret de détention arbitraire sous le nom de « Tazmamart » dans lequel étaient détenus les militaires ayant participé aux deux tentatives de coup d'état contre le roi Hassan II en 1971 et 1972* » in BENDOUROU Omar, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011: débats autour de certains droits et libertés », [en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, 28 octobre 2014, [consulté le 02 juin 2020]. <http://journals.openedition.org/revdh/907>

³³⁵ EL MAJHAD Sara, « Maroc: Explosion associative », [en ligne], *Aujourd'hui Le Maroc*, 29 décembre 2014, [consulté le 02 juin 2020] <https://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>

³³⁶ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif – Exercice 2007*, [en ligne], décembre 2011 [consulté le 02 juin 2020] <http://hiwarmadani2013.ma/storedfileattach/1369749566.pdf>

³³⁷ MAP, « La contribution de la société civile à l'effort de développement demeure "faible" », [en ligne], *Portail du Royaume*, 17 avril 2019, [consulté le 02 juin 2020] <http://www.maroc.ma/fr/actualites/la-contribution-de-la-societe-civile-leffort-de-developpement-demeure-faible>,

*renoncé à sa posture offensive vis-à-vis du régime dans les années quatre-vingt.*³³⁸ » Dès lors, à travers l'appui de l'opinion publique, relayée et défendue par la société civile, plusieurs réformes ont pu avoir lieu et certaines, jugées liberticides, ont été rejetées.

Afin d'illustrer notre propos, on peut prendre l'exemple de l'avant-projet de loi réformant le Code pénal qui a été publié par le ministre de la Justice le 1^{er} avril 2015. Cet avant-projet récrivait largement le Code pénal en modifiant plusieurs articles et en rajoutant d'autres. Il prévoyait quelques avancées notables mais contenait également plusieurs dispositions rétrogrades, très contestées par la société civile.

En ce qui concerne les avancées, l'avant-projet de loi avait prévu la criminalisation du mariage forcé et du harcèlement sexuel. Aussi, des amendements ont été introduits pour sanctionner la discrimination, le racisme et l'incitation à la haine. Il a également mis en place plusieurs nouveautés sur la protection de la famille, de l'enfance et des femmes, notamment l'incrimination du manquement aux devoirs conjugaux, du refus de réadmission du conjoint expulsé du domicile conjugal, ou de la dilapidation par le conjoint de son argent pour éviter de verser les frais de pension ou de logement. Aussi, il est à noter que l'avant-projet de loi avait introduit des peines alternatives pour sanctionner les petits délits.

Néanmoins, plusieurs observateurs soulignaient que l'avant-projet de loi contenait plusieurs dispositions attentatoires aux libertés. L'article 219-1 prévoyait des peines d'emprisonnement d'une année à cinq ans contre toute personne coupable d'atteintes, d'offenses ou d'insultes contre Dieu et les prophètes. Cette disposition relative au « mépris des religions » n'existait pas dans l'ancien Code pénal mais figurait pour la première fois dans l'avant-projet. S'agissant des relations en dehors du mariage, l'avant-projet de loi avait prévu, dans deux articles différents, les condamnations pour relations sexuelles en dehors du mariage et pour homosexualité et a remplacé l'expression « relations sexuelles » par « contacts sexuels » ce qui en élargi l'étendue. Il a également différencié le cas où ce « contact sexuel » est établi entre personnes de même sexe ou de sexes différents. Ainsi, les relations homosexuelles étaient condamnées à des peines plus lourdes, allant de six mois à trois ans. Aussi, s'agissant des crimes d'honneur, le Code pénal en vigueur accorde des circonstances atténuantes au chef de famille

³³⁸ LEVRAT Nicolas, « Les sociétés civiles arabes et leurs préoccupations actuelles », [en ligne], in *Un livre blanc pour un nouveau dialogue méditerranéen et euro-arabe*, Université de Genève, [consulté le 2 juin 2020] <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/1t9cm0tbm08c2q1qq1546lbtp8/resources/martinez-etude-academique-sur-la-societe-civile-arabe-gsi.pdf>

qui, rentrant chez lui, découvre deux personnes dans une relation sexuelle illicite et, sous le coup de cette colère, blesse ou tue l'intrus ou l'intruse. Cette disposition dont on pouvait légitimement attendre l'abolition en ce qu'elle est contraire au principe de la légalité des délits et des peines, a été au contraire élargie dans l'avant-projet de loi. En effet, les circonstances atténuantes n'étaient plus accordées uniquement au chef de famille mais à tout membre de la famille (article 420). En ce qui concerne la peine de mort, le texte précité a entendu maintenir cette sentence malgré la proclamation du droit à la vie à l'article 20 de la Constitution.

Une fois l'opinion publique alertée des dispositions de l'avant-projet de loi, plusieurs manifestations et contestations ont eu lieu, notamment sur les réseaux sociaux où l'on dénonçait son caractère moyenâgeux, jugé trop conservateur et attentatoire aux libertés. Cela n'a pas empêché le ministre de la Justice de le présenter au Parlement où une forte mobilisation des citoyens et de la société civile a conduit à ce que le projet de loi soit abandonné dans son intégralité.

Parmi les affaires qui démontrent l'importance du rôle de la société civile et son impact sur les décisions politiques figure celle de la jeune Amina Al-Filali. La jeune fille avait été violée à quinze ans et était dans l'obligation d'épouser son violeur un an après. Elle s'est suicidée le 10 mars 2012 à l'âge de seize ans pour échapper à la vie commune avec son violeur. L'ancien article 475 du Code pénal disposait : *« lorsqu'une mineure nubile enlevée ou détournée a épousé son ravisseur, celui-ci ne peut être poursuivi que sur la plainte des personnes ayant qualité pour demander l'annulation du mariage et ne peut être condamné qu'après que cette annulation du mariage a été prononcée. »* Ainsi, les violeurs avaient recours à cet article afin d'échapper à la prison et certaines familles des victimes, par peur du scandale et à cause d'une vision biaisée de ce qu'est l'honneur, acceptaient de marier leurs filles à leurs ravisseurs.

L'opinion publique, profondément touchée par cette affaire, a soutenu les nombreuses initiatives portées par la société civile qui ont abouti à l'abrogation de l'article 475 du Code pénal. Comme le soulignait la députée Khadija Rouissi : *« Aujourd'hui, on peut enfin dire qu'Amina Al-Filali peut reposer en paix. Depuis 2012, il a fallu attendre, et c'est grâce à la lutte menée par les ONG et la mobilisation de certains groupes parlementaires que nous avons pu aboutir³³⁹. »* Quelques jours après l'abrogation de cet article, l'ONG Avaaz a affirmé avoir

³³⁹ LE MONDE AVEC AFP , « Au Maroc, un violeur ne pourra plus échapper à la prison en épousant sa victime », [en ligne], *Le Monde*, 22 janvier 2014, [consulté le 4 juin 2020]

remis au Parlement une pétition de plus d'un million de signatures exhortant les autorités marocaines à procéder à une révision complète du Code pénal pour les femmes³⁴⁰.

Cependant, si le rôle de la société civile dans la défense des droits et libertés ne fait plus aucun doute, la volonté du constituant de lui confier une place importante au sein des institutions se heurte à la réalité du terrain. En effet, certaines associations connaissent parfois des entraves au niveau de leur l'enregistrement, dans l'organisation de leurs activités ou encore s'agissant des moyens de financement. Malgré l'adoption de la Constitution de 2011, des atteintes à la liberté d'association perdurent, ce qui interroge sur le degré d'application du texte suprême.

Ainsi, après avoir étudié les apports et limites du texte constitutionnel, il convient de se pencher sur la pratique institutionnelle relative aux droits et libertés fondamentaux afin de déterminer dans quelle mesure le législateur, le juge, le gouvernement et les différentes administrations ont pu traduire les dispositions constitutionnelles sur le terrain de la pratique.

https://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/01/22/au-maroc-un-voleur-ne-pourra-plus-echapper-a-la-prison-en-epousant-sa-victime_4352748_3212.html

³⁴⁰ *Ibid.*

Conclusion du premier titre.

La Constitution du 29 juillet 2011 s'est clairement démarquée de ses devancières en proclamant un catalogue riche de droits et libertés fondamentaux, inspiré à la fois des mémorandums de la société civile, des recommandations pertinentes de l'IER ainsi que des textes constitutionnels et chartes internationales les plus avancés. De nouveaux droits et libertés ont été inscrits pour la première fois dans le marbre constitutionnel, traduisant alors l'esprit libéral de la Loi fondamentale.

Bien plus, des mécanismes de protection juridictionnelle et extra-juridictionnelle ont été prévus par le constituant de manière à garantir une application effective du texte suprême. La justice constitutionnelle a été renforcée et le rôle du juge étendu. Le Parlement a été également réhabilité en tant que protecteur des droits et libertés fondamentaux et des instances constitutionnelles ont été instaurées afin de promouvoir et protéger ces droits et libertés. De surcroît, la place conférée au droit international et la valeur constitutionnelle incontestable du préambule attestent de la volonté du constituant de mettre en place l'État de droit et de garantir une protection efficace des dispositions constitutionnelles avancées, adoptées par référendum le 1^{er} juillet 2011.

Le contexte politique et social du premier trimestre de l'année 2011 a certes été le catalyseur de la réforme constitutionnelle, mais il a également conduit à une certaine célérité au niveau du processus d'élaboration du texte suprême. Dès lors, afin de permettre son adoption par la plus large majorité, la Constitution a été rédigée de manière consensuelle, afin que différents courants idéologiques puissent s'y retrouver. Parallèlement à la proclamation de nouveaux droits et libertés, de nombreux renvois à l'identité nationale et aux constantes du Royaume gangrènent le texte constitutionnel et interrogent sur l'interprétation de ces notions par les juges constitutionnels et suprêmes. Par conséquent, la protection effective de la Constitution passe nécessairement par une évolution normative (législative et jurisprudentielle) susceptible de traduire dans le terrain de la pratique, les droits et libertés proclamés.

Étudier la Constitution de 2011 ne peut donc se réaliser indépendamment de l'analyse de la pratique. Or, onze ans après son entrée en vigueur, force est de constater une remise en cause de la protection des droits et libertés fondamentaux.

Titre II : La remise en cause de la protection des droits et libertés fondamentaux dans la pratique.

Une constitution écrite ne peut pas suffire à instaurer l'État de droit, la démocratie et garantir efficacement les droits et libertés fondamentaux. Elle a besoin d'être interprétée de manière évolutive afin de permettre son incorporation et harmoniser les législations, les jurisprudences et les pratiques avec les dispositions constitutionnelles. S'agissant du Maroc, il est établi que la Loi fondamentale présente plusieurs avancées en matière de proclamation des droits et libertés ainsi qu'au niveau des outils administratifs et juridictionnels en permettant la protection. Le texte constitutionnel a prévu l'exercice d'un contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* et a consacré la suprématie du droit international sur le droit interne, bien que cela soit limité par la nécessité de respecter l'identité nationale et les constantes du Royaume. Il reste à souhaiter que le législateur et le juge se départissent de la passivité qui a souvent marqué leur attitude afin de mettre en œuvre, sur le terrain de la pratique, les avancées proclamées par le texte constitutionnel.

Le législateur est un acteur crucial dans la protection des droits et libertés fondamentaux puisqu'il est le seul compétent pour légiférer en la matière. Cependant, force est de constater qu'onze ans après l'adoption de la Constitution de 2011, le législateur n'a pas suffisamment œuvré dans l'harmonisation des lois avec les dispositions pertinentes de la Constitution et des conventions internationales. De plus, lorsque le Parlement n'exerce pas l'amplitude de ses compétences ou lorsque les lois adoptées ou déjà en vigueur ne sont plus conformes au texte constitutionnel, il convient aux juges, ordinaires et constitutionnels, de protéger les droits et libertés contre la loi. Cependant, on remarque que le juge marocain est resté sur une position conservatrice puisque sa jurisprudence est davantage marquée du sceau de la continuité que celui de la rupture.

L'objet du présent titre est d'étudier l'incidence que l'adoption de la nouvelle Constitution a eue sur les lois en vigueur ainsi qu'au niveau la jurisprudence. Il convient alors d'analyser si le législateur, onze ans après l'adoption de la Constitution, a réellement traduit le caractère libéral de cette dernière en harmonisant les lois et en adoptant de nouvelles législations qui permettraient d'en garantir l'effectivité. Dans le cas inverse, si le législateur n'entame pas de véritables réformes législatives visant à garantir la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et leur traduction sur le terrain de la pratique, la Constitution risquera de

rester lettre morte. Par ailleurs, si les juges ordinaires et constitutionnels n'interviennent pas pour corriger la passivité du législateur, notamment à travers les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité, il sera certain que la Constitution sera réduite à un simple texte de façade, sans aucune incidence sur la pratique.

Ainsi, nous verrons dans un premier chapitre la faiblesse de la protection des droits et libertés fondamentaux par la loi, avant d'étudier dans un second chapitre l'insuffisance des recours aux mécanismes de protection des droits et libertés fondamentaux contre la loi.

Chapitre I : L'insuffisante protection des droits et libertés fondamentaux par la loi.

L'objet du présent chapitre est d'étudier et analyser un ensemble de lois, encore en vigueur, qui semblent pourtant contraires à la Constitution. Cependant, il ne s'agit pas de dresser une liste exhaustive. En effet, nous nous intéresserons particulièrement aux questions touchant à des libertés essentielles : le principe d'égalité, la protection des minorités et des personnes vulnérables, les droits fondamentaux en matière procédurale, l'exercice des libertés individuelles et collectives ...

Afin de démontrer l'inconstitutionnalité des lois analysées, le recours à des arguments de droit comparé semble pertinent, soit pour illustrer la non-conformité ou sinon pour proposer des réformes permettant de garantir la conformité de la loi à la Constitution. Par ailleurs, il est nécessaire de prendre en considération l'identité nationale et le référentiel islamique auxquels la Loi fondamentale renvoie. Par conséquent, l'analyse des textes islamiques s'avère d'une particulière nécessité afin de pouvoir proposer des réformes qui ne contrediraient pas les dispositions religieuses et qui permettraient d'allier la garantie des droits et libertés fondamentaux tels qu'ils sont universellement reconnus avec le respect du référentiel islamique, pierre angulaire de l'identité nationale marocaine. À ce titre, la notion de concordisme, qui désigne un système d'exégèse consistant à interpréter des textes religieux en accord avec les résultats des sciences, devra être employée dans cette démonstration. Les tenants de ce courant tentent de prouver que « *la philosophie islamique traditionnelle est parfaitement compatible avec la philosophie moderne des droits de l'homme*³⁴¹. »

³⁴¹ BEN ACHOUR Yadh. « Du concordisme et de ses limites », *La deuxième Fâtiha. L'islam et la pensée des droits de l'homme*, sous la direction de Ben Achour Yadh, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, p 135.

S'agissant de la classification des droits et libertés, nous nous sommes fondé sur le manuel du Professeur Henri Oberdorff³⁴² pour identifier deux grandes catégories de libertés fondamentales : les libertés physiques et les libertés intellectuelles. Ce critère comporte certes des incomplétudes, mais il permet d'intégrer l'essentiel des droits fondamentaux, y compris en matière procédurale. Bien plus, une telle répartition est plus adaptée à notre recherche que la classification classique, distinguant entre les libertés individuelles et collectives. Cette dernière ne permet pas d'identifier à titre d'exemple si la liberté religieuse peut être considérée comme individuelle en ce qu'elle permet d'exercer un culte ou de changer de religion, ou collective dans le sens de la manifestation de la religion en public ou en privé³⁴³.

Ainsi, dans une première section, nous verrons les manquements législatifs en matière de protection des libertés physiques avant d'étudier dans une seconde section les manquements liés à la protection législative des libertés intellectuelles.

Section 1 : Les manquements législatifs en matière de protection des libertés physiques.

Selon le Professeur Henri Oberdorff, les libertés physiques « *concernent la personne humaine en tant qu'être charnel. Elles se déclinent en plusieurs composantes.* » La liberté individuelle (dont découle le droit au respect de la vie privée, le droit à l'égalité et l'absence de toutes formes de discrimination) ainsi que le droit à la vie et la dignité humaine sont les trois composantes des libertés physiques énumérées par l'auteur³⁴⁴.

Chacune de ses composantes fera l'objet d'une étude au sein de la présente section. Il s'agit d'analyser, pour chaque catégorie, la conformité de certaines lois en vigueur avec la Constitution. Ainsi, nous verrons dans un premier paragraphe la protection de la liberté individuelle, avant d'étudier dans un deuxième paragraphe le droit à l'égalité et à la non-discrimination et enfin dans un troisième paragraphe nous étudierons les manquements législatifs dans la garantie du droit à la vie et la lutte contre les violences.

³⁴² OBERDORFF Henri, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, LGDJ, 6^{ème} édition, Paris, 2017, p. 675-678

³⁴³ LEVINET Michel, « Typologies », in *Droits et libertés fondamentaux*, Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 34

³⁴⁴ OBERDORFF Henri, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, *op. cit.* p. 297

Paragraphe 1 : La protection de la liberté individuelle.

La liberté individuelle se définit comme « *la reconnaissance pour chaque personne d'un espace d'autodétermination lui permettant de faire ses propres choix en termes de déplacement, de domicile ou de vie privée sans intervention d'une autre personne ou d'une autorité publique.* ³⁴⁵ » Elle garantit aux individus le droit à la liberté, sauf dans des cas précis comme la détention régulière prononcée par un tribunal compétent ou la détention provisoire en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire (A). Elle permet également aux citoyens de bénéficier de la garantie du respect des choix de la vie privée (B).

A- Les garanties de la sûreté à travers la protection des justiciables.

La liberté individuelle ne peut être limitée que par décision de justice et conformément à la loi. Dès lors, le législateur doit nécessairement adopter des règles organisant les procès et la détention des individus dans des conditions qui permettent de respecter et garantir la sûreté personnelle avant, pendant et après le procès et lors de l'application des peines. Le Code pénal et le Code de procédure pénale contiennent l'essentiel des règles permettant d'encadrer la liberté individuelle. Il convient alors de s'y intéresser afin de déterminer dans quelle mesure ces normes respectent le principe de la liberté.

Par ailleurs, étant donné que la détention ne peut être prononcée que par décision de justice, il est utile d'étudier les principes de fonctionnement de la justice et particulièrement le droit à un procès équitable permettant d'éviter l'arbitraire et de prononcer des peines conformes à la loi et respectant les droits de la défense, la présomption d'innocence et le contradictoire. Ainsi, nous étudierons dans un premier temps le droit à un procès équitable (1) avant d'étudier dans un second temps les conditions de détention et techniques de privation de la liberté (2).

1- Le droit à un procès équitable.

L'article 23 alinéa 3 de la Constitution de 2011 dispose : « *Toute personne détenue doit être informée immédiatement, d'une façon qui lui soit compréhensible, des motifs de sa détention et de ses droits, dont celui de garder le silence. Elle doit bénéficier, au plus tôt, d'une*

³⁴⁵ *Ibid.* p. 299

assistance juridique et de la possibilité de communication avec ses proches, conformément à la loi. »

Cet article met en place plusieurs droits et garanties en faveur des citoyens que l'on ne retrouvait pas dans l'ancien Code de procédure pénale. À ce titre, les lois n° 35-11³⁴⁶ et 89-18³⁴⁷ modifiant et complétant la loi 22-01³⁴⁸ relative à la procédure pénale ont prévu un amendement de l'article 66 organisant la procédure de la garde à vue. D'après le nouvel article 66, la durée de la garde à vue ne peut dépasser 48 heures. Aussi, l'officier de police judiciaire est obligé d'informer toute personne arrêtée ou gardée à vue des motifs de son arrestation et de ses droits, y compris celui de garder le silence. Le législateur a également prévu la possibilité de prolonger la garde à vue une seule fois pour un délai de 24 heures après accord écrit du Parquet général. Toutefois, pour les affaires relatives la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, la durée de la garde à vue est fixée à 96 heures prolongeables une seule fois après accord écrit du Parquet général. De plus, lorsqu'il s'agit d'affaires en lien avec le terrorisme, la durée de la garde à vue est fixée à 96 heures prolongeables à deux reprises après accord écrit du Parquet général.

Il est louable de constater que le législateur a limité la durée de la garde à vue. En revanche, comme le souligne un rapport du CNDH³⁴⁹, il est recommandé de réduire les délais de la garde à vue dans le cas d'infractions liées au terrorisme. En effet, le législateur prévoit qu'une personne soupçonnée de terrorisme puisse être mise en garde à vue pour une période allant jusqu'à neuf jours, ce qui peut être considéré clairement comme excessif et contraire au principe de la comparution immédiate proclamé par l'article 9 alinéa 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁵⁰.

³⁴⁶ Loi n° 35-11 promulguée par dahir du 17 octobre 2011 modifiant et complétant la loi 22-01 relative à la procédure pénale, B.O., n° 5990 du 27 octobre 2011, p. 5235

³⁴⁷ Loi n° 89-18 promulguée par le dahir n° 1.19.45 du 11 mars 2019, B.O., n° 6763 du 25 mars 2019, p.1612

³⁴⁸ Loi n° 22-01 relative à la procédure pénale, promulguée par le dahir n° 1-02-255 du 3 octobre 2002, B.O., n° 5078 du 30 janvier 2003, p. 315

³⁴⁹ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Code de procédure pénale- Propositions du CNDH relatives à l'avant-projet de loi - Série contribution au débat public - N°7*, [en ligne], Octobre 2014, [consulté le 05 août 2020]

<https://www.ceja.ch/images/CEJA/DOCS/Bibliotheque/Doctrine/Maroc/CNDH/Francais/Contribution%20au%20d%C3%A9bat%20public/Code%20de%20proc%C3%A9dure%20p%C3%A9nale.pdf>

³⁵⁰ L'article 9 alinéa 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule : « *Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut*

Par ailleurs, l'autorisation de prolongement de la durée de garde à vue est décidée par le parquet général. Il aurait été plus judicieux de soumettre cette décision à un juge indépendant et non à un organe qui ne dispose pas de la neutralité nécessaire. La même remarque peut être observée quant aux mesures de vérification et de contrôle de la sécurité et de la conformité des lieux de détention confiées au Parquet général alors qu'il convenait plutôt de les confier à des juges ou à des inspecteurs indépendants du parquet.

Aussi, l'article 66 précité indique que l'officier de police judiciaire peut mettre toute personne en garde à vue lorsque cela est « nécessaire pour l'enquête ». Cette définition extensive des motifs permettant la garde à vue peut être source d'une utilisation abusive de cette mesure exceptionnelle. La garde à vue devrait être justifiée par des motifs dépassant la simple nécessité de l'enquête. Il convient à ce titre de s'inspirer de la définition des motifs de garde à vue fixés par le législateur français à l'article 62-2 du Code de procédure pénale. Celui-ci dispose dans son premier alinéa : « *La garde à vue est une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, par laquelle une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement est maintenue à la disposition des enquêteurs*³⁵¹. »

L'article 66 précité offre également à la personne arrêtée ou gardée à vue la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique et de contacter ses proches. Elle peut également désigner un avocat ou demander la désignation d'un avocat dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Dès lors, l'officier de police judiciaire doit immédiatement contacter l'avocat désigné tout en informant le bâtonnier. Par ailleurs, lorsqu'une personne demande à ce qu'un avocat lui soit commis d'office, l'officier de police doit en informer le bâtonnier qui doit lui-même choisir un avocat.

Ainsi, il est clair que les dispositions de l'article 66 permettent d'offrir une véritable protection tant aux personnes gardées à vue qu'aux officiers de police judiciaire souvent accusés d'obtenir des aveux sous l'effet de la contrainte. Cependant, la mise en œuvre de cet article

être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l'intéressé à l'audience, à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l'exécution du jugement. »

³⁵¹ Article 62-2 du Code de procédure pénale créé par la LOI n°2011-392 du 14 avril 2011 - art. 2

soulève dans la pratique plusieurs interrogations puisqu'il ne répond pas à des questions pourtant cruciales.

En effet, le Code de procédure pénale n'indique pas par quels moyens les personnes mises en garde à vue peuvent contacter leurs proches. De même, il n'a pas précisé l'étendue des missions des avocats commis d'office. Peuvent-ils uniquement assister aux interrogatoires ou doivent-ils également accompagner le prévenu lorsqu'il est déféré devant le Procureur du Roi puis à l'audience avec toutes ses étapes, y compris l'appel à titre d'exemple ? Aussi, s'agissant de l'aide juridictionnelle, le législateur n'a pas prévu si celle-ci doit concerner uniquement les personnes disposant de ressources limitées ou si elle est offerte à tous les citoyens. Aucune indication ne précise également la démarche à suivre si la personne est gardée à vue dans un centre de gendarmerie nationale très éloigné du lieu de résidence de l'avocat ou si sa présence était requise en dehors des heures de travail.

En outre, l'article 290 du Code de procédure pénale dispose : « *Les procès-verbaux ou rapports dressés par les officiers de police judiciaire pour constater les délits et les contraventions font foi jusqu'à preuve contraire.* » De ce fait, la force probante conférée aux procès-verbaux en matière délictuelle semble contraire aux principes d'égalité des armes ainsi que la présomption d'innocence puisqu'elle conduit à un renversement de la charge de la preuve favorable à l'autorité de poursuite³⁵². Ledit article néglige également l'intime conviction du juge « *soit en accordant une force probante particulière à certains modes de preuve soit en précisant à l'avance le moyen de preuve qui seul permet d'établir l'existence d'une infraction donnée*³⁵³. » Ainsi, il convient de le réviser en s'inspirant des dispositions de l'article 431 du Code de procédure pénale français prévoyant qu'en matière délictuelle « *les procès-verbaux ne bénéficient de cette force probante renforcée que dans les cas où leurs auteurs ont reçu d'une disposition spéciale de la loi le pouvoir de constater des délits par des procès-verbaux ou des rapports*³⁵⁴ ».

³⁵² AMZAZI Mohieddine, « Chapitre IV. Les promesses de la Constitution », [en ligne], in *Essai sur le système pénal marocain*, Rabat, Centre Jacques-Berque, 2013, [consulté le 06 août 2020]

<https://books.openedition.org/cjb/401?lang=fr>

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ COUR DE CASSATION DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, *Rapport annuel - Livre 3 : Etude de la preuve - Partie 3 : Modes de preuve - Titre 1 : Valeur probante de l'élément produit - Chapitre 2 : Intensité de la force probante*, [en ligne], 2012, [consulté le 06 août 2020]

https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2012_4571/livre_3_etude_preuve_4_578/partie_3_modes_preuve_4585/valeur_probante_4586/intensite_force_26219.html#:~:text=L'article%20431%20dudit%20Code,%2Dverbaux%20ou%20des%20rapports%20%C2%BB.

Par ailleurs, selon le Code de procédure pénale, un aveu obtenu sous la torture ne peut constituer un moyen de preuve recevable. Cependant, selon certaines organisations non gouvernementales : « *non seulement les tribunaux marocains admettent comme moyens de preuve de tels aveux, mais de nombreuses condamnations reposent encore exclusivement sur ceux-ci, en l'absence de toute preuve matérielle.*³⁵⁵ » En effet, dans un rapport publié par la fondation *Alkarama*, il est indiqué que dans les affaires relatives au terrorisme notamment, il arrive que le juge s'en tienne aux aveux formulés lors des procédures de garde à vue en l'absence d'un avocat malgré l'inexistence de preuves matérielles.

Enfin, la surpopulation carcérale et le recours excessif à la détention préventive constituent également une violation de la liberté individuelle. Il est nécessaire alors de légiférer de manière à préserver le caractère exceptionnel de ce genre de détention et garantir le principe de dignité humaine au profit des détenus.

2- Les conditions de détention et techniques de privation de la liberté.

L'article 159 du Code de procédure pénale indique que le placement sous contrôle judiciaire et la détention préventive sont deux mesures exceptionnelles auxquels il est possible d'avoir recours concernant les crimes et délits assortis d'une peine d'emprisonnement. En matière délictuelle, la détention préventive ne peut dépasser un seul mois prolongeable à deux reprises en cas de nécessité. S'agissant des crimes, la détention préventive ne peut dépasser deux mois prolongeables cinq fois pour la même durée sur instruction motivée du juge et à la demande du parquet.

La Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion indique en 2015 dans son rapport d'activités que 41.01% des détenus étaient placés sous un régime de détention préventive. Ces chiffres sont à la fois édifiants et constants puisqu'en 2016 ils étaient 40.45%, 40.66% en 2017 avant d'atteindre 39.08 % en 2018 et 39% en 2019³⁵⁶.

³⁵⁵ FONDATION ALKARAMA, *Rapport soumis au Comité des Droits de l'Homme dans le cadre du sixième examen périodique du Maroc*, [en ligne], Genève, 23 septembre 2016, p. 12, [consulté le 06 août 2020] https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MAR/INT_CCPR_CSS_MAR_25281_F.doc

³⁵⁶ DELEGATION GENERALE À L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET À LA REINSERTION, *Rapport d'activités 2019*, [en ligne], Rabat, [consulté le 06 août 2020] <https://www.dgapr.gov.ma/publication/pdf/DGAPR%20Rapport%202019%20FR%20.pdf>

Le recours excessif à la détention préventive entraîne inéluctablement un véritable problème en matière de condition de détention. D'ailleurs, plusieurs rapports nationaux et internationaux dévoilent la problématique liée à la surpopulation carcérale au Maroc. Dans un rapport publié par l'Observatoire marocain des prisons³⁵⁷, il est indiqué qu'au titre de l'année 2018, le Maroc comptait 83.757 détenus, dont 51.025 détenus condamnés et contraints par le corps et 32.723 prévenus. Il ajoute également que sur les 76 établissements pénitentiaires du Royaume, 13 connaissent un taux d'occupation qui dépasse les 100%. Ce dernier arrive à 200% pour le cas de la prison local Al Arjat 1 de Salé, 173% pour la prison centrale Moul El Bergui de Safi et 172% pour la prison locale de Kénitra³⁵⁸.

La surpopulation carcérale conduit également à la détérioration des conditions sanitaires. Selon le même rapport, 180 cas de décès, dont quatre femmes ont été enregistrés dans les prisons marocaines en 2018. 77% des décès sont survenus dans les hôpitaux, 10% en route vers les établissements sanitaires, 8% dans les infirmeries pénitentiaires et 5% dans les cellules de détentions. Les rédacteurs du rapport soulignent l'absence d'enquête sur les véritables causes de décès.

Ainsi, il est clair qu'une refonte du système pénal au Maroc est souhaitable. La détention préventive doit retrouver son caractère exceptionnel et le législateur doit clarifier la loi pour énumérer les raisons précises pouvant conduire à décider d'une détention provisoire, conformément à l'article 23 de la Constitution et aux différentes conventions internationales ratifiées par le Royaume, notamment le Pacte international des droits civils et politiques.

Cela implique l'obligation pour le législateur de préciser que la détention préventive ne peut être décidée qu'en présence de preuves suffisantes et qu'elle doit être nécessaire pour empêcher la personne arrêtée de fuir, de contacter des témoins ou falsifier des preuves. Par ailleurs, la détention préventive ne doit pas être prononcée aléatoirement à l'encontre de l'ensemble des accusés sans prendre en considération les circonstances personnelles de chacun. Il convient à ce titre de créer et avoir recours à des peines alternatives plus protectrices de la liberté individuelle comme les bracelets électroniques. Par ailleurs, il est souhaitable que le

³⁵⁷ OBSERVATOIRE MAROCAIN DES PRISONS, *Communiqué de presse à propos du rapport annuel sur l'état des établissements pénitenciers et des détenus au Maroc au titre de l'année 2018*, [en ligne] (en arabe), Rabat, 10 juillet 2019, [consulté le 06 août 2020]

http://omdp.org.ma/wp-content/uploads/2019/09/De%CC%81claration-de-Presse-OMP_Rapport-annuel-2018-AR-OK.pdf

³⁵⁸ *Ibid.*

législateur interdise le fait que les prévenus soient placés dans les mêmes cellules que les personnes condamnées de façon à respecter le principe de présomption d'innocence.

Ces mesures permettront sans doute de réduire le nombre de détenus et d'améliorer les conditions de détention. Cependant, il convient également de revoir le Code pénal qui contient toujours des dispositions relatives aux mœurs et à la moralité publique entraînant des condamnations à des peines de prison ferme. Il s'agirait alors de réviser les législations pénales afin de restreindre les motifs conduisant à une incarcération notamment lorsqu'il s'agit de matières relatives à la vie privée.

B- En matière de droit au respect des choix la vie privée.

Chacun doit pouvoir bénéficier du droit au respect de sa vie privée. Cela implique de lui permettre d'organiser sa vie comme il le souhaite, sans devoir subir des contraintes extérieures ou des restrictions excessives de la part des autorités publiques. La garantie de ce droit implique donc le respect des choix des individus dans la manière de gérer leur vie privée. Cela inclut une multiplicité de choix personnels dont nous allons aborder deux aspects particuliers : celui relatif aux relations sentimentales ou sexuelles (1) ainsi que le choix de refuser la procréation (2).

1- Les relations sentimentales ou sexuelles.

L'article 24 alinéa 1 de la Constitution de 2011 dispose : « *Toute personne a droit à la protection de sa vie privée.* » Cependant, il n'existe pas de listes exhaustives permettant de définir ou d'énumérer les composantes de la vie privée. Traditionnellement, celle-ci inclut : les relations sexuelles, la vie sentimentale, la vie familiale, la situation financière, les souvenirs personnels, l'état de santé ...³⁵⁹

S'agissant des relations sexuelles et de la vie sentimentale, le Code pénal marocain prévoit plusieurs limitations en raison du référentiel islamique interdisant les relations hors mariage ainsi que les relations homosexuelles³⁶⁰. En effet, la Sourate 24 Verset 2 indique : « *La fornicatrice et le fornicateur, fouettez-les chacun de cent coups de fouet. Et ne soyez point pris de pitié pour eux dans l'exécution de la loi d'Allah - si vous croyez en Allah et au Jour dernier.* »

³⁵⁹ BEM Anthony, « Le droit au respect de la vie privée : définition, conditions et sanctions », [en ligne], *Légavox*, 4 janvier 2015, [consulté le 2 août 2020] <https://www.legavox.fr/blog/maitre-anthony-bem/droit-respect-privée-definition-conditions-16644.htm>

³⁶⁰ BOUHDIBA Abdelwahab, « Chapitre II. Les interdits islamiques de la sexualité », in *La sexualité en Islam*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 25

Aussi, la Sourate 17 Verset 32 proclame : « *Ne vous approchez pas de la fornication. C'est une abomination et une voie pleine d'embûches.* »

Ainsi, le législateur a prévu une condamnation pénale à l'encontre de tout individu ayant une relation sexuelle en différenciant si celle-ci concerne des personnes mariées ou non, hétérosexuelles ou homosexuelles. En effet, l'article 489 du Code pénal dispose : « *Est puni de l'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 200 à 1.000 dirhams, à moins que le fait ne constitue une infraction plus grave, quiconque commet un acte impudique ou contre nature avec un individu de son sexe.* » L'article 490 du même code ajoute : « *Sont punies de l'emprisonnement d'un mois à un an, toutes personnes de sexe différent qui, n'étant pas unies par les liens du mariage, ont entre elles des relations sexuelles.* » L'article 491 indique : « *Est puni de l'emprisonnement d'un à deux ans toute personne mariée convaincue d'adultère. La poursuite n'est exercée que sur plainte du conjoint offensé. Toutefois, lorsque l'un des époux est éloigné du territoire du Royaume, l'autre époux qui, de notoriété publique, entretient des relations adultères, peut être poursuivi d'office à la diligence du ministère public.* »

Les condamnations pénales à de la prison ferme pour des relations sexuelles entre adultes consentants paraissent de plus en plus anachroniques dans une société où la liberté et l'épanouissement des individus s'exercent aux yeux de tous. Il faut reconnaître qu'il existe au Maroc un changement de mœurs qu'il convient d'accompagner non pas de manière répressive, mais plutôt d'une manière éducative et pédagogique qui prône une éducation sexuelle responsable et éclairée. Seule cette réponse est susceptible d'encadrer la pratique des relations sexuelles car les peines encourues ne sont pas réellement un élément dissuasif empêchant des adultes d'avoir des rapports sexuels consentis.

Par ailleurs, les articles de lois relatifs à la répression des relations sexuelles hors mariage comportent des dispositions pour le moins étonnantes. En effet, l'article 492 du Code pénal dispose : « *Le retrait de la plainte par le conjoint offensé met fin aux poursuites exercées contre son conjoint pour adultère. Le retrait survenu postérieurement à une condamnation devenue irrévocable arrête les effets de cette condamnation à l'égard du conjoint condamné. Le retrait de la plainte ne profite jamais à la personne complice du conjoint adultère.* » Ainsi, lorsqu'un mari a une relation extraconjugale, il suffit que son épouse refuse de porter plainte ou retire sa plainte pour que son époux ne soit pas condamné. Or, lorsque deux jeunes individus célibataires ont des rapports sexuels consentis, ils seront condamnés à une peine de prison ferme

sans disposer de moyens d'en échapper. Cette loi entraîne donc des situations inégalitaires voire injustes. Un homme marié aura alors théoriquement moins de chances d'être condamné pour adultère qu'un homme célibataire qui entretient une relation sexuelle avec une femme célibataire et consentante.

En 2018, d'après les chiffres officiels, la justice marocaine a poursuivi 14.503 personnes pour débauche, 3.048 pour adultère et 170 pour homosexualité³⁶¹. Pour Human Rights Watch (HRW), les articles du Code pénal condamnant les relations sexuelles hors mariage peuvent être utilisés pour des motifs politiques³⁶². Elle cite l'exemple du journaliste Hicham Mansouri, âgé de trente-quatre ans et condamné par un arrêt de la chambre d'appel du tribunal de première instance de Rabat à une peine de dix mois de prison pour complicité d'adultère, et sa co-accusée, une femme de trente ans, également condamnée à la même peine pour adultère. À ce titre, HRW a relevé : « *La manière dont la police a traité cette affaire, y compris la surveillance de Mansouri sur une longue période, laisse à penser que des motifs autres que l'application neutre des lois sur l'adultère ont pu inspirer son arrestation et son procès*³⁶³ ».

Une deuxième affaire similaire concernait Moulay Omar Benhammad et Fatima Nejjar, tous deux vice-présidents du Mouvement unicité et réforme (MUR), aile religieuse du Parti de la Justice et du Développement à la tête du gouvernement entre 2011 et 2021. Les deux individus ont été interpellés par la police sur une plage alors qu'ils se trouvaient « dans une posture sexuelle » au bord d'une voiture³⁶⁴. Dans une décision du tribunal de première instance de Benslimane du 24 novembre 2016, Fatima Nejjar a été condamnée à deux mois de prison avec sursis assortis d'une amende de 500 dirhams pour complicité d'adultère et attentat à la pudeur. Cependant, Moulay Benhammad n'a pas été poursuivi pour le même chef d'accusation puisque son épouse n'a pas souhaité porter plainte contre lui. Ainsi, il fut condamné à deux mois de prison avec sursis assortis d'une amende de 500 dirhams uniquement pour tentative de corruption des policiers qui avaient procédé à leur interpellation. Dans cette affaire également, on constate le caractère intrusif de l'enquête allant jusqu'à interpellier deux individus

³⁶¹ AFP, « Réforme du Code pénal au Maroc : l'avenir des libertés individuelles en débat », [en ligne], *Challenges*, 11 décembre 2019, [consulté le 03 août 2020] https://www.challenges.fr/societe/reforme-du-Code-penal-au-maroc-l-avenir-des-libertes-individuelles-en-debat_689047

³⁶² HUMAN RIGHTS WATCH, *Maroc : L'adultère est puni de peines de prison*, [en ligne], *op. cit.*

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ BERKANI Mohamed, « Maroc : deux responsables islamistes arrêtés en (mauvaise) posture sexuelle », [en ligne], *France Info*, 30 août 2016, [consulté le 03 août 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/maroc-deux-responsables-islamistes-arretes-en-mauvaise-posture-sexuelle_3063849.html

uniquement parce qu'ils sont à l'intérieur d'une voiture au bord de la plage « dans une situation compromettante » comme l'indique un communiqué de la Direction Générale de la Sûreté Nationale (DGSN)³⁶⁵.

Par ailleurs, les dispositions du Code pénal conduisent, de fait, à condamner les femmes à des peines plus lourdes que celles encourues par les hommes. En effet, lorsqu'une personne mariée commet un adultère, celle-ci peut ne pas être poursuivie si son conjoint décidait de retirer ou de ne pas porter plainte conformément à l'article 492 du Code pénal précité. Souvent, ce sont les femmes qui décident de protéger leurs maris infidèles sous la pression de la famille et de l'entourage ou parfois même pour des motifs économiques. Il paraît peu probable néanmoins que les maris soient capables de retirer leurs plaintes à l'encontre des épouses infidèles. Cela engendre *de facto* un déséquilibre profond quant à la condamnation des hommes et des femmes pour adultère. À titre d'exemple, la femme d'affaire marocaine Hind Achabi a été condamnée à deux ans de prison ferme car elle ne parvenait pas à prouver son divorce avec un ambassadeur koweïtien alors qu'elle s'était remariée, dans le cadre d'un mariage polygame, avec un Marocain au Mali³⁶⁶. Ce dernier n'a pas été condamné pour adultère étant donné que sa première épouse n'a pas souhaité porter plainte contre lui³⁶⁷.

En outre, le débat sur les relations hors mariage a été relancé en 2019 lorsque la journaliste Hajar Raissouni et son fiancé avaient été arrêtés deux semaines avant la date prévue de leur mariage, pour « relations sexuelles hors mariage » et « avortement illégal ». Le jeune couple a été condamné à un an de prison ferme et deux ans de prison ferme ont été prononcés contre le gynécologue. Après 47 jours de détention, le Roi Mohammed VI a décidé de gracier les trois condamnés. Le communiqué du ministère de la Justice publié le 16 octobre 2019 indiquait : « *Cette grâce Royale s'inscrit dans le cadre de la compassion et la clémence reconnues au Souverain et du souci de SM le Roi de préserver l'avenir des deux fiancés qui*

³⁶⁵LE MATIN, « L'arrestation d'un homme et d'une femme en contravention avec la loi s'est faite de 'manière fortuite' dans le cadre des compétences juridiques de la BNPJ », [en ligne], *Le Matin*, 25 août 2016, [consulté le 3 août 2020] <https://lematin.ma/journal/2016/l-arrestation-d-un-homme-et-d-une-femme-en-contravention-avec-la-loi-s-est-faite-de--maniere-fortuite--dans-le-cadre-des-competences-juridiques-de-la-bnpj/253332.html>

³⁶⁶HADNI Dounia, « Au Maroc, une femme condamnée à deux ans de prison ferme pour adultère. », [en ligne], *Libération*, 1^{er} avril 2017, [consulté le 03 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2017/04/01/au-maroc-une-femme-condamnee-a-deux-ans-de-prison-ferme-pour-adultere_1559487/

³⁶⁷*Ibid.*

*comptaient fonder une famille conformément aux préceptes religieux et à la loi, malgré l'erreur qu'ils auraient commise et qui a conduit à cette poursuite judiciaire.*³⁶⁸ »

À travers ces nombreux exemples, il est clair que le Code pénal marocain doit connaître une profonde mutation pour respecter le droit à la vie privée, éviter l'immixtion des forces de police dans ce qui relève de la sphère de l'intime et être plus protecteur de la liberté individuelle. Certes, la religion musulmane interdit les relations sexuelles hors mariage. Toutefois, comme le souligne la théologienne Asma Lambrabet : « *Avoir des relations sexuelles en dehors du mariage est moralement interdit, mais au sein d'une société, cet acte pratiqué entre adultes et en privé ne peut être pénalisé, car il est du ressort des convictions morales de tout un chacun. S'immiscer dans la vie privée des gens et dans leur intimité est contraire à l'islam qui conditionne toute accusation du genre en la rendant impossible à démontrer*³⁶⁹. » On peut même se demander si une peine de prison ferme est forcément la réponse la plus adéquate face à de tels agissements ? Le droit à la vie privée, proclamé par l'article 24 de la Constitution, ne justifie-t-il pas une réforme du Code pénal visant la suppression de l'article 490 ? Malgré les différents appels d'une partie de la société civile à supprimer cet article³⁷⁰, aucun parti politique suffisamment représenté au sein du Parlement ne porte ce projet jusqu'à présent. Pourtant, il serait intéressant d'introduire ce sujet dans l'arène politique en permettant un débat public constructif et dépassionné autour de la question.

Par ailleurs, les lois pénales marocaines prévoient en plus de la condamnation des relations sentimentales et sexuelles, l'interdiction pour les femmes d'avorter. Cela peut constituer également une violation du droit au respect de la vie privée.

2- Le choix de refuser la procréation : l'I.V.G

L'interruption volontaire de la grossesse est un sujet sensible, à l'origine de plusieurs tensions et crispations entre les défenseurs du droit à la vie et ceux qui privilégient le droit à la vie privée et la garantie de l'intégrité physique des femmes enceintes. Par conséquent, il s'agit

³⁶⁸ MINISTERE DE LA JUSTICE DU MAROC, *Communiqué - SM Le Roi Mohammed VI accorde sa grâce à Hajar Raissouni*, [en ligne], 16 octobre 2019, [consulté le 29 juillet 2020] <http://www.maroc.ma/fr/activites-royales/communiqué-du-ministère-de-la-justice-sm-le-roi-mohammed-vi-accorde-sa-grâce-hajar>

³⁶⁹ CHRAIBI Soundouss, « *Nouveau bras de fer sur les réseaux sociaux autour de l'article 490, relatif aux relations sexuelles hors mariage* », [en ligne], *Telquel*, 5 février 2021, [consulté le 7 août 2022] https://telquel.ma/2021/02/05/de-nouveau-un-bras-de-fer-sur-les-reseaux-sociaux-autour-de-larticle-490-relatif-aux-relations-sexuelles-hors-mariage_1710159

³⁷⁰ *Ibid.*

a priori d'une question entraînant une opposition entre deux droits fondamentaux, à condition de considérer que l'enfant à naître dispose déjà d'une personnalité juridique lui permettant de bénéficier des droits constitutionnellement reconnus, notamment le droit à la vie³⁷¹.

Étant donné que le Maroc est un État musulman et que la religion fait partie intégrante de ce que le constituant appelle l'identité nationale immuable, il convient alors de s'intéresser à la position de l'Islam sur la question de l'avortement et la définition qu'il apporte sur le commencement de la vie humaine. La Sourate 23 Verset 12 indique : « *Nous avons créé l'Homme d'un Extrait d'argile, puis nous en fîmes une goutte de sperme déposée en un réceptacle sûr. Puis nous avons transformé la goutte en une adhérence : grumeau. Puis avons créé le jointif en un embryon puis, de cet embryon, fait des os et des muscles. Nous l'avons ensuite transformé en une tout autre création. Béni soit Dieu le meilleur des créateurs* ». Les exégètes comme At-Tabari expliquent que l'insufflation de l'esprit (*Rûh*) est l'élément déterminant qui va faire de cet être vivant un être humain (voire pour certains, une personne). L'insufflation de l'esprit a lieu, selon l'opinion dominante de la doctrine islamique, au 120^{ème} jour suivant la conception³⁷².

Cependant, comme le souligne Moulay Ahmed El Khamlichi, directeur de l'Institut Dar El Hadith de Rabat (Institut de formation en sciences de la religion) : « *Il n'y a rien dans le Coran qui interdise l'avortement. Mais rien ne l'autorise non plus. Ce sont des questions qui sont laissées à la conscience de chacun.* » Il ajoute : « *si par exemple une jeune fille violée doit vivre une grossesse qui lui cause de graves problèmes psychologiques, ou en cas d'inceste, il faudrait trouver un juste équilibre et examiner au cas par cas*³⁷³. »

Or le Code pénal marocain ne reconnaît pour l'instant qu'un seul motif autorisant l'avortement. L'article 453 alinéas 1 et 2 dispose : « *L'avortement n'est pas puni lorsqu'il constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder la santé de la mère et qu'il est ouvertement pratiqué par un médecin ou un chirurgien avec l'autorisation du conjoint. Si le praticien estime que la vie de la mère est en danger, cette autorisation n'est pas exigée. Toutefois, avis doit être*

³⁷¹DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël et OMARY Kenza, « Des réformes substantielles et conservatrices », *op. cit.*, p. 44

³⁷² BOUBAKEUR Dalil, *L'embryon dans l'Islam*, [en ligne], Paris, 2014, [consulté le 29 juillet 2020] <http://www.mosqueedeparis.net/wp-content/uploads/2014/07/LEMBRYON-DANS-LISLAM-2.pdf>

³⁷³ EL KHAMLICHY Moulay Ahmed, *Interview lors de l'émission Envoyé spécial France 2, Maroc : les avortements clandestins*, [en ligne], 11 décembre 2014 [consulté le 29 juillet 2020] https://www.francetvinfo.fr/replay-magazine/france-2/envoye-special/maroc-les-avortements-clandestins_770635.html

donné par lui au médecin- chef de la préfecture ou de la province. » Ainsi, seul le danger que peut encourir une mère au niveau de sa santé en raison de sa grossesse justifie la décision d'avortement selon le législateur. Cela exclut *de facto* un grand nombre de situations où la grossesse devient difficile comme lorsqu'elle résulte d'un viol, d'inceste ou lorsque le fœtus souffre de malformation. Par conséquent, le critère très restrictif autorisant l'avortement conduit selon, le Docteur Chafik Chraïbi³⁷⁴, à ce que 600 à 800 avortements clandestins soient pratiqués quotidiennement au Maroc³⁷⁵.

Face à cette situation, le Roi a chargé les ministres de la Justice, des Affaires islamiques et le président du Conseil national des droits de l'homme de mener des consultations sur le sujet. Le 15 mai 2015, un communiqué du Palais royal indiqua que le recours à l'avortement serait autorisé lors de « *grossesses [qui] résultent d'un viol ou de l'inceste* », ou encore de « *graves malformations et maladies incurables que le fœtus pourrait contracter* »³⁷⁶. Deux autres motifs d'avortement s'ajoutent donc à celui de la santé de la mère faisant passer à trois le nombre d'exceptions permettant de pratiquer l'avortement.

Le gouvernement avait décidé d'inclure cette réforme dans le cadre plus large de la réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale qui, jusqu'à présent, n'a pas encore été adoptée. En effet, les gouvernements Benkirane et El Othmani n'ont eu de cesse de repousser l'échéance de la discussion de ces projets de loi, ce qui a entraîné un retard regrettable notamment concernant la législation sur l'avortement. Depuis la formation du gouvernement Akhnouch en octobre 2021, le ministre de la Justice Abdelatif Ouahbi a décidé de retirer ledit projet de loi de la Chambre des représentants, où il était bloqué depuis 2016, afin de produire une nouvelle version en phase avec le programme politique de la nouvelle majorité³⁷⁷.

Pourtant, selon le Docteur Chafik Chraïbi, cette réforme, même lorsqu'elle sera adoptée, ne permettra d'autoriser que 5 à 10% des situations que les médecins rencontrent³⁷⁸. Aussi, en

³⁷⁴ Professeur universitaire, chef de service de la maternité universitaire des Orangers à Rabat et Président de l'association marocaine de lutte contre l'avortement clandestin.

³⁷⁵ PIGAGLIO Rémy, « Au Maroc, les ravages des avortements clandestins », [en ligne], *La Croix*, 25/06/2019, [consulté le 29 juillet 2020] <https://www.la-croix.com/Monde/Afrique/Au-Maroc-ravages-avortements-clandestins-2019-06-25-1201031183>

³⁷⁶ LA REDACTION ET AFP, « Mohammed VI légalise l'avortement au Maroc dans de nouveaux cas », [en ligne], *TELQUEL*, 16 mai 2015, [consulté le 29 juillet 2020] https://telquel.ma/2015/05/16/mohammed-vi-legalise-lavortement-au-maroc-nouveaux-cas_1447111

³⁷⁷ IBRIZ Sara, « Code pénal : texte retiré du Parlement, retour à la case départ », [en ligne], *Médias24*, 9 novembre 2021, [consulté le 8 août 2022] <https://medias24.com/2021/11/09/code-penal-texte-retire-du-parlement-retour-a-la-case-depart/>

³⁷⁸ LA REDACTION ET AFP, « Mohammed VI légalise l'avortement au Maroc dans de nouveaux cas », *op. cit.*

plus des 600 à 800 avortements clandestins pratiqués tous les jours au Maroc, la présidente de l'association marocaine solidarité féminine Aïcha Ech-Chenna ajoute : « 50.000 enfants naissent hors-mariage chaque année, dont plus de 8.000 sont abandonnés immédiatement. En moyenne, 24 bébés sont jetés à la poubelle par jour. Il n'y a pas de nombre officiel de mères célibataires, mais il y a 10 ans, elles étaient déjà plus d'un demi-million³⁷⁹. »

La situation décrite ci-haut démontre l'urgence de réformer en profondeur le Code pénal marocain et notamment les dispositions relatives à l'avortement. La solution adoptée en 2015, bien qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur, est clairement insuffisante pour régler la détresse dans laquelle se retrouvent plusieurs milliers de femmes et surtout les mères célibataires. Ces dernières ne peuvent ni avorter ni obliger les pères à reconnaître leurs enfants³⁸⁰. Par conséquent, il est intéressant d'explorer les pistes qu'offre le constituant et qui justifierait une réforme d'envergure permettant de garantir le principe de dignité humaine et éviter ces situations insoutenables d'enfants abandonnés ou jetés dans des poubelles.

La Constitution de 2011 dispose dans son article 20 : « *Le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. La loi protège ce droit.* » Elle ajoute également à l'article 22 : « *Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité physique ou morale de quiconque, en quelque circonstance que ce soit et par quelque personne que ce soit, privée ou publique.* » L'article 24 quant à lui dispose : « *Toute personne a droit à la protection de sa vie privée* » et le préambule de la Constitution indique : « *Il [le Maroc] développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l'égalité des chances, du respect de leur dignité et de la justice sociale.* » L'ensemble de ces dispositions, que l'on retrouve dans la grande majorité des constitutions d'États démocratiques, peuvent être interprétées à la fois comme étant favorables ou défavorables à l'avortement. Il convient alors de s'intéresser aux législations relatives à l'IVG, notamment au niveau européen, afin d'utiliser des arguments de droit comparé pour démontrer que le droit à l'avortement est non seulement conforme à la Constitution marocaine mais également nécessaire à mettre en place, au moins de manière circonstanciée, pour garantir le respect de la Constitution.

³⁷⁹ MAGNAN Pierre, « Maroc : des propos chocs relancent la question du sort des milliers d'enfants abandonnés à la naissance chaque année », [en ligne], *France info*, 20 novembre 2019, [consulté le 29 juillet 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/maroc-24-bebes-jetes-chaque-jour-a-la-poubelle_3708469.html

³⁸⁰ La problématique liée à la reconnaissance de paternité sera évoquée dans ce qui suit.

On peut s'appuyer sur le cas allemand puisque l'Allemagne fait partie des États européens traditionnellement les plus hostiles à l'avortement, mais qui a réussi à légiférer de manière satisfaisante sur ce sujet. En février 1975, la Cour constitutionnelle fédérale allemande devait s'exprimer dans le cadre d'un contrôle *a priori* sur la constitutionnalité du nouvel article 218 du Code pénal. Ce dernier ne prévoyait aucune sanction pénale pour les avortements réalisés au cours des douze premières semaines suivant la conception et autorisait également l'interruption volontaire de grossesse après ces douze semaines s'il existait « *un danger pour la vie ou une menace grave pour l'état de la santé de la femme enceinte et que ce risque ne puisse être appréhendé autrement.* » Dans sa décision, du 25 février 1975³⁸¹, la Cour constitutionnelle a estimé que cet article était contraire à la Loi fondamentale pour violation du droit à la vie. Le juge allemand motivait sa décision par la nécessité de consacrer la prééminence du droit à la vie, notamment au regard du passé de l'Allemagne nazie où l'on considérait qu'il existait des vies "non dignes" ou "indignes d'être vécues"³⁸².

De nos jours, l'Allemagne garde une certaine position réservée quant à l'avortement. Celui-ci est en principe illégal mais l'acte n'est pas incriminable lorsqu'il est pratiqué au cours des douze premières semaines suivant la conception en présence de certaines circonstances que le législateur énumère à l'article 218a et 219 du Code pénal. Il s'agit des cas où : « *La femme enceinte qui demande l'interruption de grossesse prouve au médecin qui la suit, en produisant l'attestation prévue à l'article 219 du Code pénal, qu'elle a obtenu un conseil auprès d'un centre de conseil reconnu en la matière au moins trois jours avant sa demande ; l'interruption de grossesse est effectuée par un médecin ; l'interruption de grossesse n'est pas illégale lorsque le médecin constate que la grossesse résulte d'un crime sexuel (viol, crimes d'abus sexuels) et que des raisons impérieuses existent*³⁸³ ». L'article 219 du Code pénal détermine le régime applicable à l'entretien préalable nécessaire à l'interruption de grossesse visée à l'article 218a du même Code. L'entretien doit notamment : « *servir la protection de la "vie non (encore) née" ; aider la femme enceinte à prendre sa décision en conscience et raison, et "lui ouvrir des*

³⁸¹ RAINER Arnold, « Constitution et avortement », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 14-1998, 1999, Les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière - Constitution et bioéthique, p. 437.

³⁸² La Cour constitutionnelle fédérale allemande a par la suite opéré un revirement de jurisprudence à l'occasion de son arrêt du 28 mai 1993, *in* FROMONT Michel, « Les revirements de jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », [en ligne], Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 20, dossier : les revirements de jurisprudence du juge constitutionnel, juin 2006, [consulté le 29 juillet 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-revirements-de-jurisprudence-de-la-cour-constitutionnelle-federale-d-allemande>

³⁸³ SÉNAT, *Étude de législation comparée n° 280- L'interruption volontaire de grossesse*, [en ligne], juillet 2017, [consulté le 29 juillet 2020] <https://www.senat.fr/lc/lc280/lc2802.html>

perspectives de vie avec son enfant" ; l'informer que le "non (encore) né" a également un droit à la vie et que l'interruption volontaire n'est, en vertu de l'ordre juridique, envisageable que dans des situations exceptionnelles lorsque le fait d'aller au terme de la grossesse " est pour la femme une charge si lourde et si extraordinaire, qu'elle excède le sacrifice raisonnable. " ³⁸⁴»

En outre, le législateur allemand prévoit certains cas de figure où l'avortement n'est pas incriminé au-delà de douze semaines suivant la conception. Il s'agit des cas où la femme enceinte encourt un danger menaçant sa vie ou pouvant porter gravement atteinte à sa santé physique ou psychique, lorsque ce danger ne peut pas être écarté par un autre moyen³⁸⁵.

S'agissant de la maladie du fœtus, une loi de 1995 a supprimé l'anomalie fœtale du nombre des cas pouvant justifier un avortement. Toutefois, selon un commentateur du Code pénal allemand, « ces cas doivent être "pris en compte" au titre de l'indication médicale prévue à l'article 218a. Cette inclusion dans l'indication "médicale" peut s'expliquer par le fait que ce cas survient dans une situation de conflit similaire à la détresse dans laquelle la femme enceinte voit dans le fait de porter à terme et de s'occuper d'un enfant handicapé une charge exceptionnelle équivalente à un surmenage psychique au sens de l'indication "médicale" et dont l'acceptation ne peut pas être exigée en vertu de l'ordre juridique³⁸⁶. »

Ainsi, le modèle allemand peut être une véritable source d'inspiration pour le législateur marocain. L'obligation pour la femme enceinte de consulter un centre de conseil permet d'apporter une aide psychique à la femme qui souhaite prendre la difficile décision d'interrompre sa grossesse. De plus, la formulation de l'article 219 du Code pénal allemand est particulièrement intéressante puisque cela permet à la femme enceinte d'avorter « *que dans des situations exceptionnelles lorsque le fait d'aller au terme de la grossesse est pour la femme une charge si lourde et si extraordinaire, qu'elle excède le sacrifice raisonnable.* » La formulation de cet article démontre à la fois l'attachement du législateur au droit à la vie mais permet également de prendre en considération la situation de chaque femme. Dans la société marocaine, une femme enceinte sans qu'elle ne soit mariée, est généralement rejetée par sa famille et si le père ne souhaite pas reconnaître la paternité, elle se retrouvera seule à devoir élever un enfant sans aucune aide ni assistance. Ce genre de situations explique le chiffre

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ Article 218-a alinéa 2 du Code pénal allemand.

³⁸⁶ SCHÖNKE Schröder, *Strafgesetzbuch kommentar*, 29. Auflage, ed. Beck, Munich, 2014, p. 2114, in SÉNAT, *Étude de législation comparée n° 280- L'interruption volontaire de grossesse*, [en ligne], *op.cit.*

ahurissant d'abandon d'enfants au Maroc et justifie l'ajout d'une quatrième exception dans le Code pénal marocain.

Permettre à une femme d'interrompre sa grossesse dans des situations exceptionnelles est conforme non seulement au principe de dignité humaine (introduit au préambule de la Constitution de 2011) et au droit à la vie privée (sur lequel la Cour suprême américaine s'était fondée pour reconnaître le droit d'avortement³⁸⁷, avant d'opérer un revirement de jurisprudence³⁸⁸) mais également aux préceptes sacrosaints de l'Islam. En effet, la Sourate 2 Verset 286 indique : « *Allah n'impose à aucune âme une charge supérieure à sa capacité* ». Ce verset mérite d'être mis en parallèle avec l'article 219 du Code pénal allemand qui évoque : « *une charge si lourde et si extraordinaire, qu'elle excède le sacrifice raisonnable* ». Il y'a dans les deux formulations l'idée d'incapacité qui doit permettre à la femme enceinte de déroger au principe du droit à la vie lorsqu'elle est incapable d'assumer cette charge lourde et extraordinaire, dépassant sa capacité.

Ainsi, il conviendrait de réformer le Code pénal marocain afin de permettre à la femme enceinte d'avorter au cours des douze premières semaines de grossesse (et donc bien avant l'insufflation de l'esprit intervenant au 120^{ème} jour suivant la conception) lorsque cela constitue « *une charge si lourde et si extraordinaire, qu'elle excède le sacrifice raisonnable.* » Il serait intéressant également de mettre en place des centres de conseil permettant l'accompagnement des femmes enceintes particulièrement vulnérables. Ces réformes seront susceptibles de réaliser un juste équilibre entre le respect du droit à la vie et la protection de l'intégrité physique et des choix de la vie privée des femmes. Aussi, elles permettront de réduire le nombre d'enfants abandonnés, souvent dans des conditions inhumaines et dégradantes et préserveront la santé des femmes en limitant les recours aux avortements clandestins dont les conséquences peuvent être néfastes sur leur santé.

Enfin, le droit à l'égalité et le principe de non-discrimination font partie intégrante des libertés physiques nécessitant une protection de la part du législateur. Toutefois, force est de

³⁸⁷ Arrêt Roe v. Wade rendu par la Cour suprême le 22 janvier 1973. Dans cet arrêt, la justice américaine fédérale considère que le droit d'une femme à l'avortement découle du droit à la protection de la vie privée proclamé par le IV^e amendement.

³⁸⁸ L'arrêt de la Cour suprême américaine du 22 juin 2022 a enterré l'arrêt Roe v. Wade renvoyant à la situation tel qu'elle était avant l'arrêt. Chaque État fédéré est alors libre d'autoriser ou non la pratique de l'avortement.

constater qu'à l'instar des législations sur l'avortement, plusieurs lois encore en vigueur sont contraires à ce droit fondamental.

Paragraphe 2 : Le droit à l'égalité et à la non-discrimination.

L'égalité fait partie des droits essentiels dans toute société. Facteur de cohésion et de vivre-ensemble, son observation est particulièrement nécessaire dans tout État démocratique. Preuve de son importance, les rédacteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ont commencé dès l'article 1^{er} par proclamer la liberté et l'égalité des hommes en droit.

Les constitutions marocaines précédentes proclamaient toutes le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Cependant, elles n'affirmaient le principe d'égalité entre les hommes et les femmes qu'en matière de droits politiques. Cela excluait donc l'égalité entre les hommes et les femmes notamment en matière de droits civils, économiques, sociaux et culturels. La Constitution de 2011 a corrigé cette injustice en proclamant l'égalité des genres à tous les niveaux. Ce changement majeur implique forcément une profonde réforme législative visant à harmoniser le droit marocain avec ce nouveau principe. Par ailleurs, ce dernier et son corollaire, celui de la non-discrimination, supposent également la reconnaissance des différences impliquant de protéger les minorités et les personnes vulnérables. Ainsi, nous verrons dans un premier temps la question de l'harmonisation au niveau de l'égalité entre les femmes et les hommes (A) avant de voir dans un second temps, les droits et libertés des minorités et des personnes vulnérables (B).

A- Une harmonisation encore incomplète au niveau de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La proclamation de l'égalité entre les femmes et les hommes a été l'une des avancées majeures de la Constitution de 2011. Cependant, sa mise en œuvre nécessite le recours à une refonte législative sur des domaines divers et variés. Or, depuis l'adoption de la Constitution de 2011, subsiste encore des champs dans lesquels cette égalité est loin d'être constatée. Cela se vérifie particulièrement en matière successorale (1), en matière de mariage et de divorce (2) et en matière de droits politiques et économiques (3).

1- En matière successorale.

Le Code de la famille marocain de 1958, fortement inspiré par le rite malékite, accordait à la femme un statut de mineure, lui interdisant de se marier sans tuteur et lui imposant obéissance au mari³⁸⁹. La réforme du Code de la famille de 2004 ainsi que la réforme du Code de la nationalité en 2006 ont permis de corriger plusieurs injustices en conférant aux femmes plus de droits et de libertés et en veillant à mieux appliquer le principe d'égalité. Cependant, il existe toujours des lois en vigueur portant atteinte au principe d'égalité homme-femme tel qu'il a été proclamé à l'article 19 de la Constitution de 2011.

Ainsi, en matière successorale, il convient de souligner que le livre VI relatif aux successions dans le Code de la famille marocain contient toujours des dispositions discriminatoires fondées sur le sexe. Cela est contraire non seulement à l'article 19 de la Constitution et au préambule qui proclame « ... *bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe ...* » mais également à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En effet, l'article 351 du Code de la famille dispose : « *Les héritiers âsaba par autrui sont : 1- la fille, en présence de fils ; 2- la fille du fils à l'infini, en présence du fils de fils à l'infini ; lorsqu'il se trouve au même degré qu'elle, ou à un degré inférieur et à moins qu'elle n'hérite autrement ; 3- les sœurs germaines en présence de frères germains, et les sœurs consanguines en présence de frères consanguins. Dans ces cas, la succession est partagée de manière à ce que la part de l'héritier soit le double de celle de l'héritière.* » Cette disposition législative instaure forcément une discrimination en permettant aux frères d'hériter deux fois plus que leurs sœurs. Elle a pour origine la Sourate 4 Verset 11 qui proclame : « *Voici ce qu'Allah vous enjoint au sujet de vos enfants : au fils, une part équivalente à celle de deux filles.* »

L'origine coranique des dispositions régissant la matière successorale a empêché jusqu'à présent toute réforme visant à supprimer cette discrimination. Pourtant, les lois successorales créent plusieurs inégalités qui poussent certains individus à les contourner afin de s'affranchir de ces injustices. En effet, lorsqu'un parent décède laissant derrière lui

³⁸⁹ AOUCHAR Amina, « L'égalité entre les hommes et les femmes ans la Constitution marocaine de 2011 », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 252

uniquement des filles, les oncles ou les cousins héritent également. Cependant, lorsqu'un parent décède laissant derrière lui au moins un fils, celui-ci empêche ses oncles et ses cousins d'hériter. Cette situation conduit plusieurs familles à chercher vigoureusement une descendance mâle, voire en cas d'impossibilité, prévoir des donations de leurs vivants à leurs filles afin d'empêcher l'héritage des oncles et des cousins. Aussi, il est à noter qu'en vertu d'une règle religieuse reprise par l'article 280 du Code de la famille : « *Le testament ne peut être fait en faveur d'un héritier sauf permission des autres héritiers.* » Ainsi, il est impossible aux parents d'établir des testaments visant la répartition égalitaire de l'héritage ou l'empêchement des collatéraux d'hériter. Cela favorise le système des donations qui lui-même présente un risque, par exemple en cas de décès de l'enfant qui conduirait les parents à être dépossédés d'une partie de leurs biens de leur vivant.

Cependant, malgré toutes ces inégalités, force est de constater que la société marocaine demeure majoritairement opposée à toute réforme des lois successorales. En effet, dans un rapport publié en avril 2018 concernant une enquête sur les hommes et l'égalité des sexes réalisé par l'ONU Femmes, il est indiqué que seuls 5% des hommes et 33 % de femmes sont favorables à l'évolution des lois sur l'héritage³⁹⁰. Dans une autre étude nationale réalisée par le Haut-Commissariat au Plan en 2016, il est indiqué que 87 % de la population marocaine est contre toute parité dans le partage de l'héritage³⁹¹.

La grande majorité des opposants à une évolution des lois successorales expliquent qu'il ne saurait y avoir de réformes lorsque la règle est clairement établie dans un texte coranique et qu'elle n'est sujette à aucune ambiguïté justifiant une interprétation différente. Partant du principe que le Coran est applicable en tout temps et en tout lieu, il ne saurait y avoir de révision concernant des lois d'origine divine. Le deuxième argument utilisé par certains pour justifier cette discrimination, concerne la place des femmes dans la société. En effet, l'Islam indique que c'est à l'homme d'assumer toutes les charges concernant son foyer. La femme peut disposer alors librement de son argent et n'a pas à assumer ces charges financières. Cela expliquerait

³⁹⁰ HAMDOUCH Bachir, MGHARI Mohamed, NADIFI Rajaa, GILLOT Gaëlle, *Enquête auprès de ONU femmes sur l'égalité des sexes menée dans la région de Rabat-Salé-Kénitra*, [en ligne], Rabat, 2018, p. 31 [consulté le 11 juillet 2020]

<https://www2.unwomen.org/media/field%20office%20maghreb/documents/publications/2018/07/rapport%20im-ages-vf-web.pdf?la=fr&vs=1554>

³⁹¹ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Exposé succinct de quelques résultats de l'Enquête Nationale sur la Perception par les ménages de quelques cibles des principaux Objectifs de Développement Durable*, [en ligne], 2016, [consulté le 11 juillet 2020] https://www.hcp.ma/Expose-succinct-par-M-Ahmed-LAHLIMI-ALAMI-de-quelques-resultats-de-l-Enquete-Nationale-sur-la-Perception-par-les-menages_a1835.html

alors cette différence en matière de succession où l'homme, en raison des responsabilités financières qu'il doit assumer, hériterait deux fois plus que la femme.

Cependant, il convient de relativiser de tels arguments. En effet, il n'est pas constant que la femme hérite deux fois moins que l'homme. Ainsi et à titre d'exemple, en cas de décès d'un descendant, ses parents héritent de manière égalitaire. Plus généralement, les théologiens expliquent qu'en matière d'héritage homme-femme, il convient de distinguer plusieurs cas de figures : « *Dans seulement quatre cas la femme hérite la moitié de la part de l'homme. Dans plus de huit cas, la femme hérite une part égale à celle de l'homme comme le cas des parents du décédé(e) ou le cas de la sœur et du frère du décédé quand ce dernier n'a pas d'enfants. Dans plus de dix cas, la femme hérite une part supérieure à celle de l'homme comme quand la mère décède laissant derrière elle son mari et des filles. Ces dernières héritent d'une part supérieure à celle de leur père. Dans plusieurs autres cas, seule la femme hérite comme le cas de la petite-fille qui hérite de sa grand-mère paternelle alors que le petit-fils n'hérite pas*³⁹². »

Si cette présentation peut servir d'arguments visant à démontrer que l'inégalité entre les hommes et les femmes en matière successorale n'est pas systématique, elle peut également démontrer que l'argument selon lequel la femme devrait hériter moins que l'homme (car contrairement à lui, elle n'est pas financièrement responsable de son foyer) devient par conséquent désuet. Aussi, force est de constater que le rôle des femmes dans la société d'aujourd'hui n'est plus le même que celui d'il y a quatorze siècles. Il est admis qu'actuellement les femmes travaillent, participent aux charges du foyer et parfois même assument seules la responsabilité et les charges de leur famille. D'ailleurs, cet état de fait a été traduit à l'article 51 du Code de la famille marocain qui dispose : « *Les droits et devoirs réciproques entre conjoints : ... La prise en charge par l'épouse avec l'époux de la responsabilité de la gestion des affaires du foyer et de la protection des enfants.* »

Par ailleurs, l'argument le plus marquant justifiant l'inégalité successorale demeure incontestablement l'origine coranique de cette règle. Face à une règle claire et établie, il est difficile de justifier une interprétation qui va au-delà de la lettre mais s'intéresse plutôt à l'esprit de la règle. Pourtant plusieurs dispositions coraniques ont été abandonnées par le législateur sans que la question de l'interprétation ne soit posée. En effet, en matière de châtements

³⁹² YAFOUT Merieme, « L'égalité en matière d'héritage. Jeunes et savoir commun au Maroc », *L'Année du Maghreb*, 2015, p.133

corporels, la Sourate 24 Verset 2 indique : « *La fornicatrice et le fornicateur, fouettez-les chacun de cent coups de fouet.* » ou encore la Sourate 5 Verset 38 déclare : « *Le voleur et la voleuse, à tous deux coupez la main, en punition de ce qu'ils se sont acquis, et comme châtiment de la part d'Allah. Allah est Puissant et Sage.* » Par ailleurs, s'agissant de l'usure, l'islam interdit clairement de mettre en place un taux d'intérêt concernant les opérations d'emprunt. En effet, la Sourate 2 Versets 278 et 279 indique : « *Ô les croyants ! Craignez Allah ; et renoncez au reliquat de l'intérêt usuraire, si vous êtes croyants. Et si vous ne le faites pas, alors recevez l'annonce d'une guerre de la part de Allah et de Son messenger. Et si vous vous repentez, vous aurez vos capitaux. Vous ne léserez personne, et vous ne serez point lésés* ». Les exemples cités ci-haut démontrent que certaines dispositions coraniques sont tout simplement abandonnées au profit d'une lecture opposée ou du moins différente. Partant de ce principe, qu'est ce qui justifierait de mettre en place des systèmes d'emprunt avec un taux d'intérêt, de ne pas appliquer la peine de mort, la lapidation, la flagellation ; et en même temps garder immuablement la règle selon laquelle la femme hériterait moins que l'homme du même degré ?

La mise en place d'une égalité en matière d'héritage entre les femmes et les hommes nécessite un profond débat et l'implication de toute la société. Il s'agit d'un sujet difficile ou la simple volonté politique ne suffit pas à faire évoluer les choses. Rappelons qu'en Tunisie, le projet de loi visant à instaurer une égalité entre les hommes et les femmes en matière d'héritage peine à être adopté. En effet, depuis l'annonce de cette réforme en août 2018 par l'ancien président tunisien Béji Caïd Essebsi, force est de constater qu'aucune mesure concrète n'a été à ce jour promulguée. Peut-être faut-il avancer progressivement en favorisant l'égalité homme-femme en matière successorale d'abord à travers des réformes fiscales concernant les donations ou même l'héritage ? Toujours est-il, la question de l'égalité successorale continuera d'animer des débats et susciter des tensions entre les courants conservateurs et modernistes jusqu'à ce que justice soit faite.

Enfin, l'inégalité des hommes et des femmes en matière successorale est secondée par une deuxième inégalité concernant le mariage et le divorce. Là aussi, la femme marocaine, malgré les avancées proclamées par la réforme du Code de la famille de 2004, continue de subir des inégalités du fait des lois en vigueur.

2- En matière de mariage et de divorce.

Les législations relatives au mariage et au divorce contenaient des dispositions consacrant une forte inégalité entre les hommes et les femmes. La réforme de la *moudouwana* de 2004 a certainement participé à la correction de certaines inégalités sans pour autant toutes les effacer. Ainsi, sont en vigueur à ce jour des dispositions législatives en matière de mariage (a), de divorce et de droit de garde (b) maintenant une inégalité de droit entre les hommes et les femmes.

a- En matière de mariage.

Le Code de la famille de 2004 a marqué une avancée notable concernant l'égalité homme-femme en matière de mariage. Alors qu'auparavant l'âge légal du mariage était fixé à 18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes, le nouveau Code fixe à l'article 19 l'âge de 18 ans comme étant celui où la capacité matrimoniale s'acquiert pour le garçon et la fille. Par ailleurs, le législateur de 2004 a supprimé le tuteur ou *wali* dans les articles 24 et 25. Il accorde ainsi à la femme marocaine majeure le droit de contracter mariage selon sa propre volonté et son libre consentement³⁹³. Aussi, la réforme de 2004 a encadré la polygamie rendant difficile son application. La répudiation est plus encadrée puisque soumise à l'autorisation du juge et la femme dispose, depuis cette réforme, de la possibilité de demander le divorce.

Cependant, malgré ces avancées notables, il existe encore des dispositions législatives portant atteinte au principe d'égalité homme-femme en matière de mariage. Ainsi, les articles 40 à 46 organisent la polygamie en l'interdisant « *lorsqu'une injustice est à craindre entre les épouses* » ou « *lorsqu'il existe une condition de l'épouse en vertu de laquelle l'époux s'engage à ne pas lui adjoindre une autre épouse.* » La formulation de l'article 40, qui reprend celle des articles 30 et 31 de l'ancien Code, est assez ambiguë dans la mesure où il est difficile que le juge établisse avec certitude qu'aucune des deux épouses ne soit lésée. De plus, l'article 41 indique que la polygamie est interdite également « *lorsque le motif objectif exceptionnel n'est pas établi* » ou « *lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes pour subvenir aux besoins des deux familles.* » Le motif objectif exceptionnel est difficilement identifiable, ce qui laisse une forte marge de manœuvre au juge et la question relative aux ressources financières laisse penser que la polygamie serait un droit réservé uniquement aux riches.

³⁹³ *Ibid.*

En outre, la principale avancée en matière d'encadrement de la polygamie figure à l'article 45 puisque la première épouse doit non seulement être informée de la volonté de son mari de contracter un second mariage (ce qui n'était pas le cas avant la réforme), mais elle doit également donner son accord. Si la première épouse refuse de donner son accord, elle devra demander le divorce. Sinon, le tribunal applique d'office la procédure de discorde.

Toutefois, il convient de souligner que malgré toutes les restrictions visant à encadrer la polygamie la rendant « quasi-impossible », celle-ci continue d'exister puisque chaque année environ 1000 mariages polygames sont prononcés par les juges³⁹⁴. Ce chiffre ne reflète pas pour autant la réalité des mariages polygames au Maroc. En effet, lorsque le juge refuse au mari le droit de contracter un deuxième mariage, il arrive souvent que celui-ci décide de s'enfuir avec la deuxième femme et d'avoir un enfant avec elle. Cela lui permet de soulever l'article 16 du Code de la famille qui dispose : « *Le document de l'acte de mariage constitue la preuve valable du mariage. Si des raisons impérieuses ont empêché l'établissement du document de l'acte de mariage en temps opportun, le tribunal admet lors d'une action en reconnaissance de mariage tous les moyens de preuve ainsi que l'expertise. Le tribunal prend en considération, lorsqu'il connaît d'une action en reconnaissance de mariage, l'existence d'enfants ou de grossesse issus de la relation conjugale et si l'action a été introduite du vivant des deux époux.* » Ainsi, le juge se trouve contraint de prononcer une reconnaissance de mariage lorsque des enfants sont nés d'une telle union afin de protéger l'intérêt de l'enfant et de la mère. En effet, selon les *adouls* : « *les données du ministère ne tiennent pas compte des mariages contractés dans le cadre de l'article 16 du Code de la famille de 2004 (reconnaissance des mariages établis sans acte) qui permet de contourner la loi et d'éviter la procédure normale prévue dans l'article 42 du même Code*³⁹⁵. »

Aussi, l'interprétation du motif objectif et exceptionnel par le juge est pour le moins étonnante. En effet, dans un arrêt de la Cour de cassation du 23 juin 2015, le juge suprême a indiqué qu'une demande de polygamie pour motif de désir d'avoir un héritier mâle était acceptable³⁹⁶. Dans cette affaire, le mari, père de trois filles, a obtenu l'accord de sa première

³⁹⁴BELOUAS Aziza, « Polygamie : le Code de la famille n'a rien changé ! », [en ligne], *La Vie Eco*, 17 mars 2017, [consulté le 14 juillet 2020]

<https://www.lavieeco.com/societe/polygamie-le-Code-de-la-famille-na-rien-change/>

³⁹⁵ EL MISSI Meryem, « Maroc : 1000 nouveaux mariages polygames en 2015 », [en ligne], *2M MAROC*, 23 mars 2017, [consulté le 14 juillet 2020]

<https://2m.ma/fr/news/20170321-la-polygamie-de-plus-en-plus-populaire-au-maroc/>

³⁹⁶ Arrêt n°331 de la Cour de cassation du 23/6/2015 (dossier 2015/1/2/276) in ASSOCIATION DEMOCRATIQUE DES FEMMES DU MAROC, *Rapport des ONG relatif aux droits des femmes au Maroc*

épouse pour se marier avec une deuxième femme. Le tribunal de première instance de Casablanca avait rejeté la demande du mari et la cour d'appel avait confirmé ce jugement³⁹⁷. Toutefois, la Cour de cassation a estimé que le désir d'une descendance mâle était de nature à justifier un deuxième mariage. Cette décision de la juridiction suprême est clairement critiquable d'un point de vue juridique, éthique, religieux et scientifique. En effet, d'un point de vue juridique, elle est critiquable dans la mesure où elle instaure une inégalité manifeste entre les hommes et les femmes et justifie l'établissement d'une discrimination à l'égard des femmes. D'un point de vue éthique, elle tend à affirmer et justifier de manière regrettable qu'une descendance masculine serait davantage souhaitable qu'une descendance féminine. D'un point de vue religieux, cette décision semble contraire à la conception islamique de la descendance, expliquée aux versets 49 et 50 de la Sourate 42 qui indiquent : « *À Allah appartient la royauté des cieux et de la terre. Il crée ce qu'Il veut. Il fait don de filles à qui Il veut, et don de garçons à qui Il veut, ou bien Il donne à la fois garçons et filles ; et Il rend stérile qui Il veut. Il est certes Omniscient et Omnipotent.* » Enfin, au niveau de la science, il a été prouvé que les femmes ne sont pas responsables dans la détermination du sexe de l'enfant puisque c'est la nature du gamète du père qui détermine le sexe chromosomique de l'enfant³⁹⁸. Ainsi, un second mariage de l'homme justifié par la recherche d'une descendance masculine s'avère inutile d'un point de vue scientifique puisque qu'il pourrait alors produire les mêmes effets que le premier mariage. Aussi, en cas de stérilité de la deuxième épouse ou si une descendance féminine résultait de cette seconde union également, va-t-on autoriser un troisième mariage de l'homme pour assouvir son désir de descendance masculine ?

Par ailleurs, il existe une autre inégalité homme-femme qui concerne le mariage de la femme musulmane à un non-musulman. En effet, l'article 39 alinéa 4 du Code de la famille dispose : « *sont prohibés : ... le mariage d'une musulmane avec un non-musulman et le mariage d'un musulman avec une non-musulmane, sauf si elle appartient aux gens du Livre.* » Ainsi, la lecture de cet article permet de comprendre qu'un homme musulman, en l'occurrence

au titre du 3ème Examen Périodique Universel (EPU), [en ligne], 2016, [consulté le 14 juillet 2020] <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=3676&file=FrenchTranslation#:~:text=%2D%20un%20arr%C3%AAt%20N%C2%B0331,un%20h%C3%A9ritier%20m%C3%A2le%20%C3%A9tait%20acceptable.&text=D'apr%C3%A8s%20lui%2C%20les%20hommes,n'enfante%20pas%20de%20m%C3%A2les.>

³⁹⁷ EL MADANI Morad, « Le désir du mari d'avoir une descendance masculine comme motif objectif et exceptionnel justifiant la polygamie », [en ligne] (en arabe), *Maroc Law*, 21 juin 2016, [consulté le 14 juillet 2020] <https://www.marocdroit.com/رغبة-الزوج-في-إنجاب-مولود-ذكر-مير-موضوعي-استثنائي-للتعدد-نعم-a7255.html>

³⁹⁸ RÉDACTION S&V, « A qui devons-nous d'être fille ou garçon à la naissance ? », [en ligne], *Science et Vie*, n°23, 2019, [consulté le 14 juillet 2020] <https://www.science-et-vie.com/questions-reponses/a-qui-devons-nous-d-etre-fille-ou-garcon-a-la-naissance-41998>

marocain, pourrait se marier à une femme juive ou chrétienne alors que la femme marocaine musulmane ne pourrait se marier qu'à un homme musulman.

L'origine de cette règle législative résulte d'une interprétation du Coran dont on peut débattre. En effet, dans la Sourate 2 Verset 221 il est indiqué : « *N'épousez pas les femmes idolâtres (al mouchrikate) tant qu'elles ne sont pas des croyantes. Une esclave croyante est préférable à une idolâtre libre même si celle-ci a l'avantage de vous plaire. N'épousez pas les hommes idolâtres (al mouchrikine) tant qu'ils ne sont pas des croyants. Un esclave croyant est préférable à un idolâtre, même si ce dernier a l'avantage de vous plaire ; Car ceux-ci (les négateurs) vous convient à l'enfer alors que Dieu, par Sa Grâce, vous invite au paradis et à l'absolution de vos péchés. Dieu décrit avec clarté Ses versets aux êtres humains afin de les amener à réfléchir.* » La lecture de ce verset coranique permet de comprendre qu'il existe une véritable égalité entre les hommes et les femmes puisque tous les deux n'auraient le droit de se marier qu'avec des croyants. S'agissant de la référence aux esclaves dans ce verset, celle-ci est expliquée par la doctrine comme étant « *une révélation des valeurs morales que tentait d'inculquer la Révélation coranique. D'abord, tout en tolérant l'état de fait d'une situation universelle où l'esclavage était chose courante, le Coran tentait parallèlement de briser les premières chaînes de la hiérarchie sociale, en préférant ces pauvres esclaves croyants à ceux qui vivaient dans l'insolence de la richesse et les fastes de l'élite de l'époque*³⁹⁹. » Ainsi, la lecture des dispositions législatives démontre finalement que le principe d'égalité en matière de mariage serait rompu entre les hommes et les femmes contrairement à ce qui est prévu par le verset coranique.

Pour la doctrine islamique, le mariage de l'homme musulman avec la femme juive ou chrétienne serait permis en vertu de la Sourate 5 Verset 5 qui indique : « *Pour ce qui est du mariage, il vous est permis de vous marier aussi bien avec d'honnêtes musulmanes qu'avec d'honnêtes femmes appartenant à ceux qui ont reçu les Écritures avant vous, à condition de leur verser leur dot, de vivre avec elles en union régulière, loin de toute luxure et de tout concubinage.* » Cependant, concernant le mariage de la femme musulmane à un non musulman, on constate que l'unanimité des savants et juristes musulmans s'accordent à ce que l'union entre une musulmane avec un non musulman, qu'il soit polythéiste, chrétien ou juif, serait strictement

³⁹⁹ LAMRABET Asma, *Ce que dit le Coran quant au mariage des hommes et des femmes musulmans avec des non musulmans*, [en ligne], [s.d], [consulté le 14 juillet 2020]
<http://www.asma-lamrabet.com/articles/ce-que-dit-le-coran-quant-au-mariage-des-hommes-et-des-femmes-musulmans-avec-des-non-musulmans/>

interdite⁴⁰⁰. Or, il n'y a aucun texte religieux qui permette ou interdise le mariage entre des musulmanes et les hommes chrétiens ou juifs. La doctrine affirme : « *l'ensemble de la communauté savante s'est accordée à l'interdire pour diverses raisons, certaines relevant de l'analogie (al quiyass), d'autres du consensus (Ijmaa), mais qu'il n'y a pas de raisons précises relevant des textes scripturaires*⁴⁰¹. »

Par conséquent, il est clair qu'en matière de mariage des femmes musulmanes aux non musulmans, il est possible d'arriver à une égalité stricte entre les hommes et les femmes en se fondant sur une interprétation éclairée des versets coraniques et notamment la Sourate 2 Verset 221 précitée. Cela ne pourra se faire qu'à travers l'implication des Oulémas afin d'aboutir à une interprétation conforme au principe d'égalité homme-femme proclamé par la Constitution.

Par ailleurs, la réforme du Code de nationalité de 2006 a permis aux femmes marocaines de transmettre leur nationalité à leurs enfants avec effet rétroactif. Cependant, le Code établit une discrimination en raison du sexe puisque les hommes ont le droit de transmettre leur nationalité à leur épouse étrangère à travers le mariage tandis que la femme marocaine ne peut pas transmettre sa nationalité à son époux étranger. Cela constitue une atteinte claire non seulement au principe d'égalité et de non-discrimination mais également à la citoyenneté des femmes.

Ainsi, une application stricte du principe d'égalité entre les hommes et les femmes en matière de mariage impliquerait de réviser le Code de la famille afin de permettre aux femmes de la même manière qu'aux hommes d'épouser des chrétiens ou des juifs et de transmettre leur nationalité à leurs époux. Elle suppose également d'interdire les mariages polygames puisqu'ils créent une situation d'inégalité entre les deux genres. Enfin, les législations sur le divorce et le droit de garde comportent à leur tour des dispositions inégalitaires qu'il convient de supprimer.

b- En matière de divorce et de droit de garde.

En matière de divorce, l'ancien Code de la famille prévoyait le droit absolu du mari de répudier son épouse sans aucune justification et parfois même sans qu'elle n'en soit informée. L'épouse quant à elle disposait de deux moyens pour dissoudre le lien conjugal : le divorce

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ IBN ACHOUR, « Tafssir atahrir wa atanouwir », p.359, Vol 1-2 in LAMRABET Asma, *Ce que dit le Coran quant au mariage des hommes et des femmes musulmans avec des non musulmans*, op.cit.

pour faute et le recours à la procédure du *khôl* qui signifie l'achat de la répudiation par la femme. S'agissant du divorce pour faute, le législateur prévoyait sept cas où la femme pouvait demander le divorce : pour défaut d'entretien, pour vice rédhibitoire, pour sévices, pour absence du mari, suite au délaissement ou à un serment de continence, pour non-paiement de la partie exigible de la dot ou pour violation de l'engagement de son mari de ne pas lui adjoindre une co-épouse. En dehors de ces cas de figure, la femme, qui ne peut obtenir le divorce judiciaire pour faute et dont le mari refuse la répudiation, devait avoir recours au *khôl* impliquant le versement d'une somme d'argent compensatoire à son mari afin d'obtenir le divorce.

Ainsi, la procédure de divorce au Maroc était marquée du sceau de l'inégalité entre les hommes et les femmes. La *moudouwana* de 2004 a profondément réformé les dispositions relatives au divorce afin de les rendre plus égalitaires et supprimer par conséquent les injustices majeures dont souffraient les femmes marocaines lorsqu'elles souhaitaient dissoudre le lien conjugal. La réforme de 2004 a distingué deux formes de divorce. Le premier est le divorce sous contrôle judiciaire et concerne : le divorce révocable (*Rijii*), le divorce moyennant compensation (*Khôl*), le divorce avant consommation, le divorce par consentement mutuel, le divorce à l'initiative de l'épouse exerçant le droit d'option ainsi que le divorce prononcé après deux précédents divorces. S'agissant de la seconde forme de divorce, elle concerne le divorce judiciaire qui regroupe : le divorce pour cause de discorde, pour manquements à une condition de l'acte de mariage ou pour préjudice, pour défaut d'entretien, pour absence du conjoint, pour vice rédhibitoire, pour serment de continence ou de délaissement.

Les deux principales avancées de la réforme du Code de la famille en matière de divorce concernent l'encadrement de la répudiation unilatérale par le mari et l'introduction du divorce pour discorde. En effet, s'agissant de la répudiation unilatérale par le mari, elle permettait à l'époux de notifier à l'épouse l'acte adoulaire portant répudiation et assignation devant le juge pour homologation sans aucun pouvoir d'appréciation conféré au juge. Cette procédure a été supprimée et remplacée par une procédure qui réserve au juge un pouvoir de contrôle du caractère contradictoire de ce divorce et du respect des droits financiers de l'épouse. Par ailleurs

cette procédure est soumise, comme toutes les autres, à l'obligation pour le juge de procéder à une phase de conciliation⁴⁰².

S'agissant du divorce pour discorde, introduit par la réforme de 2004, il permet à l'un des époux ou les deux de saisir le tribunal pour régler un différend qui les oppose. Le juge doit alors entreprendre une procédure de conciliation. Toutefois, il n'est pas exigé des parties qu'elles invoquent des préjudices particuliers. La seule affirmation que le maintien des liens conjugaux serait intolérable suffit pour justifier la décision de divorce⁴⁰³. Par conséquent, le divorce pour discorde permet à la femme de prendre l'initiative de la rupture du lien conjugal. Il est vrai qu'avant la réforme, la femme pouvait demander le divorce mais le régime des preuves qui lui était imposé était tellement strict qu'il en devenait dissuasif. En 2006, 77.7% des divorces prononcés pour discorde étaient à l'initiative des épouses. Ce chiffre atteint les 60% en 2011 et 56 % en 2015.

Pour autant, le maintien d'une répudiation unilatérale par le mari, même sous le contrôle du juge, peut être considérée comme contraire au principe d'égalité homme femme. En témoigne l'arrêt de la Cour de cassation française statuant sur une affaire de répudiation unilatérale concernant un couple de ressortissants marocains résidant en France. Dans cet arrêt le juge de cassation a indiqué : « ... *Mais, attendu qu'après avoir constaté que M. X... avait choisi le divorce sous contrôle judiciaire régi par les articles 81, 82, 85 et 88 du Code de la famille marocain, et non le divorce judiciaire, et relevé, examinant ainsi les résultats concrets de la décision étrangère, qu'elle consacrait un déséquilibre des droits entre les époux au détriment de la femme qui ne peut engager la procédure qu'avec l'accord de son époux, quand celui-ci peut agir unilatéralement, la cour d'appel en a exactement déduit que cette décision, qui constate la répudiation unilatérale par le mari sans donner d'effet juridique à l'opposition éventuelle de la femme, était contraire au principe d'égalité entre époux lors de la dissolution du mariage, énoncé par l'article 5 du protocole n° 7 du 22 novembre 1984, additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que la France s'est engagée à garantir à toute personne relevant de sa juridiction, et donc à la conception française de l'ordre public international, de sorte que le jugement du tribunal de Tanger ne*

⁴⁰² *Le nouveau Code de la famille marocain*, Rapport établi par des magistrats français à l'issue d'un voyage d'étude (du 19 au 29 juin 2007) sur l'application de cette nouvelle législation. », [en ligne], [consulté le 15 juillet 2020] <http://jafbase.fr/docMaghreb/EtudeDroitMarocain.pdf>

⁴⁰³ *Ibid.*

*pouvait être reconnu en France, s'agissant de deux époux qui y étaient domiciliés ; que le moyen ne peut être accueilli*⁴⁰⁴. »

L'article 5 du protocole n° 7 du 22 novembre 1984, additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales instaure le principe d'égalité entre les époux concernant aussi bien le mariage que sa dissolution. On peut admettre aisément que le principe d'égalité entre les époux découle du principe plus général de l'égalité entre les hommes et les femmes proclamé par la Constitution marocaine à l'article 19 ainsi que de l'article 23 alinéa 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par le Maroc, qui stipule : « *Les États parties au présent Pacte prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.* » Par conséquent, le maintien d'une procédure de répudiation unilatérale par le mari, même sous le contrôle du juge et malgré la présence de procédures de conciliation, peut être considéré comme étant contraire à la Constitution et aux conventions internationales ratifiées par le Royaume. Il conviendrait alors de supprimer cette procédure et de se contenter de la procédure judiciaire de divorce pour discorde qui offre une meilleure et égale protection aux deux époux.

Par ailleurs, plusieurs autres dispositions du Code de la famille continuent de faire preuve de l'inégalité entre les hommes et les femmes notamment concernant les conséquences du divorce. En effet, la tutelle légale des enfants mineurs revient uniquement au père tant pendant le mariage qu'après le divorce en vertu de l'article 236 du Code de la famille. Aussi, le droit de garde est certes confié prioritairement à la mère puis au père ou à la grand-mère maternelle en cas de divorce selon l'article 171. Cependant, le remariage de la femme divorcée constitue, sauf cas exceptionnels, un motif de déchéance de la garde, conformément aux dispositions de l'article 174 du Code de la famille. Ainsi, force est de constater que cet article entraîne une inégalité avérée entre les hommes et les femmes en plus de conduire, implicitement du moins, à limiter la liberté de mariage de la mère divorcée car cela aura pour conséquence de supprimer son droit de garde et parfois même son droit de visite⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Cour de cassation française, civile, Chambre civile 1, 23 octobre 2013, 12-25.802, Publié au bulletin

⁴⁰⁵ ZINE Ghita, « Maroc : La garde des enfants après remariage, cheval de bataille dans l'égalité des droits », [en ligne], *Yabiladi*, 05 août 2019, [consulté le 20 juillet 2020]
<https://www.yabiladi.com/articles/details/81936/maroc-garde-enfants-apres-remariage.html>

En outre, bien que disposant de la garde de ses enfants, la mère divorcée ne peut pas demander le passeport ou tout papier administratif concernant ses enfants mineurs ni quitter le territoire national en leur compagnie, sans l'autorisation de leur père. Ces mêmes dispositions ne sont pas applicables lorsque la garde de l'enfant est confiée au père.

Ainsi, les législations nationales concernant le divorce et le droit de garde doivent être révisées afin d'être compatibles avec le principe d'égalité proclamé par la Constitution. Ce même principe implique également de mettre en place une égalité entre les deux genres en matière de droits politiques et économiques.

3- En matière de droits politiques et économiques.

Le principe d'égalité regroupe deux facettes : l'égalité de droit et l'égalité de fait. Ces deux formes d'égalité nécessitent dans un premier temps l'intervention du législateur pour instaurer l'égalité de droit et favoriser l'égalité de fait, plus difficile à mettre en œuvre. En matière de droits politiques, l'égalité des genres proclamée dès la Constitution de 1962 n'a pas suffi pour instaurer une égalité de fait (a). Il convient de souligner à ce titre que la participation des femmes dans le domaine politique est marginale malgré la proclamation du principe d'égalité en matière politique dès 1962. Par ailleurs, en matière de droits économiques, subsistent encore des inégalités de droit et de fait entre les hommes et les femmes notamment dans l'accès au travail, l'égalité salariale et l'exercice des postes de responsabilité (b).

a- En matière de droits politiques.

Dès la première Constitution de 1962, le principe d'égalité entre les hommes et les femmes a été reconnu dans le domaine politique. Lors des premières élections législatives que le Maroc a connues en 1963, les femmes pouvaient voter pour le choix de leurs représentants. Bien plus, dès 1960 les femmes ont participé au vote lors des élections locales. Cependant, leur participation dans le domaine politique a pris, quant à elle, beaucoup de retard.

En effet, il a fallu attendre trente ans pour que deux femmes soient élues à la Chambre des représentants lors de la législature 1993-1997. Il s'agissait de Latifa Bennani Smirès du parti de l'Istiqlal et Badiaâ Skalli de l'USFP, toutes deux faisant partie de l'opposition parlementaire. S'agissant des élections communales, seules 75 femmes ont été élues sur 22 282 sièges lors des élections de 1992 (soit 0,33 % d'élues), 84 élues pour 24 253 sièges (soit 0,34

% d'élues) en 1997 et 127 élues sur 23 689 (soit 0,54% d'élues) en 2003⁴⁰⁶. En ce qui concerne la participation des femmes au gouvernement, ce n'est qu'avec la nomination du gouvernement d'Abdellatif Filali en 1997 que quatre femmes ont été nommées secrétaires d'État pour la première fois.

En 2001, le législateur a décidé de mettre en place un système de quota permettant de garantir 30 sièges aux femmes au sein de la Chambre des représentants, soit à peu près 10% des 325 sièges de la chambre basse marocaine. Ainsi, lors des élections législatives de 2002, le nombre de députées est passé de 2 à 35, dont 30 élues sur la base de la liste nationale où chaque parti s'engage à ne présenter que des femmes ⁴⁰⁷.

La Constitution de 2011 a dépassé la simple garantie de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine politique. Elle ajoute dans son article 19 : « *L'État marocain œuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes.* » Aussi, l'article 30 dispose : « [...] *La loi prévoit des dispositions de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.* » Ainsi, le constituant marocain a adopté les mêmes pas que son homologue français afin d'encourager la participation des femmes dans le domaine politique et mettre fin au débat relatif à la constitutionnalité de la mise en place de quotas lors des élections nationales ou locales.

En effet, le Conseil constitutionnel français considérait dans une décision de 1982 que l'instauration de quotas pour les élections locales était contraire à la Constitution⁴⁰⁸. Il précisait : « *Considérant que du rapprochement de ces textes, il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la règle, pour l'établissement des listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe, est contraire aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés (...)* ». Afin

⁴⁰⁶ VAIREL Frédéric, « Un quota électoral pour quoi faire ? » in ZAKI Lamia (dir.), *Terrains de campagne au Maroc : les élections législatives de 2007*, Paris, Karthala, 2009, p. 183

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Décision n°82-146 DC du 18 novembre 1982 relative à la Loi modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

de dépasser ce blocage jurisprudentiel, une révision constitutionnelle a eu lieu le 8 juillet 1999 visant à modifier les articles 3 et 4 de la Constitution française en ajoutant que la loi « *favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* » et que « *les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe.* »

À la suite de cette révision constitutionnelle, le législateur français a adopté la loi du 6 juin 2000 mettant en place l'obligation pour les partis de présenter un nombre égal de femmes et d'hommes lors des scrutins de liste, puis la loi du 17 mai 2013, instaurant une parité politique quasi-parfaite pour les élections communautaires, départementales, municipales et intercommunales pour les communes dépassant 1000 habitants. S'agissant des élections nationales et notamment concernant l'élection à l'Assemblée nationale, le législateur a prévu une égalité facultative puisque les partis qui ne présentent pas 50% de candidats de chaque sexe doivent payer une amende.

S'agissant du Maroc, il convient de souligner que la parité proclamée par la Constitution marocaine dans son article 19 ainsi que l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives prévu à l'article 30, ont été traduits dans la loi organique relative à la Chambre des représentants en une liste nationale de 60 femmes⁴⁰⁹ (sur 395) qui ne peuvent être réélues à travers le même procédé lors des élections législatives suivantes⁴¹⁰. Comme nous l'avons mentionné précédemment, plusieurs observateurs attendaient une censure de cette disposition, en ce qu'elle est contraire aux principes de parité et d'égalité puisqu'instituant un quota de 15 % pour les femmes alors qu'il était de 10% sous les précédentes législatures⁴¹¹. Pourtant, rappelons que le Conseil constitutionnel marocain a fait le choix de valider cette disposition en expliquant qu'il ne s'agit que d'une mesure provisoire qui devra être abandonnée lorsque la parité et la promotion de la participation des femmes seront atteintes.

En ce qui concerne les élections locales, la loi organique n° 34-15 modifiant et complétant la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales instaure également un système de quota permettant d'assurer la participation des femmes aux conseils locaux. Au sein des conseils élus selon le mode de scrutin uninominal (communes de moins de 35 000 d'habitants), quatre sièges sont réservés aux

⁴⁰⁹ La modification de la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants a permis de passer de 60 à 90 femmes élues à partir des circonscriptions électorales régionales lors des élections législatives de 2021.

⁴¹⁰ Il convient de noter à ce titre que seules sept femmes ont été élues sous la neuvième législature (2011 – 2016) à partir des circonscriptions électorales locales.

⁴¹¹ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures », *op. cit.*

femmes dans chaque commune contre deux précédemment (Code électoral de 2008). Aussi, concernant les communes où les conseils communaux sont élus selon le mode de scrutin par liste (communes de plus de 35 000 habitants), dans les villes découpées en arrondissements (villes de plus de 200 000 habitants), trois sièges par arrondissement sont réservés aux femmes au niveau du conseil communal ainsi que trois sièges au niveau des conseils d'arrondissement⁴¹². L'adoption de cette loi organique a permis une nette évolution de la participation des femmes marocaines dans les conseils des collectivités territoriales. En ce qui concerne les élus municipaux, la part des femmes atteint 21,2 % en 2015 et 26,6 % en 2021⁴¹³.

Ces chiffres, encourageants certes, ne doivent pas pour autant décourager le législateur organique à réformer davantage les lois électorales pour atteindre la parité voulue par le constituant de 2011. En effet, la parité se définit selon le dictionnaire Larousse comme « *l'égalité de représentation des hommes et des femmes en politique* ». L'égalité implique d'atteindre à terme 50% de participation des femmes au sein des conseils des collectivités territoriales. Il convient à ce titre de prendre exemple sur les lois électorales françaises, qui malgré des réticences et des résistances ci-haut évoquées, ont permis au 1^{er} janvier 2019 d'avoir 40% de femmes élues aux conseils municipaux⁴¹⁴. Par ailleurs, s'agissant de la participation des femmes dans les exécutifs locaux et au sein même du gouvernement, on constate que malgré les réformes menées par le législateur organique pour favoriser la participation des femmes au sein des conseils, aucune ville n'a été présidée par une femme à la suite des élections de 2015 et moins de 1 % des communes le sont, soit une quinzaine sur 1540 communes⁴¹⁵. Les élections locales de 2021 ont relativement corrigé cette situation puisque trois grandes villes sont désormais dirigées par des femmes (Casablanca, Rabat et Marrakech). Aussi, le premier gouvernement à être nommé après l'adoption de la Constitution de 2011 et présidé par Abdellilah Benkirane comptait 30 ministres dont une seule femme en la personne de Bassima Hakkaoui, ministre de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement social. Le deuxième gouvernement Benkirane était composé de 38 ministres dont deux ministres femmes

⁴¹² ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Étude sur les orientations pour une meilleure participation des femmes au sein des conseils des collectivités territoriales du Maroc*, [en ligne], 2017, [consulté le 22 juillet 2020] <https://www.oecd.org/mena/governance/orientations-pour-une-meilleure-participation-des-femmes.pdf>

⁴¹³ Informations communiquées sur le site Internet officiel du ministère de l'Intérieur, dédié exclusivement à la publication des résultats des élections.

⁴¹⁴ VIE PUBLIQUE, *L'application des règles de la parité aux élections municipales : quel bilan ?*, [en ligne], 22 janvier 2020, [consulté le 22 juillet 2020] <https://www.vie-publique.fr/eclairage/270578-bilan-de-lapplication-des-regles-de-la-parite-aux-elections-municipales>

⁴¹⁵ ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Orientations pour une meilleure participation des femmes au sein des conseils des collectivités territoriales du Maroc*, op. cit.

et quatre ministres déléguées auprès de ministres hommes. Les élections législatives de 2017 ont permis au Parti de la Justice et du Développement d'être reconduit à la tête du gouvernement présidé par Saâd Eddine El Othmani. Son premier gouvernement était composé de 26 ministres dont une seule femme chargée de la famille et douze secrétaires d'État dont sept femmes. Le deuxième gouvernement, ne comptant plus que 24 ministres et ministres délégués, a connu la présence de trois ministres femmes et une ministre déléguée. Les élections législatives de 2021 ont consacré la victoire du Rassemblement National des Indépendants conduisant naturellement à la nomination du secrétaire général du parti, Aziz Akhnouch, à la primature. Son gouvernement est composé de 19 ministres dont quatre femmes et cinq ministres délégués dont une seule femme⁴¹⁶.

Par conséquent, malgré la volonté du constituant de mettre en place l'égalité et la parité entre les hommes et les femmes notamment dans l'accès aux fonctions électives, force est de constater que la femme marocaine exerce encore aujourd'hui un rôle marginal dans la gestion des affaires nationales ou locales. Les ministères régaliens comme ceux de la justice, de l'éducation nationale, de l'intérieur, des affaires étrangères n'ont jamais été confiés à des femmes depuis l'indépendance. Idem concernant la présidence des conseils communaux des grandes villes et des régions qui revenaient, jusqu'en 2021, peu souvent aux femmes⁴¹⁷.

Cette situation préoccupante contraste avec le passé et l'histoire du Maroc. En effet, plusieurs femmes ont joué des rôles majeurs en laissant une empreinte indélébile dans l'histoire politique du Maroc. Ces femmes « *tantôt reines, vizirs, régentes, médiatrices, tantôt guerrières, meneuses de luttes paysannes, résistantes anticolonialistes, poètes, féministes* »⁴¹⁸ ont marqué l'histoire du Royaume et ont prouvé que les femmes marocaines, de tout temps, ont disposé de la sagesse, de l'intelligence et du patriotisme que nul ne peut mettre en doute. On peut citer à titre d'exemple, Tin Hinan reine des Touaregs (439 et 533), Caïda Chamsiaz-Ziwawiya (XIVe

⁴¹⁶ Au moment de la nomination du gouvernement Akhnouch le 7 octobre 2021, six femmes occupaient des portefeuilles ministériels dont la ministre de la Santé Nabila Rmili. Toutefois, le 15 octobre 2021 un communiqué du Cabinet royal a fait état de la démission de Mme Rmili qui aurait souhaité se consacrer pleinement à ses fonctions de présidente du Conseil de la ville de Casablanca. Elle a été remplacée par l'ancien ministre de la Santé Khalid Aït Tableb.

⁴¹⁷ Jusqu'aux élections municipales de 2021, très peu de femmes ont été élues à la présidence des conseils communaux. Au niveau des grandes villes, seule Fatima-Zahra Mansouri avait été élue présidente du Conseil de la ville de Marrakech en 2009. Toutefois, une nette amélioration a été observée lors des élections municipales de 2021 puisque trois femmes ont été élues maires de trois grandes villes à savoir Casablanca, Rabat et Marrakech.

⁴¹⁸ OSIRE Glacier, « La trace des femmes dans l'histoire du Maroc », [en ligne], *Revue Relations*, Mars-avril 2015, n° 777, [consulté le 22 juillet 2020], <https://cjf.qc.ca/revue-relations/publication/article/la-trace-des-femmes-dans-lhistoire-du-maroc/>

siècle) de la tribu des Bani Yznaten (Rif), Sayyida al Horra (1493-1562), gouverneur de Tétouan et du Nord-ouest du Maroc pendant trente ans, Zaynab al-Nafzawiyya (1039-1117), reine de l'empire almoravide à l'origine de la conception des plans de la ville de Marrakech⁴¹⁹ ...

L'histoire et le présent du Maroc démontrent que les femmes ont été et sont capables d'occuper les plus hauts postes de l'État et gérer les affaires de la cité avec la plus grande sagesse et lucidité, pourvu qu'une chance leur soit donnée afin de démontrer la multitude de leurs capacités et talents. À ce titre, il conviendrait au législateur organique de s'inspirer de l'histoire marocaine et d'ouvrir les yeux sur le présent pour rendre justice à la femme et lui permettre un meilleur accès aux fonctions politiques. Certes, la discrimination positive, malgré tous les défauts qu'on peut lui prêter, est un moyen utile mais insuffisant pour promouvoir la participation politique des femmes. Le meilleur moyen demeure cependant celui de l'exercice par les femmes de responsabilités politiques majeures afin de démontrer à l'opinion publique leur capacité à gérer les affaires de la cité et gagner la confiance de la nation. Une telle démarche requiert une refonte du système éducatif et des conditions d'accès au travail afin de promouvoir *in fine* l'exercice de hautes fonctions par les femmes.

b- En matière de droits économiques.

La faiblesse de la participation des femmes dans le domaine politique s'accompagne également par l'insuffisance de leur accès à l'emploi en général. Bien que la Constitution ait proclamé l'égalité entre les hommes et les femmes notamment en matière économique, on constate que le travail des femmes au Maroc reste encore en-deçà de l'égalité souhaitée par le constituant.

Une étude réalisée en 2018 par le ministère de la Réforme de l'administration et de la fonction publique révèle que le taux d'activité des femmes est en net recul. Il était de 30.4% en 1999 contre 27.1% en 2011 et seulement 21.3% au troisième trimestre de l'année 2017. Ces chiffres, bien qu'étant très faibles, sont beaucoup plus alarmants lorsqu'on apprend qu'en milieu urbain, elles ne sont que 17.8% à être actives, contre 27.6% en milieu rural⁴²⁰. Par

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ MINISTERE DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport sur la place des femmes fonctionnaires aux postes de responsabilité dans l'administration publique au Maroc*, [en ligne], Mai 2018, p. 66, [consulté le 22 juillet 2020]

ailleurs, la même étude ajoute que près de la moitié des femmes employées au Maroc (48.2%) sont des ouvrières ou des manœuvres agricoles ou dans le secteur de la pêche, 11.6% sont des exploitantes agricoles, pêcheuses, forestières ou chasseuses, 10.9% sont des manœuvres non agricoles, manutentionnaires des petits métiers et 9.6% sont des artisanes ou ouvrières qualifiées des métiers artisanaux.

Aussi, s'agissant de la présence des femmes au sein de la fonction publique, elles représentaient 34.8 % des fonctionnaires publics en 2012⁴²¹ contre 39% en 2016 et 39.8% en 2018. Cependant, selon les chiffres communiqués par le ministère de la Réforme de l'administration en 2016, elles ne sont que 15 % à exercer dans la haute fonction publique (secrétaire général, inspecteur général, directeur) et 22.49% à occuper des postes de responsabilité (chef de division, de service, de département)⁴²². S'agissant du secteur privé, les sociétés cotées comptent en 2020 15% de femmes administratrices selon les statistiques de l'Autorité marocaine du marché des capitaux. Ce chiffre était de 7% en 2012, comme il ressort d'une étude menée par ONU Femmes⁴²³.

Les résultats de ces études démontrent une forte disparité dans l'accès à l'emploi des femmes dans le secteur public et privé ainsi qu'une absence significative des femmes dans les postes de responsabilité des deux secteurs. Cette situation persiste malgré un cadre juridique national consacrant le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le monde du travail et interdisant toute discrimination fondée sur le genre selon le Code du travail de 2004. Par conséquent, à défaut de mécanismes de mise en application et de suivi, cet arsenal juridique adopté par le Maroc demeure inefficace dans la garantie de l'égal accès des hommes et des femmes à l'emploi et dans la lutte contre les discriminations. Alors, il est loisible au législateur et aux pouvoirs publics de mettre en place des contrôles, y compris dans le secteur privé, pour s'assurer du respect du principe d'égalité et de non-discrimination à l'embauche.

https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/RapportPlaceFemmesPostesResponsabilite_APM_26032019_Fr.pdf

⁴²¹ MINISTERE DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Fonctionnaires civils dans les administrations publiques au 31/12/2016*. [en ligne] (en arabe), 2017, p. 27, [consulté le 23 juillet 2020]

https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/FonctionnaireEtat_31122016_Ar.pdf

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ EL GHOUARI Tilila, « Femmes administrateurs : La parité, un levier de performance économique », [en ligne], *l'Economiste*, Edition N° :5717 du 12/03/2020, [consulté le 23 juillet 2020]

<https://www.leconomiste.com/article/1058599-femmes-administrateurs-la-parite-un-levier-de-performance-economique>

Par ailleurs, on constate que ces principes ne sont pas toujours respectés non seulement en matière d'accès au travail mais également s'agissant des salaires. En effet, dans le secteur privé, les salaires des femmes sont inférieurs de 25% en moyenne à ceux des hommes. Les estimations internationales de l'écart salarial entre les femmes et les hommes placent le Maroc au 130ème rang sur 142 pays et au 133ème rang concernant la participation économique des femmes⁴²⁴.

Pour remédier à ces écarts, il conviendrait de réformer le Code du travail marocain de 2004 qui se contente de proclamer l'égalité d'accès et l'égalité salariale entre les hommes et les femmes. Il s'agirait alors de mettre en place de nouveaux outils susceptibles d'imposer une obligation de résultat en matière d'égalité de rémunération entre les deux genres. À ce titre, la loi française n° 2018-771 du 5 septembre 2018, dite loi pour *la liberté de choisir son avenir professionnel*, comporte des idées dont le législateur marocain pourrait s'inspirer. En vertu de cette loi, les employeurs qui ne respecteront pas le principe d'égalité se verront appliquer une pénalité financière et les entreprises d'au moins 50 salariés devront publier des indicateurs sur les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et y remédier. Plus généralement, les articles L1142-7 à L1142-10 du Code du travail français détaillent des mesures permettant de supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise.

En outre, le Code du travail marocain de 2004 comporte toujours des dispositions contraires au principe d'égalité. En effet, le Chapitre V du Livre II Titre Premier est intitulé : « *Des travaux interdits aux femmes et aux mineurs et des dispositions spéciales au travail des femmes et des mineurs.* » La lecture de cet intitulé est pour le moins étonnante dans la mesure où elle évoque le travail des femmes et des mineurs dans une même rubrique. Cela signifie qu'il existerait des métiers interdits aux mineurs, ce qui est normal, mais également aux femmes que l'on compare aux mineurs *in fine*. Ainsi, l'article 181 du Code du travail dispose : « *Il est interdit d'occuper les mineurs de moins de 18 ans, les femmes et les salariés handicapés à des travaux qui présentent des risques de danger excessif, excèdent leurs capacités ou sont susceptibles de porter atteinte aux bonnes mœurs. La liste de ces travaux est fixée par voie réglementaire.* » Une telle disposition, se voulant "protectrice" des personnes vulnérables,

⁴²⁴ CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Étude sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique. Les discriminations à l'égard des femmes dans la vie économique : réalités et recommandations*, [en ligne], 2014, p. 11, [consulté le 23 juillet 2020]

http://www.ces.ma/Documents/PDF/Auto-saisines/AS-18-2014-discriminations-a-l_egard-des-femmes-dans-la-vie-economique/Avis-AS-18-2014-VF.pdf

conduit indéniablement à considérer les femmes comme étant moins capables d'occuper certains emplois que les hommes. Elle entraîne une comparaison malencontreuse et malheureuse des femmes avec les mineurs et les personnes handicapées. Le décret n° 2-04-682 du 29 décembre 2004 fixant les travaux interdits aux mineurs de moins de 18 ans, aux femmes et aux salariés handicapés dispose dans son article 3 : « *il est interdit d'employer les femmes dans les carrières et aux travaux souterrains dans les mines.* » Une telle interdiction, bien que circonscrite, paraît injustifiée puisqu'il existe des métiers, pourtant ouverts aux femmes, dont la dangerosité et la pénibilité sont au moins égales à celles que l'on peut retrouver dans les carrières et les mines. Aussi, bien que ne figurant pas dans le décret de 2004, un autre métier a pendant longtemps été interdit aux femmes. Il s'agit de la fonction de « *adoul* » ou notaire religieux qui était réservée uniquement aux hommes jusqu'à ce que le Roi, après avoir obtenu un avis favorable du Conseil Supérieur des Oulémas, décide le 22 janvier 2018 d'ouvrir aux femmes cette profession⁴²⁵.

Par ailleurs, l'article 214 du Code du travail dispose : « *La suspension du repos hebdomadaire n'est pas applicable aux mineurs de moins de dix-huit ans, ni aux femmes de moins de vingt ans, ni aux salariés handicapés et ce dans les cas fixés par voie réglementaire.* » Cette disposition législative, sous couvert d'une pseudo-protection des femmes, entraîne irrémédiablement une discrimination envers elles, voire une infantilisation. On comprend mal pourquoi un employeur serait autorisé, dans des cas exceptionnels prévus par la loi, à suspendre le repos hebdomadaire d'un jeune salarié de 18 ou 19 ans et ne pourrait pas le faire vis-à-vis de sa collègue du même âge. Il s'agit d'une rupture du principe d'égalité et traduit une conception arriérée de la femme comme étant un être faible et vulnérable qui a besoin d'une protection supérieure à celle que l'on peut conférer aux hommes. Ce genre de dispositions devrait être abrogé de l'ordre normatif marocain afin de traduire la nouvelle conception voulue par le constituant de 2011, faisant de la femme l'égal de l'homme au niveau des droits et des obligations.

⁴²⁵ LE MONDE AVEC AFP, « Le Maroc autorise les femmes à exercer le métier de notaire de droit musulman », [en ligne], *Le Monde*, 23 janvier 2018, [consulté le 23 juillet 2020] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/23/le-maroc-autorise-les-femmes-a-exercer-le-metier-de-notaire-de-droit-musulman_5245853_3212.html

Enfin, le principe d'égalité suppose néanmoins la prise en considération des différences de situations. Par conséquent, il est particulièrement intéressant d'étudier comment le législateur cherche à protéger les minorités et les personnes vulnérables.

B- Les droits des minorités et des personnes vulnérables.

Le principe d'égalité ne concerne pas uniquement les hommes et les femmes. Il implique également d'instaurer une protection garantissant la non-discrimination envers les minorités et les personnes vulnérables. À ce titre, les enfants constituent une catégorie à laquelle il convient de s'intéresser particulièrement. En plus des disparités pouvant exister entre le milieu rural et urbain, favorisant une rupture du principe d'égalité, on constate aussi la présence de plusieurs motifs d'inégalité et de discrimination à l'égard des enfants, surtout si ces derniers ne sont pas le fruit d'un mariage. Par ailleurs, au cours de ces dernières années, le Maroc a connu une présence de plus en plus croissante d'immigrés subsahariens. Face à ce phénomène nouveau, il convient de mettre en place des politiques d'accueil et de lutte contre toute forme de discrimination raciale ou de racisme. Ainsi, il convient de s'intéresser au principe d'égalité dans la protection des droits des enfants (1) ainsi que ceux des minorités et des personnes vulnérables (2).

1- En matière de protection de l'enfance.

L'article 32 alinéa 3 de la Constitution de 2011 dispose : « *Il [l'État] assure une égale protection juridique et une égale considération sociale et morale à tous les enfants, abstraction faite de leur situation familiale.* » Il s'agit de la première fois que le mot « enfant » est introduit dans le texte constitutionnel, ce qui démontre la volonté du constituant d'identifier les enfants comme étant une catégorie vulnérable nécessitant une protection particulière par l'État.

Il convient donc de soulever la question du mariage des mineurs, et plus particulièrement celui des jeunes filles, qui porte atteinte à la santé physique et psychique de l'enfant. Comme mentionné précédemment, l'âge légal du mariage était fixé à 18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes sous les précédentes législations. Depuis la réforme de la *moudouwana* en 2004, ce dernier a été porté à 18 ans à la fois pour les hommes et pour les femmes. Cependant, l'article 20 du Code de la famille permet au juge d'autoriser le mariage du garçon et de la fille avant l'âge de 18 ans précisant l'intérêt et les motifs justifiant ce mariage, après avoir entendu

les parents du mineur ou son représentant légal, et après avoir eu recours à une expertise médicale ou procédé à une enquête sociale.

En 2007, les juges de famille ont reçu 38.331 demandes de mariage précoce et 85 % d'entre elles ont été acceptées⁴²⁶. En 2018, 41.669 demandes ont été déposées et 60 % d'entre elles ont été acceptées. Aussi, 99% des demandes concernaient le mariage de filles mineures⁴²⁷. Ainsi, cette disposition législative fixant l'âge légal du mariage à 18 ans n'a pas eu l'effet escompté puisque les dérogations fixées par le législateur n'ont pas permis de donner une portée pleine et entière à la loi.

Par ailleurs, quand bien même les juges refuseraient le mariage précoce, les couples formés généralement de filles mineures mariées à des hommes majeurs pouvaient recourir au mariage coutumier. Ainsi, les deux époux se contentaient d'une union devant témoins en lisant la première sourate du Coran et décidaient de vivre en commun avec l'accord et parfois même sous la pression des familles et n'établir l'acte de mariage qu'après la majorité de l'enfant ou en ayant recours à l'article 16 précité en vue d'une reconnaissance de mariage. Il est donc clair que les législations ne suffisent pas à faire changer les mentalités et que des contournements sont souvent utilisés pour perpétuer des traditions ancestrales dépassées mais profondément enracinées dans la culture d'un grand nombre de citoyens et notamment en milieu rural.

Aussi, les dispositions législatives relatives aux enfants nés d'une relation hors mariage portent atteinte à l'article 32 alinéa 3 de la Constitution⁴²⁸. En effet, l'article 146 du Code de la famille dispose : « *La filiation, qu'elle résulte d'une relation légitime ou illégitime, est la même par rapport à la mère, en ce qui concerne les effets qu'elle produit.* » Cela signifie qu'un enfant naturel disposera d'une filiation biologique à l'égard de sa mère qui produira les mêmes effets juridiques dont dispose un enfant né d'une relation "légitime". Un livret de famille sera donc remis à sa mère et il pourra suivre sa scolarité et hériter de sa famille maternelle. Cependant, la rupture du principe d'égalité se constate clairement au sujet de la reconnaissance de paternité

⁴²⁶ MURGUE Bérénice, « La Moudawana : les dessous d'une réforme sans précédent », *Les Cahiers de l'Orient*, vol. 102, no. 2, 2011, p. 21.

⁴²⁷ ABOU EZ Eléonore, « Le mariage de filles mineures en hausse "de façon alarmante" au Maroc », [en ligne], *France TV Info*, 27 mars 2019, [consulté le 14 juillet 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/le-mariage-de-filles-mineures-en-hausse-de-facon-alarmante-au-maroc_3250989.html

⁴²⁸ Ledit article dispose : « *Il [l'État] assure une égale protection juridique et une égale considération sociale et morale à tous les enfants, abstraction faite de leur situation familiale.* »

lorsque l'enfant est né hors mariage. Les articles 155 et 156 du Code de la famille précisent qu'il est possible d'établir la filiation paternelle par voie d'expertise scientifique (A.D.N) après des rapports sexuels « douteux » durant la période des fiançailles ou lorsque le mariage, pour des raisons de force majeure, n'a pas pu être authentifié. Le législateur avait prévu un délai initial de cinq ans visant à authentifier les mariages irréguliers, avant que celui-ci ne soit prolongé jusqu'en 2014⁴²⁹.

Par conséquent, en dehors de ces cas de figures, il est impossible à la mère ou à l'enfant né d'une relation hors mariage d'intenter une action en reconnaissance de paternité⁴³⁰. Un père biologique ne souhaitant pas reconnaître sa paternité ne sera donc jamais obligé d'effectuer un test ADN. De plus, malgré la présence d'un test ou tout moyen de preuve, il ne sera pas non plus contraint de reconnaître son enfant⁴³¹. Cela emporte comme conséquence le fait de priver la mère du versement d'une pension alimentaire et empêchera l'enfant d'avoir tout lien de filiation et même d'hériter de sa famille paternelle. Cette absence de filiation pourrait avoir pour conséquence d'admettre la légalité d'un mariage incestueux entre un enfant naturel et son frère ou sa sœur du côté paternel né d'une seconde union. Il s'agit d'une mesure de discrimination flagrante qui conduit à une impunité totale du père après la naissance d'un enfant dont il est pourtant le géniteur⁴³². Il conviendrait alors de modifier les articles 150 à 156 du Code de la famille afin de permettre la reconnaissance de paternité de manière systématique et que cette dernière oblige le père, lorsque cela est avéré notamment par voie d'expertise scientifique, à reconnaître le lien de filiation avec son enfant en intégrant à l'évidence les effets juridiques concomitant.

Par ailleurs, l'accès égalitaire à l'éducation est un enjeu majeur proclamé par la Constitution de 2011 à l'article 31. Cependant, ces objectifs de valeur constitutionnelle se heurtent à la réalité du terrain et notamment aux fortes disparités qui existent entre le milieu

⁴²⁹ MAZOUZ Asma, *la réception du Code de marocain de la famille de 2004 par le droit international privé français – le mariage et ses effets*, Nord Nicolas (dir.), thèse de doctorat, droit, Université de Strasbourg, 2014, p.182

⁴³⁰ MONJID Mariam, « La filiation et l'expertise génétique entre droit et pratique », *REMALD*, n° 158, mai-juin 2021, p. 36-38

⁴³¹ SECHTER-FUNK Iris, « La maternité célibataire au Maroc, entre normes et pratiques », in DUPRET Baudouin et al. (dir.), *Le Maroc au présent : D'une époque à l'autre, une société en mutation*, Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, Casablanca, 2015, p. 362

⁴³² Dans un arrêt de la Cour suprême, n° 323 du 11 janvier 2009, dossier n°711/2/1/2007, le juge suprême a considéré qu'un enfant né à la suite de rapports illégitimes ne peut être affilié au père, du moment qu'aucune preuve des fiançailles n'a pu être rapportée.

urbain et rural. Une étude du Haut-Commissariat au Plan publié en 2019 indique qu'au niveau du collège, le taux net de scolarisation des filles rurales est de 39.73 % contre 80.15 % pour les filles urbaines, 62.62 % pour les filles à l'échelle nationale et 40.46 % pour les garçons ruraux. Au niveau du secondaire qualifiant, ce taux est de l'ordre de 12,48 % contre 57,39 % pour les filles urbaines, 38,1 % pour les filles au niveau national et 19 % pour les garçons ruraux. Par ailleurs, la population féminine rurale comptait encore, en 2014, pas moins de 60 % d'analphabètes contre 31 % des citadines, soit quasiment le double⁴³³.

Les chiffres communiqués ci-haut démontrent qu'il existe une forte inégalité en matière d'éducation, non pas entre les garçons et les filles, mais plutôt entre les jeunes issus des milieux ruraux par rapport à ceux issus des milieux urbains. Cette situation inégalitaire n'est certes pas due à la loi uniquement, mais il convient au législateur d'adopter une loi-cadre permettant de garantir un meilleur accès à l'éducation aux jeunes Marocaines et Marocains issus des milieux ruraux et réduire par conséquent les disparités qui existent entre ces deux milieux. Enfin, le principe d'égalité et son corolaire, celui de non-discrimination, suppose également la prise en compte et la protection des minorités et des étrangers.

2- En matière de protection des étrangers et des minorités.

Le principe d'égalité implique d'apporter une égale protection aux citoyennes et citoyens, y compris les étrangers résidant de manière régulière ou irrégulière au sein du territoire. Lors de cette dernière décennie le Maroc a connu une présence croissante d'immigrés subsahariens et syriens tentant de traverser la méditerranée pour rejoindre le continent européen. Certains ont fait le choix de s'installer durablement au Maroc, ce qui implique une refonte de la politique migratoire du Royaume pour intégrer ces nouvelles données.

Les résultats du dernier recensement organisé en 2014 font état de 86.206 immigrés vivant dans le pays, soit 0.25 % de la population⁴³⁴. La même année, à la suite de l'adoption de la stratégie nationale d'immigration et d'asile, plus de 56.000 demandes de régularisation ont

⁴³³ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, « A propos de la femme rurale au Maroc » [en ligne], *Les Brefs du Plan*, n°10 du 25 octobre 2019, [consulté le 23 juillet 2020]

https://www.hcp.ma/Les-Brefs-du-Plan-N-10-25-Octobre-2019_a2393.html

⁴³⁴ ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Étude sur les interactions entre politiques publiques, migrations et développement au Maroc*, [en ligne], 2017 [consulté le 27 juillet 2020]

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264279193-6-fr.pdf?expires=1595888134&id=id&accname=guest&checksum=8784AFF4576EB4627399308A40B7713E>

été déposées et 43.000 d'entre elles ont été acceptées⁴³⁵. En 2017, le nombre de migrants installés est estimé selon l'ONU à 101.200, soit 0,3% de la population alors que le nombre des travailleurs migrants déclarés auprès de la sécurité sociale marocaine s'élevait à 26.283⁴³⁶. Les estimations des migrants non réguliers ou clandestins, non recensés par les services officiels, sont d'environ 20.000 migrants⁴³⁷.

Ces chiffres reflètent la nouvelle réalité sociale de l'immigration au Maroc qui nécessite par conséquent une harmonisation des législations nationales avec l'article 30 alinéas 3 et 5 de la Constitution qui dispose : « *les ressortissants étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi* » et que « *les conditions d'extradition et d'octroi du droit d'asile sont définies par la loi* ».

Les articles 718 à 745 du Code de procédure pénale traitent de l'extradition des étrangers résidant au Maroc à la demande de leur pays d'origine. L'article 721 indique que le Maroc peut refuser l'extradition d'un résidant poursuivi par son pays pour des crimes de nature politique ou s'il considère que la demande d'extradition n'a été déposée que pour poursuivre et sanctionner un individu pour des raisons racistes ou religieuses ou relatives à sa nationalité ou à ses opinions politiques. Cependant, à aucun moment le législateur ne précise que les demandes d'extradition émanant d'États où il y'a des motifs sérieux de croire que le prévenu risque d'être soumis à la torture, à des traitements inhumains ou dégradants ou à l'exécution de la peine capitale doivent être refusées. Partant du principe que le Maroc reconnaît le droit pour les étrangers de jouir des libertés fondamentales de manière égale par rapport aux nationaux, il convient alors d'empêcher l'extradition ou l'éloignement des étrangers qui risquent de subir des atteintes graves à leur intégrité physique en faisant primer le principe de dignité humaine et l'incrimination de la torture.

Aussi, il convient d'adopter une loi permettant de garantir les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. Jusqu'à présent, lorsqu'un étranger demande l'asile au Maroc, il dépose une demande auprès du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) à Rabat. Si la personne est reconnue comme ayant le statut de réfugié, le HCR fait suivre le dossier au Bureau des Réfugiés

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Y.J, « Migration au Maroc : les recommandations du Conseil économique, social et environnemental », [en ligne], *Médias24*, 30 novembre 2018, [consulté le 27 juillet 2020] <https://www.medias24.com/MAROC/SOCIETE/188054-Migration-au-Maroc-les-recommandations-du-Conseil-economique-social-et-environnemental.html>

⁴³⁷ *Ibid.*

et des Apatrides (BRA) qui est chargé de la régularisation des réfugiés reconnus par le HCR. Toutefois, si le HCR refuse d'octroyer le statut de réfugié au demandeur, ce dernier reçoit une notification de refus et dispose de quatre semaines pour soumettre un recours auprès du même organisme. À la suite de ce recours, la réponse du HCR devient alors définitive. Si elle est négative, la décision du HCR ne peut pas être contestée devant un juge, car elle ne dispose pas d'un caractère administratif⁴³⁸. Une telle procédure empêche donc le demandeur d'asile de défendre ses droits auprès du juge alors que cela est garanti par plusieurs conventions internationales, notamment la Convention de Genève ainsi que par l'article 118 de la Constitution qui dispose : « *L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi. Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.* » Nul doute qu'une décision visant à refuser l'octroi du statut de réfugié est une décision par nature administrative et il convient alors de pouvoir l'attaquer devant le juge administratif.

Le projet de loi 66-17 relatif à l'asile et aux conditions de son octroi est pourtant prêt depuis 2017 mais n'a pas encore été adopté par le Parlement. Dans un communiqué à l'occasion de la Journée mondiale des réfugiés, le CNDH a appelé à accélérer son adoption afin de « *garantir la reconnaissance effective du statut de réfugié compte tenu des dispositions constitutionnelles et des principes du Pacte mondial sur les réfugiés*⁴³⁹ ». Malgré des recherches poussées, nous n'avons pas pu accéder au contenu de ce projet de loi ni en langue française ni en langue arabe et ne nous pouvons pas déterminer si les dispositions du projet de loi mettent en place un contrôle juridictionnel des décisions prises en matière d'octroi du statut de réfugié.

En outre, le principe d'égalité suppose de protéger les minorités contre toute forme de discrimination ou de racisme. À ce titre, l'article 431-1 du Code pénal dispose : « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques en raison de l'origine nationale ou sociale, de la couleur, du sexe, de la situation de famille, de l'état de santé, du*

⁴³⁸ EL HAITI Hajjar, « Entretien avec Younous Arbaoui, chercheur en droit d'asile et président de la Clinique juridique Hijra - On oublie souvent qu'une loi sur l'asile aidera le Maroc à contrôler l'entrée et le séjour sur son territoire », [en ligne], *Le Matin*, 19 juin 2019 [consulté le 28 juillet 2020]

<https://lematin.ma/journal/2019/on-oublie-qu-loi-lasile-aidera-maroc-controler-lentree-sejour-territoire/317974.html#:~:text=Le%20Maroc%20a%20%C3%A9nonc%C3%A9%20sa,n'est%20toujours%20pas%20introduite.&text=Le%20projet%20de%20loi%2066,octroi%20est%20pr%C3%AAt%20depuis%202017.>

⁴³⁹ AGENCE MAROCAINE DE PRESSE, « Journée mondiale des réfugiés: le CNDH appelle à consacrer la reconnaissance effective du statut de réfugié. », [en ligne], *MAP*, 20 juin 2020 [consulté le 28 juillet 2020]

<http://www.mapexpress.ma/actualite/societe-et-regions/journee-mondiale-refugies-cndh-appelle-consacrer-reconnaissance-effective-du-statut-refugie/>

handicap, de l'opinion politique, de l'appartenance syndicale, de l'appartenance ou de la non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. » La formulation de cet article permet d'énumérer plusieurs formes de discrimination, dont la discrimination raciale. Il serait toutefois plus opportun de se fonder sur la définition plus large et plus précise de la discrimination raciale apportée par l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale qui stipule : « *La discrimination raciale vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre forme de la vie publique.* »

Par ailleurs, il convient de soulever la question des Marocains d'origine amazighe. La Constitution de 2011 dans son article 5 alinéa 3 dispose : « *l'amazighe constitue une langue officielle de l'État, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception.* » L'alinéa suivant du même article renvoie à une loi organique la détermination des modalités de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue. Cependant, si le constituant dans son article 86 indique que toutes les lois organiques prévues par la Constitution doivent être soumises pour approbation au Parlement dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature, force est de constater que la loi organique n° 26-16 fixant les étapes de la mise en œuvre du caractère officiel de la langue amazighe n'a été promulguée que le 12 septembre 2019. Ce texte a nécessité deux ans de débat parlementaire et n'a été adopté que le 11 juin 2019 par la Chambre des représentants puis le 23 juillet 2019 par la Chambre des conseillers.

Cette loi organique prévoit de véritables avancées. La langue amazighe sera enseignée à tous les niveaux scolaires et les cartes d'identité nationales, les passeports, les billets de banque et les pièces de monnaie, les factures d'eau, d'électricité et téléphonie, tous les certificats administratifs et les décisions des tribunaux devront être délivrés en langue amazighe également. Cependant, l'article 35 de cette loi fixe des délais d'exécution de plusieurs dispositions à cinq, dix voire quinze ans à partir de sa publication. La mise en place du caractère officiel de la langue amazighe nécessite certes du temps, notamment pour former les enseignants, les magistrats et auxiliaires de justice et plusieurs autres catégories de la fonction publique sur cette langue. Aussi, l'écriture en caractère Tifinagh est actuellement inconnue

même auprès d'une majorité d'amazighs au Maroc⁴⁴⁰. Cependant, retarder de dix ans la concrétisation de certaines dispositions de la loi organique comme l'inclusion de la langue amazighe dans les cartes d'identité nationale et les billets de banque paraît disproportionné. D'autant plus que le ministère de l'Intérieur, trois mois après l'adoption de cette loi par le Parlement, a dévoilé la mise en place d'une nouvelle carte d'identité nationale qui ne comporte toutefois aucune traduction en langue amazighe. Le législateur a certes donné aux pouvoirs publics un délai de dix ans pour mettre en place la délivrance de documents officiels en langue amazighe. Cependant, il aurait été louable d'appliquer cette disposition législative à l'occasion de la création du nouveau modèle de la carte d'identité nationale sans plus attendre.

De même, il convient de souligner qu'il existe encore de nos jours un nombre important d'amazighs ne sachant parler aucune autre langue à part la leur. Cela rend difficile l'accès à des services publics essentiels notamment la justice et la santé. En effet, la faiblesse du nombre d'interprètes assermentés conduit à des difficultés de communication lors des différentes étapes des procédures judiciaires. Cela peut avoir de graves conséquences sur le déroulement et le verdict même des procès. Il aurait été louable au législateur de rendre effectif le caractère officiel de la langue amazighe prioritairement dans le domaine de la justice car cela aura une véritable incidence sur la garantie du procès équitable.

Par ailleurs, l'article 21 de la loi n°37-99 relative à l'état civil, promulgué par le dahir n° 1-02-239 du 3 octobre 2002, prévoit que « *le prénom choisi par la personne faisant la déclaration de naissance en vue de l'inscription sur les registres de l'état civil doit présenter un caractère marocain et ne doit être ni un nom de famille ni un nom composé de plus de deux prénoms, ni un nom de ville, de village ou de tribu, comme il ne doit pas être de nature à porter atteinte aux bonnes mœurs ou à l'ordre public.* » Souvent, cet article est interprété de manière à interdire aux parents l'octroi d'un prénom amazigh à leurs enfants. Les officiers de l'état civil refusaient d'inscrire des prénoms amazighs sous prétexte qu'ils ne présentaient pas « un caractère marocain. » Il convient alors d'amender l'article 21 de la loi relative à l'état civil afin de préciser la portée des termes « prénom à caractère marocain » dans un sens compatible avec le préambule et l'article 5 de la Constitution⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ EL BERKANI Bouchra, *Le choix de la graphie Tifinaghe pour enseigner et apprendre l'Amazighe au Maroc : conditions, représentations, et pratiques*, RISPAIL Marielle (dir.), Thèse de doctorat, didactique des langues et des cultures, université Jean Monnet Saint-Etienne, 2010, p. 217.

⁴⁴¹ ASSOCIATION ADALA, *Étude sur l'harmonisation de la législation marocaine avec le droit international des droits de l'Homme* [en ligne], novembre 2013, p. 30 [consulté le 27 juillet 2020]

En outre, un rapport publié par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies indique que « *plusieurs personnes qui s'identifient comme étant amazighes et marocaines, subissent une discrimination, une exclusion structurelle et même des stéréotypes racistes et l'intolérance qui y est associée en raison de leur langue et culture amazighes*⁴⁴². » Cette forme de racisme et de discrimination se retrouve également auprès des étrangers, notamment subsahariens et syriens, résidant au Royaume.

Ainsi, et conformément à l'article 23 de la Constitution interdisant explicitement toute incitation au racisme, à la haine et à la violence, il est particulièrement judicieux d'inclure dans le Code pénal marocain des dispositions visant à incriminer spécifiquement la diffusion d'idées racistes et de considérer le motif raciste comme circonstance aggravante de la discrimination raciale. Cette réforme pourra apporter de meilleures garanties, y compris pour les personnes appartenant à des groupes raciaux et ethniques ainsi que les non-ressortissants. En effet, comme l'indique le préambule de la Constitution de 2011 : « *Son unité [celle du Maroc], forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen.* » Par conséquent, la coexistence harmonieuse et le vivre-ensemble ne pourront être assurés que s'il existe des législations efficaces permettant de sanctionner toute forme de discrimination ou de racisme.

Enfin, en plus de la liberté individuelle et du principe d'égalité, le droit à la vie et la protection de l'intégrité physique constituent des éléments essentiels des libertés physiques. Il convient alors de s'intéresser à la conformité des législations en vigueur à ce sujet par rapport à la Constitution.

Paragraphe 3 : Un manquement législatif dans la garantie du droit à la vie et la lutte contre les violences.

Le respect de l'intégrité physique et morale des individus passe nécessairement par la protection du droit à la vie, qualifié à juste titre par Victor Hugo de « droit des droits ». Cette

<http://www.abhatoo.net.ma/content/download/58928/1272273/version/1/file/L%E2%80%99harmonisation+de+la+loi+marocaine+avec+le+droit+international+des+droits+de+l'homme.pdf>

⁴⁴² CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Déclaration de fin de mission de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée à l'issue de sa mission au Royaume du Maroc*, [en ligne], Rabat, le 21 décembre 2018, [consulté le 27 juillet 2020]

<https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24043&LangID=F>

protection implique l'ouverture d'un débat sur la nécessité de l'abrogation des dispositions pénales prévoyant la peine de mort (A). Aussi, le respect de l'intégrité physique et morale requiert l'adoption de lois spécifiques permettant de protéger les personnes vulnérables non seulement contre les inégalités et les discriminations qu'ils peuvent subir (et qui ont été l'objet du paragraphe précédent) mais également implique l'obligation pour le Parlement de légiférer de manière à protéger cette catégorie de citoyens contre les violences (B).

A- Le maintien de la peine de mort dans le corpus législatif.

L'article 20 de la Constitution dispose : « *Le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. La loi protège ce droit.* » Il s'agit de la première fois que le constituant marocain insère le droit à la vie au sein de la Loi fondamentale. Dès lors, il convient de soulever la question de la compatibilité entre le droit à la vie et la peine de mort encore prévue aujourd'hui dans le Code pénal marocain.

Le Code pénal recense à ce jour onze infractions passibles de la peine de mort et six dans le Code de la justice militaire⁴⁴³. Cependant, l'exécution de la sentence remonte pour la dernière fois au mois d'août 1993 et celle d'avant à janvier 1982⁴⁴⁴. Pourtant, le Maroc n'a pas réformé ses législations pour abolir la peine de mort officiellement, malgré un effort considérable de lobbying mené par la société civile ainsi que les instances chargées de la promotion des droits de l'Homme à l'instar du CNDH⁴⁴⁵.

L'ancien ministre de la Justice puis ministre des Droits de l'Homme Mustapha Ramid précisait en répondant à la question d'un journaliste sur sa position quant à l'abolition de la peine de mort: « *Pourquoi ceux qui militent pour l'abolition de la peine de mort en font un problème alors qu'il n'y a plus d'exécution ? La peine de mort n'est pas un problème. Pourquoi donc demander son abolition ?* » Il indiquait également à la même occasion : « *Nous n'avons signé aucune convention qui nous contraindrait à abolir la peine de mort. Elle est toujours appliquée au Japon et aux États-Unis. Cela ferait-il de ces pays des nations non démocratiques*

⁴⁴³ Il s'agit des articles : 163, 167, 181, 218 al.2, 369, 396, 415, 424 bis, 424, 588 et 591 du Code pénal.

⁴⁴⁴ AHDANI Jassim, « Peine de mort : le Maroc, un pays en voie d'abolition ? », [en ligne], *Hespress*, 18 janvier 2019, [consulté le 12 août 2020] <https://fr.hespress.com/42785-peine-de-mort-la-maroc-un-pays-en-voie-dabolition.html>

⁴⁴⁵ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Journée mondiale contre la peine de mort : le CNDH réitère sa position de principe visant l'abolition de la peine de mort*, [en ligne], octobre 2019, [consulté le 12 août 2020] <https://www.cndh.org.ma/fr/communiqués/journee-mondiale-contre-la-peine-de-mort-le-cndh-reitere-sa-position-de-principe-visant>

? En plus, nous prenons le pouls de la société et la majorité est contre l'abolition de la peine capitale. Quand un individu prend d'assaut un rassemblement de 200 personnes ou une école et tue plusieurs dizaines ou centaines de personnes, quelle serait la sanction qu'il mériterait après un procès équitable à votre avis ? La peine capitale, tout simplement⁴⁴⁶. »

Malgré ces déclarations, plusieurs éléments laissent à penser qu'une abolition de la peine de mort demeure envisageable. En effet, dès juillet 1994, le Roi du Maroc feu Hassan II avait accordé une grâce royale à tous les condamnés à mort permettant de commuer leurs peines en réclusion à perpétuité. À l'occasion de la fête du Trône de 2019 célébrant les 20 ans de règne du Roi Mohammed VI, une grâce royale a été accordée à 31 condamnés à mort dont la peine a été commuée en réclusion à perpétuité. Il restait alors 60 autres condamnés à mort dans les prisons marocaines⁴⁴⁷. En 2016, le CNDH avait demandé puis obtenu la grâce Royale pour Khadija Amrir, une détenue modèle qui a passé plus de 22 ans en prison et qui a fait preuve de bonne conduite. Elle s'était vue accorder à trois reprises la grâce Royale lui permettant de bénéficier de la commutation de la peine capitale à la prison perpétuelle, puis en peine à temps, avant de bénéficier d'une grâce sur le reliquat de la peine⁴⁴⁸. À l'occasion de la fête du Trône de 2022, deux détenus ont bénéficié de la commutation de la peine de mort prononcée à leur rencontre en peine perpétuelle⁴⁴⁹.

Par ailleurs, un discours du Roi Mohammed VI prononcé en 2014 à l'occasion du deuxième Forum mondial des droits de l'Homme à Marrakech indiquait : « *Nous nous félicitons du débat, autour de la peine de mort, mené à l'initiative de la société civile, et de nombreux parlementaires et juristes. Il permettra la maturation et l'approfondissement de cette problématique.* » Cela a été interprété comme une invitation à l'abolition de la peine de mort

⁴⁴⁶ LA REDACTION TEL QUEL, « Mustapha Ramid: "La torture n'est pas systématique au Maroc" 3/3 », [en ligne], *Tel Quel*, 14 février 2018, [consulté le 12 août 2020] https://telquel.ma/2018/02/14/mustapha-ramid-torture-existe-toujours-au-maroc_1580275

⁴⁴⁷ ENSEMBLE CONTRE LA PEINE DE MORT, *Communiqué - 31 condamnés à mort Marocains graciés par le roi Mohammed VI*, [en ligne], 2 août 2019, [consulté le 12 août 2020] <http://www.ecpm.org/31-condamnes-a-mort-marocains-gracies-par-le-roi-mohammed-vi/>

⁴⁴⁸ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Khadija Amrir, ancienne condamnée à la peine de mort bénéficie de la grâce royale suite à une initiative du CNDH*, [en ligne], août 2016, [consulté le 12 août 2020] <https://www.cndh.org.ma/fr/communiqués/khadija-amrir-ancienne-condamnee-la-peine-de-mort-beneficie-de-la-grace-royale-suite-une>

⁴⁴⁹ « Grâce Royale à l'occasion de la fête du Trône », [en ligne], *Médias24*, 29 juillet 2022, [consulté le 30 juillet 2022] <https://medias24.com/2022/07/29/grace-royale-a-loccasion-de-la-fete-du-trone/>

d'autant plus qu'il existe un Réseau parlementaire marocain contre la peine de mort composé de plus de 240 députés⁴⁵⁰ (en 2014) qui pourrait permettre d'atteindre cette finalité.

Ainsi, l'abolition de la peine de mort semble souhaitable pour harmoniser les législations nationales avec la Constitution et notamment l'article 20. Elle l'est également car elle permet de préserver les principes de liberté et de dignité, d'autant plus que la justice étant humaine, celle-ci peut se tromper. En outre, l'argument selon lequel la peine de mort constituerait un élément dissuasif contre la criminalité n'est pas si fiable. À titre d'exemple, au Canada, le taux d'homicide pour cent milles habitants est tombé d'un pic de 3,9 en 1975, un an avant l'abolition de la peine de mort, à 2,41 en 1980. Pour l'année 2000, alors qu'aux États-Unis la police rapportait le chiffre de 5,5 homicides pour 100.000 habitants, la police canadienne faisait état d'un taux de 1,8⁴⁵¹.

Enfin, si la peine de mort mérite d'être effacée du registre des sanctions prévues par le législateur, il convient néanmoins de s'intéresser à celles qui permettent de lutter contre les violences et qui nécessitent une grande rigueur de la part du Parlement afin de garantir le respect de l'intégrité physique et morale des citoyennes et des citoyens.

B- Les carences en matière de lutte contre les violences.

L'article 22 de la Constitution de 2011 dispose : « *Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité physique ou morale de quiconque, en quelque circonstance que ce soit et par quelque personne que ce soit, privée ou publique.* »

Cet article proclame le droit de protéger et respecter l'intégrité physique ou morale des individus et condamne les atteintes à ce droit, qu'elles soient portées par des personnes publiques ou privées. Il traite de la question de la violence à deux niveaux : d'une part, il concerne les violences qui peuvent être portées par des personnes privées, notamment dans un cadre familial ou au niveau du travail, d'autre part, il traite de la violence qui peut être exercée par des personnes publiques comme lors d'interrogatoires menés dans le cadre d'enquêtes judiciaires ou encore en ce qui concerne des opérations de maintien de l'ordre public au cours

⁴⁵⁰ ENSEMBLE CONTRE LA PEINE DE MORT, *Communiqué - La dynamique abolitionniste marocaine gagne du terrain et traverse les frontières*, [en ligne], 9 décembre 2014, [consulté le 12 août 2020] <http://www.ecpm.org/la-dynamique-abolitionniste-marocaine-gagne-du-terrain-et-traverse-les-frontieres/>

⁴⁵¹ FEDERATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS, *Communiqué - Pourquoi se mobiliser contre la peine de mort...*, [en ligne], Octobre 2007, [consulté le 12 août 2020] <https://www.fidh.org/IMG/pdf/Maroc480pdmfr2007.pdf>

desquelles les forces de police peuvent recourir à la force de manière excessive. Cela peut porter atteinte à l'intégrité physique et morale des individus et nécessite par conséquent l'intervention du législateur.

S'agissant des violences faites aux femmes, le Royaume a adopté en 2018 une importante loi, très attendue en la matière, après cinq années de débats et controverses⁴⁵². Cette loi contient deux types de dispositions : répressives, cherchant à aggraver certaines sanctions précédemment prévues ou à créer de nouvelles infractions ; mais également préventives, à travers la mise en place d'outils de prévention des violences faites aux femmes et la garantie d'une meilleure prise en charge des femmes qui en sont victimes.

La loi 103-13 a prévu pour la première fois la condamnation de l'injure à l'encontre des femmes et de la diffamation en raison du sexe⁴⁵³. Elle prévoit également des peines de prison à l'encontre de chaque individu qui aurait expulsé son conjoint du foyer conjugal ou refuserait de l'y ramener⁴⁵⁴ et incrimine la dissipation ou la cession de biens matrimoniaux dans l'intention de nuire à l'autre conjoint ou aux enfants⁴⁵⁵. Par ailleurs, le harcèlement sexuel est également sanctionné par une peine de prison lorsque celui-ci a lieu dans l'espace public ou à travers d'autres moyens de communication⁴⁵⁶ (messages, mails, réseaux sociaux ...). Les peines encourues peuvent être doublées si l'auteur du harcèlement est un collègue de travail ou un agent en charge du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les espaces publics ou autres⁴⁵⁷.

Le mariage forcé a également été incriminé à l'article 503-2-1 du Code pénal qui dispose : « *Sans préjudice de dispositions pénales plus sévères, est puni d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de 10.000 à 30.000 dirhams ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque contraint une personne au mariage en ayant recours à la violence ou à des menaces.* » Il ajoute dans un deuxième alinéa : « *La peine est portée au double, si la contrainte au mariage, en ayant recours à la violence ou à des menaces, est commise contre une femme en raison de son sexe ou contre une femme mineure, en situation de handicap ou*

⁴⁵² Loi n° 103-13 relative à la lutte contre les violences faites aux femmes promulguée par dahir n° 1-18-19 du 22 février 2018

⁴⁵³ Articles 444-1 et 444-2 du Code pénal, prévus par la loi 103-13 précitée.

⁴⁵⁴ L'article 480-1 du Code pénal prévu par la loi 103-13 dispose : « *est puni d'un emprisonnement d'un mois à trois mois et d'une amende de 2.000 à 5.000 dirhams, l'expulsion de foyer conjugal ou le refus de ramener le conjoint expulsé au foyer conjugal, conformément à ce qui est prévu à l'article 53 du Code de la famille. La peine est portée au double en cas de récidive.* »

⁴⁵⁵ Article 526-1 du Code pénal.

⁴⁵⁶ Article 503-1-1 du Code pénal

⁴⁵⁷ *Ibid.*

connue pour ses capacités mentales faibles. » Le troisième alinéa du même article dispose : « *La poursuite ne peut être engagée sur plainte de la personne lésée. Le retrait de la plainte met fin aux poursuites et aux effets de la décision judiciaire ayant acquis la force de la chose jugée, si elle a été prononcée.* »

Cependant, malgré ces avancées, certaines ONG qualifient la loi 103-13 de « *montagne qui a accouché d'une souris*⁴⁵⁸. » En effet, la loi adoptée présente plusieurs carences et lacunes qui engendrent la légitimation et le maintien de certaines situations de violences contre les femmes. L'article 503-2-1, interdisant le mariage forcé, prévoit dans son dernier alinéa la possibilité d'innocenter l'individu qui aurait eu recours à la violence ou aux menaces pour contraindre une personne au mariage si la plainte était retirée, même après décision judiciaire ayant acquis la force de la chose jugée. Ces dispositions peuvent constituer une pression supplémentaire aux femmes victimes d'un mariage forcé puisqu'elles peuvent être contraintes de demander l'abandon des charges.

Concernant les mesures de protection, la loi 103-13 prévoit dans son article 5 l'introduction de l'article 88-1 du Code pénal mettant en place des injonctions restrictives qui interdisent à une personne accusée de violences de contacter, d'approcher ou de communiquer avec la victime. Cependant, les injonctions restrictives ne peuvent être prononcées qu'en matière pénale, à la suite d'une condamnation ou d'un dépôt de plainte. Or, peu de femmes portent plainte contre leurs conjoints et même lorsque c'est le cas, elles finissent souvent par retirer leurs plaintes, ce qui constitue pour le législateur un motif de lever les injonctions. Il aurait été plus judicieux de prévoir ces injonctions indépendamment du dépôt d'une plainte afin de garantir efficacement la protection des femmes contre les violences.

Par ailleurs, certaines incriminations n'ont pas été prévues par le législateur à l'instar du viol conjugal. Certes, l'article premier de la loi 103-11 définit de manière large les violences faites aux femmes les qualifiant comme : « *tout acte matériel ou moral ou abstention fondés sur la discrimination en raison du sexe entraînant pour la femme un préjudice corporel, psychologique, sexuel ou économique.* » Or, la qualification de viol conjugal ne figure pas clairement dans le Code pénal bien que celui-ci ne distingue pas si le viol est commis par un

⁴⁵⁸ FÉDÉRATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS, *Communiqué - Loi marocaine contre les violences faites aux femmes : quand la montagne accouche d'une souris*, [en ligne], 23 février 2018, [consulté le 09 août 2020] <https://www.fidh.org/fr/regions/maghreb-moyen-orient/maroc/loi-marocaine-contre-les-violences-faites-aux-femmes-quand-la#nb2>

individu ou par l'époux lui-même. À ce titre, il convient de s'arrêter sur la jurisprudence afin de connaître l'interprétation des dispositions législatives en matière de viol conjugal.

Dans un arrêt de la chambre criminelle de la cour d'appel de Tanger, le juge marocain a pour la première fois condamné un homme pour viol conjugal bien que ce chef d'accusation ne figurait pas clairement dans le Code pénal⁴⁵⁹. Dans cette affaire, un homme et une femme originaires de la ville de Larache se sont mariés officiellement mais n'avaient pas encore célébré le mariage faute de moyens financiers. Pendant plus d'un an, aucun rapport sexuel complet n'avait eu lieu entre les deux individus qui attendaient la fête et la nuit de noces pour faire connaissance sur un plan plus intime. Cependant, le 29 juin 2018, alors que son mari lui rendait visite au domicile de son père, il décida de profiter de l'absence de sa famille pour l'obliger à avoir un rapport sexuel entraînant une déchirure vaginale suivie d'une hémorragie. Le tribunal de première instance de Tanger a décidé de requalifier les faits en violence conjugale et condamna le mari à une peine de prison de deux ans ferme, une amende et un dédommagement de 30.000 dirhams (environ 3000 euros) pour son épouse. Il interjeta appel.

Dans son arrêt précité, la cour d'appel de Tanger a défini le viol conjugal comme étant tout rapport sexuel entre un homme et son épouse sans son consentement et en utilisant la contrainte. Elle précise également dans son arrêt que la contrainte ne peut pas être uniquement matérielle à travers la contrainte physique mais peut résulter d'un chantage ou de menaces. Par ailleurs, la cour indique que le législateur marocain dans sa définition du viol à l'article 486 du Code pénal n'a pas exclu les femmes mariées du champ de l'application de cet article. Elle ajoute : « *le lien conjugal doit assurer la protection de l'épouse et ne doit pas être utilisé comme prétexte pour consommer un rapport sexuel d'une manière à laquelle elle n'a pas consenti* ». Aussi, il est intéressant de relever que la cour d'appel a motivé son arrêt en ayant recours à des arguments de droit comparé, notamment en faisant référence à un arrêt de la Cour de cassation française du 5 octobre 1990 dans lequel elle indique : « *l'absence de consentement de la victime est l'élément caractéristique du crime de viol ... la volonté des époux de mettre en commun et de partager tout ce qui a trait à la pudeur n'autorise nullement l'un d'entre eux à imposer à l'autre par violence un acte sexuel s'il n'y consent et que notamment doit être respectée la liberté*

⁴⁵⁹ Arrêt de la chambre criminelle de la cour d'appel de Tanger n° 232 - dossier n° 203/2019/2612 en date du 4 avril 2019 [en ligne] (en arabe), publié le 19 décembre 2019 [consulté le 09 août 2020], in https://legal-agenda.com/article.php?id=6276&fbclid=IwAR3S28uyfjo20rmhnK8jpThgATEdEL5SEF29q26i-QylqAqhATF68VBPRYY#_ftn1

*sexuelle de la femme mariée.*⁴⁶⁰ » Ainsi, la cour d'appel de Tanger a décidé de condamner le prévenu pour viol conformément aux articles 486 et 488 du Code pénal et a annulé le jugement du tribunal de première instance qualifiant les faits de violences conjugales. Cependant, étant donné que son épouse a décidé de retirer sa plainte, l'époux a échappé à la prison, bénéficiant d'un sursis. Ainsi, en l'absence d'un texte législatif clair en la matière, la condamnation pour viol conjugal reste sujette à différentes interprétations. La question désormais est de savoir si cette décision pourra faire jurisprudence.

S'agissant des enfants, la loi 103-13 ne prévoit pas de dispositions spécifiques permettant de protéger les enfants contre toutes les formes de violence. Il convient de souligner à ce titre que la Constitution proclame la protection des enfants dans les articles 22, 32 et 34. Aussi, le Maroc a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant et les deux Protocoles facultatifs à cette Convention, concernant respectivement l'implication d'enfants dans les conflits armés et la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Pour autant, les lois en vigueur ne protègent pas suffisamment cette catégorie vulnérable contre les violences. Par conséquent, il convient d'adopter une loi spécifique permettant d'interdire notamment les châtiments corporels au sein de la famille ainsi qu'au niveau des écoles et des centres de protection de l'enfance. Aussi, il est nécessaire de prévoir des mécanismes de prise en charge des enfants victimes de violences, notamment les violences sexuelles comme cela a été prévu concernant les femmes.

En ce qui concerne les violences perpétrées par les personnes publiques, nous avons vu au début de cette section les garanties et les limites de la protection apportée par le législateur aux citoyens notamment lors des gardes à vue et en matière de conditions de détention. Aussi, dans la section suivante nous nous intéresserons en partie à la question des violences policières qui menacent la liberté d'expression, de rassemblement et de manifestation. Plus généralement, la deuxième section du présent chapitre analysera les manquements liés à la protection législative des libertés intellectuelles.

⁴⁶⁰ Cour de cassation française chambre criminelle- Audience publique du mercredi 5 septembre 1990. N° de pourvoi : 90-83.786. Publié au bulletin.

Section 2 : Les manquements liés à la protection législative des libertés intellectuelles.

Les libertés intellectuelles, également appelées libertés de l'esprit, sont intimement liées à la personne humaine en tant qu'être pensant ayant des opinions qu'il peut exprimer librement⁴⁶¹. Ces libertés sont à la fois strictement personnelles comme la liberté religieuse (Paragraphe 1) mais également collectives comme la liberté d'associations, de réunions et de manifestations (Paragraphe 2). Leur exercice nécessite obligatoirement la garantie de la liberté d'opinion et d'expression surtout à travers les canaux permettant de concrétiser ces libertés, en particulier la presse et les médias (Paragraphe 3).

Paragraphe 1- En matière de liberté religieuse.

L'article 3 de la Constitution de 2011 dispose : « *L'Islam est la religion de l'État, qui garantit à tous le libre exercice des cultes.* » Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, l'opposition d'une large coalition conservatrice a conduit à l'abandon de la liberté de conscience du texte constitutionnel, bien que cette disposition figurait dans un premier temps dans les moutures proposées par la CCRC. Cependant, l'abandon de la proclamation de la liberté de conscience doit être nuancé par les nombreux renvois à l'Islam modéré et tolérant auquel fait référence le préambule de la Loi fondamentale ainsi que la reconnaissance des libertés de pensée et d'opinion proclamées à l'article 25 de la Constitution. Aussi, l'article 18 alinéa 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule : « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.* » Par conséquent, si la liberté de conscience n'est pas proclamée officiellement dans le texte constitutionnel, celle-ci figure dans une convention internationale ratifiée par le Maroc et résulte à la fois de la liberté de pensée et du principe de non-discrimination en raison des croyances prévus par le constituant.

Par ailleurs, le préambule de la Constitution souligne la diversité de l'identité nationale du Royaume forgée par : « *la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et*

⁴⁶¹ OBERDORFF Henri, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales, op. cit.* p. 553

saharo-hassanie, nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen. » Il convient de souligner à ce titre qu'en matière religieuse, il existe deux communautés marocaines officiellement reconnues par le régime : la communauté musulmane sunnite malékite et la communauté juive marocaine. Lorsque le Royaume a obtenu son indépendance en 1956, la population marocaine s'élevait à onze millions d'habitants dont 230.000 à 250.000 citoyens juifs⁴⁶². Ces derniers ont toujours été considérés comme « les protégés » du Roi Feu Mohammed V qui avait refusé de les discriminer et de les livrer aux forces d'occupation françaises de Vichy et aux nazis pendant la Seconde Guerre mondiale⁴⁶³.

Après l'indépendance du Royaume, une vague de départ des juifs marocains vers Israël a eu lieu. Le défunt Roi considérait ce départ comme « *un échec personnel, tel un père qui délaisse ses enfants et n'accourt pas à leur secours lorsqu'ils commettent une erreur*⁴⁶⁴. » Depuis, le nombre de ressortissants juifs marocains a considérablement baissé. Ils étaient 160.032 juifs à vivre au Maroc en 1960, 110.000 en 1963, 55.000 en 1965, 30.000 en 1972 et seulement 5000 en 2003⁴⁶⁵. De nos jours, entre 2500 à 3000 juifs uniquement vivent au Maroc. Cependant, bien que peu nombreuse, la communauté juive marocaine bénéficie d'une reconnaissance particulière de l'État.

Il existe au Maroc des lois et des tribunaux spécifiques destinés aux ressortissants juifs et dirigés par des autorités rabbiniques afin d'appliquer le droit hébraïque dans des matières relatives au mariage, à l'héritage et aux affaires familiales. Aussi, des commémorations juives se déroulent régulièrement dans plusieurs villes au Maroc où affluent des centaines de pèlerins juifs. Il convient également de souligner que des juifs ont déjà fait partie du gouvernement marocain et actuellement l'un des conseillers du Roi Mohammed VI est un citoyen juif marocain. Ainsi, le Maroc a toujours permis à ses ressortissants juifs d'exercer leur culte en toute liberté. Bien plus, alors que la ville de Casablanca comptait les deux seuls musées juifs

⁴⁶² KENBIB Mohamed, *Juifs et musulmans au Maroc : des origines à nos jours*, Tallendier, 2016, p. 140

⁴⁶³ TCHOUNAND Ristel, « New-York : Mohammed V honoré pour avoir empêché l'application des lois de Vichy aux juifs du Maroc. », [en ligne], *Yabiladi*, 23/12/2015, [consulté le 14 août 2020]

<https://www.yabiladi.com/articles/details/41185/new-york-mohammed-honore-pour-avoir.html>

⁴⁶⁴ NUN YIGAL Bin, « La quête d'un compromis pour l'évacuation des Juifs du Maroc », [en ligne], *Pardès*, 2003/1, n° 34, [consulté le 14 août 2020] <https://www.cairn.info/revue-pardes-2003-1-page-75.htm>

⁴⁶⁵ *Ibid.*

du monde arabe, le Roi Mohammed VI a lancé en 2019 la construction à Fès, capitale spirituelle du Royaume, d'un troisième musée consacré à la culture juive du Maroc⁴⁶⁶.

S'agissant du christianisme, il est difficile d'établir le nombre exact d'individus épousant cette religion et vivant au Maroc. Il est certain cependant que leur nombre est en nette croissance notamment en raison de la vague migratoire subsaharienne. Certaines sources font état de 40.000 chrétiens vivant dans le Royaume dont 10.000 protestants⁴⁶⁷. S'agissant des lieux de culte, 44 églises sont ouvertes aux croyants et animées par 57 prêtres d'une quinzaine de nationalités, supervisés par deux évêques, à Tanger et Rabat⁴⁶⁸. Si les catholiques et les protestants ne disposent pas de lois ou de tribunaux propres à l'instar de la communauté juive, ils bénéficient néanmoins d'une grande liberté dans l'exercice de leur culte, même si le législateur a prévu une seule limite au sein du Code pénal liée au prosélytisme. En effet, l'article 220 alinéa 2 du Code pénal dispose : « *Est puni de la même peine [emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 200 à 500 dirhams], quiconque emploie des moyens de séduction dans le but d'ébranler la foi d'un musulman ou de le convertir à une autre religion, soit en exploitant sa faiblesse ou ses besoins, soit en utilisant à ces fins des établissements d'enseignement, de santé, des asiles ou des orphelinats.* »

Toutefois, si le libre exercice des cultes est garanti par la Constitution et protégé par la loi pour les ressortissants juifs marocains et les étrangers catholiques et protestants, la situation est différente lorsqu'il s'agit de Marocains convertis au christianisme ou revendiquant leur athéisme.

Dans un *Hadith* du prophète rapporté par Ibn Abbas, il est indiqué : « *quiconque change sa religion, tuez-le.* » Le Conseil des Oulémas, dans un recueil des *fatwas* (avis religieux) émis entre 2004 et 2012 considérait que lorsqu'un musulman abjure sa foi, la peine de mort doit être

⁴⁶⁶ H24INFO.MA AVEC MAP, « Qotbi: la construction d'un musée de la culture juive à Fès est une initiative "exceptionnelle" », [en ligne], *H24 INFO*, 16 avril 2019, [consulté le 14 août 2020]

<https://www.h24info.ma/culture/qotbi-la-construction-dun-musee-de-la-culture-juive-a-fes-est-une-initiative-exceptionnelle/>

⁴⁶⁷ HALLET Bernard, « Maroc : moins de 1% de chrétiens », [en ligne], *Centre catholique des medias Cath-Info*, 28 mars 2019, [consulté le 14 août 2020] <https://www.cath.ch/newsf/maroc-moins-de-1-de-chretiens/>

⁴⁶⁸ LE POINT AFRIQUE (AVEC AFP), « Maroc : là où une petite communauté chrétienne reprend son souffle », [en ligne], *Le Point.fr*, 28mars 2019, [consulté le 15 août 2020] https://www.lepoint.fr/afrique/maroc-la-ou-une-petite-communaute-chretienne-reprend-son-souffle-28-03-2019-2304518_3826.php

appliquée⁴⁶⁹. Même si le Conseil ne demande pas une application réelle de cette sentence⁴⁷⁰, son avis a suscité une vague d'indignation et ne fait pas l'objet d'une unanimité auprès des théologiens marocains et musulmans. En effet, Ahmed Abbadi, secrétaire général de la Ligue Mohammedia des Oulémas, expliquait qu'il ne saurait y avoir de contrainte en matière de croyance⁴⁷¹. Il s'appuyait sur le Coran pour affirmer que la question de la croyance est en fait un droit de l'Homme conformément à la Sourate 2 Verset 256 qui indique : « *Nulle contrainte en religion ! Car le bon chemin se distingue assurément de l'égarement.* » Il expliquait que ce même verset implique « *qu'on ne peut pas mettre à mort un homme en raison de ses croyances.*⁴⁷² »

En 2017, le Conseil supérieur des Oulémas a publié un document intitulé : « *La voie des savants* » qui représente non pas une fatwa ou un avis religieux, mais plutôt les visions et opinions d'un certain nombre d'Oulémas, membres du Conseil⁴⁷³. Dans ce document, il est fait rappel du *Hadith* du prophète précité, mais l'interprétation qui en est faite est différente voire opposée par rapport à l'avis publié en 2012. En effet, il est mentionné que : « *le Hadith est dépendant de sa suite 'celui qui abandonne sa religion et qui trahit son groupe'. L'apostasie, qui n'était alors que le fait de rejoindre un groupe de polythéistes adversaires dans un contexte des guerres, est donc d'ordre politique et non pas intellectuel*⁴⁷⁴. » Ainsi, selon cette interprétation, la conversion d'un musulman à une autre religion n'appelle pas de condamnations à la peine de mort mais c'est plutôt la haute trahison qui impliquerait cette sentence.

Cependant, il convient de souligner que depuis l'adoption du Code pénal en 1962, l'apostasie n'est pas punie au Maroc. Pourtant, le 3 septembre 2013 le tribunal de première instance de Fès a condamné un Marocain converti au christianisme à trente mois de prison et à une amende de 5000 dirhams (455 euros) pour « *tentative de diffusion de la foi chrétienne*

⁴⁶⁹ N. E., « La fatwa du Conseil des oulémas au sujet de l'apostasie soulève une grande émotion », [en ligne], *Médias24*, 17 avril 2013, [consulté le 15 août 2020], <https://www.medias24.com/537-La-fatwa-du-Conseil-des-oulemas-au-sujet-de-l-apostasie-souleve-une-grande-emotion.html>

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ ABBADI Ahmed, « La peine de mort dans la doctrine islamique », [en ligne], *Séminaire sur la peine de mort sous la direction d'ECPM et du CCDH*, 11 et 12 octobre 2008, Rabat, p. 24, [consulté le 15 août 2020] <http://www.ecpm.org/wp-content/uploads/ACTES-Rabat-2008-Fr.pdf>

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ BENARGANE Yassine, « Désintox : Le Conseil supérieur des oulémas du Maroc n'a pas modifié sa position sur l'apostasie », [en ligne], *Yabiladi*, 9 février 2017, [consulté le 15 août 2020]

<https://www.yabiladi.com/articles/details/50804/desintox-conseil-superieur-oulemas-maroc.html>

⁴⁷⁴ *Ibid.*

auprès de jeunes musulmans »⁴⁷⁵. En effet, face à l'absence d'incrimination pénale de l'apostasie, certains juges se servaient de l'article 220 du Code pénal pour condamner les Marocains convertis, bien qu'il ne soit pas établi qu'ils se soient livrés à des activités de prosélytisme. Il s'agissait d'un moyen détourné permettant aux juges les plus conservateurs d'apporter une sanction à ce qui pouvait être considéré par certains comme outrageant. Cela se faisait en contradiction totale avec le principe de légalité des délits et des peines pourtant proclamé par la Constitution. À ce titre, le ministre de la Justice de l'époque, Mustapha Ramid, en tant que chef du parquet, avait réagi à cette affaire en demandant à ce que l'accusé soit innocenté, car selon lui : « *il n'était pas coupable de l'ébranlement de la foi d'un musulman*⁴⁷⁶. » Ainsi, au cours de l'audience du 6 février 2014 devant la cour d'appel de Fès, le représentant du ministère public a déclaré ne retenir aucune charge et a précisé que « *la Constitution de 2011 garantit le libre exercice de culte à tous les citoyens marocains.* » La cour d'appel a donc décidé de relaxer l'individu⁴⁷⁷.

Si sur le plan pénal l'apostat ne subit aucune condamnation à moins qu'il ne se soit livré à des activités de prosélytisme, il en va différemment sur le plan civil et au niveau de la pratique religieuse. En effet, les représentants des églises officielles marocaines refusent d'accueillir des Marocains convertis afin qu'ils ne soient pas accusés de prosélytisme. À ce titre, la Coordination des Chrétiens Marocains, une association regroupant les Marocains convertis au christianisme, a demandé dans un communiqué : « *(aux) autorités marocaines de ne plus faire subir des pressions aux Églises officielles du pays, dont l'Église catholique au Maroc, dans le but de les dissuader d'accueillir ceux qui choisissent la voie du christianisme*⁴⁷⁸. » Pour Clémence Martin, responsable au sein de l'ONG Portes Ouvertes⁴⁷⁹ : « *Les chrétiens au Maroc sont dans une situation comparativement meilleure que celle qu'on peut retrouver dans d'autres pays du monde arabe. Mais si les chrétiens expatriés sont relativement tolérés, les*

⁴⁷⁵ SGHIR JANJAR Mohamed, « Liberté religieuse au Maroc, un processus inachevé », [en ligne], *PROLOGUES*, 31 juillet 2019, [consulté le 15 août 2020] <https://prologues.medias24.com/Societe/51-Liberte-religieuse-au-Maroc-un-processus-inacheve.html>

⁴⁷⁶ LA REDACTION, « Mustapha Ramid: "L'homosexualité n'est pas un droit de l'Homme" (2/3) », [en ligne], *TelQuel*, 13 février 2018, [consulté le 15 août 2020] https://telquel.ma/2018/02/13/mustapha-ramid-lhomosexualite-nest-pas-droit-lhomme-23_1580103

⁴⁷⁷ FATH Sébastien, « Une avancée pour la liberté religieuse au Maroc », [en ligne], *Blog de Sebastien FATH*, 21 février 2014, [consulté le 15 août 2020] <http://blogdesebastienfath.hautetfort.com/archive/2014/02/16/une-avancee-pour-la-liberte-religieuse-au-maroc-5300425.html>

⁴⁷⁸ REDACTION AFRIQUE, « Maroc : la communauté chrétienne se plaint de ne pouvoir exercer librement son culte », [en ligne], *France Info Afrique*, 29 mars 2019, [consulté le 15 août 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/maroc-la-communaute-chretienne-appelle-les-autorites-a-la-laisser-exercer-librement-sont-culte_3245169.html

⁴⁷⁹ Association au service des chrétiens persécutés à travers le monde.

*musulmans marocains convertis vivent dans la peur. Pour eux, il est strictement impossible d'être visibles et de se réunir publiquement, même pas pour célébrer la fête de Noël. On ne voit pas d'églises légales de chrétiens marocains. Ils ne peuvent même pas se marier en tant que chrétiens*⁴⁸⁰. »

Si les Marocains convertis au christianisme ne sont pas condamnés pénalement pour apostasie, il convient de souligner que l'article 220 du Code pénal, bien que traitant du prosélytisme, conduit à empêcher cette catégorie de croyants d'exercer leur culte notamment à cause de l'interdiction pour les églises officielles de les accueillir. Autrement dit, l'apostasie au Maroc serait tolérée à condition qu'elle ne soit pas revendiquée publiquement et que l'exercice du culte chrétien par les Marocains ne dépasse pas la sphère privée. La même logique prédomine quant à l'exercice du culte musulman chiite. En effet, le Maroc est un pays musulman sunnite malékite. Cependant, il existe une fraction de Marocains chiites inspirés par les doctrines iraniennes, syriennes et irakiennes. Les autorités marocaines surveillent les activités des chiites, soupçonnés de radicalisation et d'extrémisme religieux, notamment à travers l'instauration de commissions chargées de détecter l'entrisme chiite au niveau des préfectures et des provinces. Des sources journalistiques rapportent que les autorités marocaines respectent leurs croyances ces dernières années à condition qu'elles ne soient pas pratiquées en public. Du côté des chiites, et afin de continuer à exercer leurs cultes discrètement sans être arrêtés, ils se sont engagés à ce que leurs dirigeants ne s'adressent pas aux médias à l'occasion des fêtes d'Achoura et à ce qu'ils évitent les sites électroniques où ils ont l'habitude de s'afficher⁴⁸¹.

Par ailleurs, l'article 222 du Code pénal dispose : « *Celui qui, notoirement connu pour son appartenance à la religion musulmane, rompt ostensiblement le jeûne dans un lieu public pendant le temps du ramadan, sans motif admis par cette religion, est puni de l'emprisonnement d'un à six mois et d'une amende de 200 à 500 dirhams.* » Le présent article pose plusieurs problèmes. D'abord, il convient de définir ce qu'est une personne notoirement connue pour son appartenance à la religion musulmane. Si on s'en tient à la Constitution et à la loi, un Marocain ne pourrait être que musulman ou juif. Par conséquent, à l'exclusion de la communauté juive,

⁴⁸⁰ MATEO Martin, « Est-il dangereux d'être chrétien au Maroc ? », [en ligne], *France Info Afrique*, 31 juillet 2018, [consulté le 15 août 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/est-il-dangereux-detre-chretien-au-maroc_3056739.html

⁴⁸¹ BENADAD Hassan, « Les chiïtes du Maroc se cachent pour célébrer Achoura », [en ligne], *Le 360.ma*, 10 septembre 2019, [consulté le 15 août 2020] <https://fr.le360.ma/societe/les-chiïtes-du-maroc-se-cachent-pour-celebrer-achoura-198063>

tout citoyen marocain serait présumé musulman et donc tout Marocain qui déciderait de rompre le jeûne dans un lieu public serait condamné en vertu de l'article 222 du Code pénal sans que l'on se demande s'il est chrétien, athée, agnostique ... Cela pourrait être considéré comme contraire au libre exercice des cultes. Toutefois, s'il est nécessaire de respecter ce principe ainsi que le droit de croire ou de ne pas croire (corolaire de la liberté de pensée proclamée par la Constitution), il convient néanmoins de ne pas tomber dans la provocation et tenter de rompre une certaine cohésion sociale. Une condamnation à une peine de prison ferme peut paraître disproportionnée. En revanche, permettre à des groupes de s'organiser pour rompre le jeûne ostensiblement dans des lieux publics pourrait constituer un véritable trouble à l'ordre public et engendrerait des violences inutiles de la part de musulmans qui considéreraient de tels actes comme une provocation. Ainsi, on peut comprendre la réticence du législateur à intervenir sur cette question. Ce dernier devant concilier entre une nécessaire protection de la liberté de pensée et de culte revendiquée par certains groupes⁴⁸² et une prise en compte de l'opinion majoritaire d'une large frange de la population clairement hostile à la rupture du jeûne en public. Alors, il serait plus convenable d'interdire et de disperser les rassemblements de Marocains souhaitant rompre ostensiblement le jeûne pendant le mois du Ramadan en s'appuyant plutôt sur le risque de trouble à l'ordre public.

Ainsi, les articles 220 et 222 du Code pénal marocain ont pour conséquences, directes ou indirectes, de limiter le libre exercice des cultes. Alors que l'article 220 avait pour objectif d'éviter que des groupements organisés tentent de corrompre ou d'endoctriner des Marocains pour « ébranler leur foi » en profitant de leur faiblesse ou manque de ressources, celui-ci s'est transformé en un moyen pour certains juges de condamner les apostats. Aussi, lorsque des étrangers se livraient à des activités prosélytes, ils n'étaient pas condamnés conformément à l'article 220 du Code pénal mais plutôt expulsés du territoire national sur décision du ministre de l'Intérieur⁴⁸³. Par conséquent, il serait judicieux d'abroger les deux dispositions législatives

⁴⁸² Le Mouvement alternatif pour les libertés individuelles ou Mali, connu sous le nom de 'Dé-jeûneurs de Ramadan' a vu le jour sur les réseaux sociaux le 24 août 2009. Les participants de ce mouvement revendiquent la liberté de dé-jeûner pendant le mois du ramadan et ont annoncé l'organisation d'un pique-nique symbolique dans la journée du 13 septembre 2009 (pendant le mois du ramadan) sauf que les autorités locales ont interdit l'organisation de ce rassemblement. in HIDA Bouchra Sidi, « Mobilisations collectives à l'épreuve des changements au Maroc », *Revue Tiers Monde*, vol. hs, n°. 5, 2011, p. 173-174.

⁴⁸³ WESTERHOFF Léa-Lisa, « Le Maroc lance la chasse aux évangélistes », [en ligne], *Libération*, 16 mars 2010, [consulté le 15 août 2020]
https://www.liberation.fr/planete/2010/03/16/le-maroc-lance-la-chasse-aux-evangelistes_615423

afin de permettre aux citoyens, notamment marocains, d'exercer librement leurs cultes tout en sauvegardant l'ordre public.

Enfin, les libertés d'association, de rassemblement et de manifestation figurent parmi les libertés intellectuelles proclamées par la Constitution de 2011 qu'il convient au législateur de protéger.

Paragraphe 2- En matière de liberté de réunion et d'association.

La liberté d'opinion concerne à la fois les individus de manière isolée ou collective. Mais elle peut également résulter d'un groupe ou d'une communauté d'individus faisant partie d'une structure durable comme les associations (A) ou rassemblés temporairement en un même lieu, comme lors d'une réunion (B).

A- La liberté d'association.

La liberté d'association a été proclamée par toutes les constitutions marocaines depuis 1962. La Constitution de 2011 va au-delà de la simple reconnaissance de la liberté de création des associations en favorisant le rôle de la société civile comme acteur majeur de la vie politique et publique du pays et en l'associant dans différents processus décisionnels permettant l'émergence d'une démocratie participative. En effet, l'article 12 de la Constitution dispose : *« Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice. Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi. L'organisation et le fonctionnement des associations et des organisations non gouvernementales doivent être conformes aux principes démocratiques. »* Aussi, l'article 23 de la Constitution dispose : *« Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. »*

L'exercice de la liberté d'association est réglementé en vertu du dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958 modifié en 2002 par la loi 75-00 du 23 juillet 2002⁴⁸⁴. L'article 5 de la loi de 1958 dispose : « *Toute association doit faire l'objet d'une déclaration au siège de l'autorité administrative locale dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association, directement ou par l'intermédiaire d'un huissier de justice.* » Ainsi, le législateur de 2002 a choisi de mettre en place un système déclaratif venu remplacer le système d'autorisation préalable qui était en vigueur. Cela devait avoir pour résultat de garantir la liberté de création des associations et d'empêcher l'administration de refuser la délivrance des récépissés permettant aux associations nouvellement créées de bénéficier de la personnalité juridique.

La loi 75-00 adoptée en 2002 a permis un net accroissement au niveau du nombre des associations légalement créées. Elles sont passées d'environ 5000 en 2000 à 45.000 en 2007, 130.000 en 2016 et 160.000 en 2019⁴⁸⁵. Cependant, malgré cette avancée significative et concrète permise par le législateur de 2002, on constate que l'administration et les pouvoirs publics entravent l'application de la loi dans certains cas, en refusant de remettre les récépissés de déclaration aux associations. En effet, l'article 5 précité indique qu'après la déclaration de création d'une association, celle-ci doit se voir remettre immédiatement un récépissé provisoire. Ensuite, le tribunal de première instance doit examiner la demande avant de délivrer un récépissé définitif dans un délai maximum de soixante jours. Le même article précise également que passé ce délai et à défaut de délivrance du récépissé définitif, l'association peut exercer son activité conformément à l'objet prévu dans les statuts. Toutefois, il arrive que l'administration refuse de délivrer le récépissé provisoire de déclaration aux responsables de l'association ou même de réceptionner la déclaration. Aussi, dans certains cas, l'administration peut demander des pièces supplémentaires non prévues par la loi comme les casiers judiciaires des responsables de l'association afin de les dissuader ou du moins retarder leur constitution⁴⁸⁶.

Dans un rapport de l'Observatoire pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme, il est fait mention de plusieurs associations auxquelles l'administration a refusé la

⁴⁸⁴ Dahir n° 1-02-206 du 12journada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°75-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association, Bulletin Officiel n° : 5048 du 17/10/2002 - Page : 1062

⁴⁸⁵ BERRADA Kathya, « "Independent" Civil Society's Struggle for Impact », [en ligne], *Moroccan Institute for Policy Analysis*, 19 avril 2019, [consulté le 22 août 2020] <https://mipa.institute/6713>

⁴⁸⁶ BENDOUROU Omar, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », *op.cit.*

délivrance de leurs récépissés d'enregistrement⁴⁸⁷. Il s'agit de : « *l'Association Marocaine du Journalisme d'Investigation (AMJI), l'Association Freedom Now pour la liberté d'expression et de presse, la Coordination Maghrébine des Organisations des Droits Humains (CMODH), certaines sections de la Ligue marocaine de défense des droits humains (LMDDH), l'Instance marocaine des droits humains (IMDH) qui n'a reçu que le récépissé provisoire et dont les sections n'ont toujours pas reçu de récépissé à ce jour, l'Association pour la Taxation des Transactions et pour l'action citoyenne au Maroc (ATTAC Maroc), l'Alliance internationale pour les droits et les libertés ou encore l'Observatoire de la Justice au Maroc.* » Toutes ces associations militent en faveur des droits de l'Homme en tenant un discours critique à l'égard du gouvernement, ce qui explique le refus des autorités d'enregistrer leurs demandes de création. Le Réseau des Associations Victimes d'Interdiction dénombre au moins soixante cas de refus d'enregistrement des associations entre juillet 2014 et juillet 2015⁴⁸⁸.

Le même rapport souligne le cas de l'Association Marocaine des Droits de l'Homme (AMDH) dont 66 sur les 100 sections existantes ont été privées de récépissés de dépôt de dossiers de renouvellement de bureaux. Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur a demandé au Chef du gouvernement le retrait de la reconnaissance d'utilité publique de l'AMDH sous prétexte que ses positions nuisent à l'action de l'État⁴⁸⁹. Cela démontre l'hostilité des pouvoirs publics vis-à-vis de la reconnaissance de certaines associations. Aussi, le recours au juge administratif ne permet pas toujours de sanctionner ces abus. En 2014, treize associations ont introduit des recours en justice à la suite de la non-délivrance de récépissés. Sur dix-sept arrêts et décisions rendus, seuls neuf ont statué en faveur des requérants⁴⁹⁰. Plus dangereux, il est des cas où des arrêts rendus par des juges administratifs sont ignorés par les pouvoirs publics qui s'obstinent à refuser la délivrance des récépissés provisoires. À titre d'exemple, « l'Association sahraouie des victimes de violations graves commises par l'État marocain » ne parvenait pas à enregistrer sa demande de création auprès des autorités de la ville de Laayoune. Le juge administratif avait déclaré que le Pacha outrepassait son autorité en refusant de réceptionner le dossier de création⁴⁹¹. Malgré le jugement de première instance prononcé en 2006 et confirmé

⁴⁸⁷ OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DEFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué -Maroc : constantes offensives contre la liberté d'association*, [en ligne], janvier 2018, [consulté le 22 août 2020] <https://www.fidh.org/IMG/pdf/note-maroc-num.pdf>

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ Affaire 41/2006 du tribunal administratif d'Agadir et affaire 188/5/2008 de la cour d'appel in HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - Maroc : La liberté de créer des associations un régime déclaratif seulement sur le papier*, [en ligne], octobre 2009, [consulté le 22 août 2020]

en appel en 2008, le Pacha a continué de refuser l'enregistrement de l'association en question qui n'a pu obtenir gain de cause qu'en 2015⁴⁹².

Par ailleurs, l'article 3 de la loi du 15 novembre 1958 dispose : « *Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui a pour but de porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, au régime monarchique ou de faire appel à la discrimination est nulle.* » L'article 7 de la même loi dispose : « *Le tribunal de première instance est compétent pour connaître des demandes de déclaration de nullité de l'association prévue à l'article 3. Il est également compétent pour connaître des demandes de dissolution de l'association si cette dernière est en situation non conforme à la loi, à la demande de toute personne concernée ou à l'initiative du ministère public. Le tribunal peut ordonner à titre de mesure conservatoire, et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.* » Si la loi permet de protéger la liberté d'association en conférant la possibilité de dissoudre ou suspendre toute association au juge, la formulation vague et extensive des motifs d'interdiction risque de poser un problème au niveau du pouvoir d'interprétation. En effet, comment interpréter ce qui relève « *des bonnes mœurs* » ou qui « *peut porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, au régime monarchique* » ? Un débat organisé par une association sur la sexualité, l'avortement, la place de la religion dans l'État ou le rôle du Roi dans la scène politique marocaine serait-il considéré comme motif d'interdiction d'une association ?

Il existe de véritables raisons de s'inquiéter à propos de l'interprétation de ces dispositions par le juge. À titre d'exemple, il convient d'évoquer le cas de l'association culturelle « Racines », dissoute par décision de justice rendue par le tribunal de première instance de Casablanca le 26 décembre 2018 et confirmée en appel dans un arrêt de la cour d'appel de Casablanca du mardi 16 avril 2019. Il lui était reproché d'avoir hébergé un épisode d'une web-émission publié sur la plateforme en ligne YouTube « *comprenant des discussions humiliant des institutions avec des insultes proférées à l'encontre de l'islam, des responsables publics [...] et l'expression d'opinions politiques éloignées des raisons d'être de*

<https://www.hrw.org/fr/news/2009/10/06/maroc-la-liberte-dassociation-mise-mal>

⁴⁹² HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - Une organisation de droits humains légalisée*, [en ligne], 24 août 2015, [consulté le 22 août 2020] <https://www.hrw.org/fr/news/2015/08/24/maroc/sahara-occidental-une-organisation-de-droits-humains-legalisee>

*l'association*⁴⁹³. » Pendant cette émission, des participants ont critiqué le discours royal de la fête du Trône dans lequel le Roi n'avait pas abordé le sujet du *Hirak*. Ils ont également critiqué les condamnations des militants du mouvement en question à des peines allant jusqu'à vingt ans de prison et dénoncé la corruption de plusieurs fonctionnaires tout en mettant en évidence des bouteilles d'alcool, ce qui est considéré comme contraire à la moralité publique⁴⁹⁴. La dissolution de cette association est la conséquence de la formulation extensive de l'article 3 de la loi du 15 novembre 1958 ainsi que du conservatisme des juges, peu enclins à favoriser la liberté d'association et d'expression. Il est donc souhaitable de modifier à nouveau la loi réglementant la liberté d'association dans un sens compatible avec la Constitution mais également avec l'article 22 alinéa 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁹⁵.

Par ailleurs, la création et la dissolution des associations ne sont pas les uniques problèmes entravant cette liberté fondamentale. En effet, plusieurs associations même légalement constituées, peuvent se voir interdire l'organisation d'activités par les autorités publiques. À titre d'exemple, l'AMDH a indiqué que les autorités s'étaient opposées à 125 de ses réunions, conférences et autres événements prévus dans des espaces publics et privés dans l'ensemble du pays entre 2014 et 2016⁴⁹⁶. Malgré plusieurs jugements favorables à l'AMDH, le gouvernement persiste à ne pas appliquer les décisions de justice⁴⁹⁷. À ce titre, il convient de souligner que la loi marocaine de 1958 amendée en 2002 relative aux rassemblements publics prévoit l'obligation pour les organisateurs de toute manifestation d'en informer les autorités publiques⁴⁹⁸. Toutefois, l'article 3 de la même loi exempte de cette obligation de notification les « réunions des associations et groupements légalement constitués ayant un objet

⁴⁹³ HATIM Houssam, « La dissolution de l'Association Racines confirmée en appel », [en ligne], *TelQuel*, 16 avril 2019, [consulté le 23 août 2020] https://telquel.ma/2019/04/16/la-dissolution-de-lassociation-racines-confirmee-en-appel_1635325

⁴⁹⁴ HADNI Dounia, « Maroc : l'association Racines menacée d'arrachage », [en ligne], *Libération*, 29 janvier 2019, [consulté le 23 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2019/01/29/maroc-l-association-racines-menacee-d-arrachage_1705424

⁴⁹⁵ L'article 22 alinéa 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose : « *L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.* »

⁴⁹⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - Maroc : Obstruction des activités d'une organisation de défense des droits humains*, [en ligne], 20 février 2017, [consulté le 23 août 2020] <https://www.hrw.org/fr/news/2017/02/20/maroc-obstruction-des-activites-dune-organisation-de-defense-des-droits-humains>

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ Dahir n° 1-02-200 du 12 jourmada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi no 76-00 modifiant et complétant le dahir no 1-58-377 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) relatif aux rassemblements publics, Bulletin officiel, n° 5048, 17 octobre 2002, p. 1060

spécifiquement culturel, artistique ou sportif, ainsi que les réunions des associations et des œuvres d'assistance ou de bienfaisance ». Pourtant, l'AMDH affirme qu'elle se voyait souvent interdire l'organisation de réunions au motif d'absence de déclaration voire dans certains cas les autorités faisaient pression sur des propriétaires de salles de réunion afin qu'ils rejettent les demandes de l'AMDH souhaitant organiser des événements au sein de leurs établissements⁴⁹⁹. Là aussi, et malgré des décisions de justice favorables à l'AMDH, le gouvernement continue de limiter la liberté d'association en empêchant l'organisation de certaines manifestations. Par conséquent, il convient de renforcer les pouvoirs du juge administratif afin de lui permettre de faire respecter la loi et d'arrêter tout abus de l'administration.

Enfin, la liberté d'association pour être garantie nécessite également la reconnaissance de la liberté de réunion. Celle-ci permet aux citoyens, de manière individuelle ou collective, de se rassembler pour partager ou exprimer une opinion. Cependant, cette liberté peut être également source de débordements violents et particulièrement préjudiciables au bon fonctionnement de la démocratie. Dès lors, il convient de réaliser un juste dosage permettant d'allier le respect de la liberté de réunion et la préservation de l'ordre public.

B- La liberté de rassemblement, de réunion et de manifestation.

Alors que les anciennes constitutions marocaines proclamaient la liberté de réunion à l'article 9, la Loi fondamentale de 2011 élargit cette liberté à l'article 29 qui dispose : « *Sont garanties les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique. La loi fixe les conditions d'exercice de ces libertés.* »

Toutefois, les textes régissant le droit de manifestation n'ont connu, à ce jour, aucun changement. En effet, ce droit est encadré conformément au dahir n° 1-58-377 promulgué le 15 novembre 1958, puis modifié et complété par la loi n° 76-00 du 23 juillet 2002⁵⁰⁰. Le dahir distingue trois types de réunions : les réunions publiques, les manifestations sur la voie publique et les attroupements.

⁴⁹⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, « Maroc : Obstruction des activités d'une organisation de défense des droits humains », *op. cit.*

⁵⁰⁰ Dahir n° 1-58-377 régissant le droit des rassemblements publics du 15 novembre 1958, B.O. n° 2404 bis du 27 novembre 1958, p. 2883 puis modifié et complété par la loi du 23 juillet 2002 n° 76-00, B.O n° : 5048 du 17 octobre 2002 – p. 1060.

S'agissant des réunions publiques, elles sont définies à l'article premier du dahir comme « *toute assemblée temporaire mais concertée pour laquelle l'ordre du jour est déterminé à l'avance.* » Ces réunions sont libres mais doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès des autorités afin de les informer du jour, heure, lieu et objet de la réunion. Toutefois, comme évoqué précédemment, les associations et syndicats sont dispensés de cette déclaration. S'agissant des manifestations sur la voie publique, elles sont également soumises à déclaration préalable mais ne sont permises qu'aux seuls partis politiques, formations syndicales, organismes professionnelles et association régulièrement déclarées conformément à l'article 11 du dahir. L'article 17 traitant des attroupements dispose : « *Tout attroupement armé formé sur la voie publique est interdit. Est également interdit sur la voie publique tout attroupement non armé qui pourrait troubler la sécurité publique.* » S'agissant des attroupements non armés, ces derniers sont dispersés conformément à l'article 19 et quiconque n'aurait pas abandonné ces attroupements après trois sommations serait puni d'un emprisonnement d'un à six mois.

La législation régissant le droit de manifestation au Maroc nécessite d'être revue afin de mieux s'adapter à l'esprit libéral de la Constitution de 2011. Elle comporte plusieurs dispositions entraînant une limitation excessive de la liberté de réunion. En effet, s'agissant des manifestations publiques, le fait de conférer l'initiative de l'organisation aux seuls partis politiques, associations et syndicats limite drastiquement cette liberté. Dans l'ère du numérique et des réseaux sociaux, de plus en plus de réunions et de groupements sont prévues à l'initiative de citoyens sans aucune appartenance politique ou associative. Bien plus, les pratiques tendant à limiter la liberté d'association ont finalement des répercussions sur la liberté de manifestation également. Aussi, le fait de soumettre les réunions publiques à l'obligation d'une déclaration préalable engendre les mêmes problèmes que rencontrent les associations lorsque le récépissé d'enregistrement ne leur est pas remis par les autorités. Par ailleurs, l'article 13 du dahir du 15 novembre 1958 permet aux autorités locales d'interdire toute manifestation pouvant troubler la sécurité publique par simple notification et sans obligation de motivation. Or, la justice administrative ne permet pas de garantir un recours rapide et efficace afin d'obtenir le maintien de la manifestation à la date prévue si la justice donnait raison aux organisateurs. En effet, les délais en vigueur remettent en question l'effectivité de ce droit⁵⁰¹.

⁵⁰¹RESEAU EURO-MEDITERRANEEN DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport sur la liberté de réunion dans la région euro-méditerranéenne*, [en ligne], 2013, [consulté le 24 août 2020] https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/04/FOA2013_FR_MAROC1.pdf

Par ailleurs, l'article 19 du dahir du 15 novembre décrit la procédure permettant la dispersion des manifestants. Il y'est indiqué : « *Si la première sommation reste sans effet, une deuxième et une troisième sommation doivent être adressées dans la même forme par ledit agent qui la termine par l'expression suivante : L'attroupement sera dispersé par la force. En cas de résistance, l'attroupement sera dispersé par la force.* » Cependant, plusieurs manifestations non violentes, notamment celles d'étudiants en médecine⁵⁰² ou d'enseignants⁵⁰³ mais également celles du *Hirak*⁵⁰⁴ et de la ville minière de Jerrada⁵⁰⁵ ont connu un recours excessif à la force qui heurte et menace lourdement la liberté de manifestation.

Par conséquent, il est souhaitable que le législateur opère une véritable réforme du droit de manifestation afin d'assouplir les conditions permettant l'organisation d'une réunion ou une manifestation, notamment en ouvrant ce droit aux citoyens sans qu'il y ait besoin qu'ils fassent partie d'un corps associatif, partisan ou syndical. Il est également primordial de mieux encadrer le recours à la force dans la dispersion des manifestations et de sanctionner tout débordement. Il convient aussi de restreindre et préciser les motifs d'interdiction des manifestations tout en rendant obligatoire la motivation des décisions de refus et permettre un recours rapide et efficace devant le juge administratif.

La garantie des libertés d'association et de manifestation va de pair avec le respect de la liberté d'opinion, d'expression et de presse. Il convient alors de s'intéresser particulièrement à ces dernières au regard de leur importance mais également parce qu'il s'agit d'une condition sine qua non sans laquelle la liberté d'association et de manifestation ne pourrait être garantie.

Paragraphe 3 : Les libertés d'opinion, d'expression et de presse.

Les libertés d'opinion et d'expression sont des libertés constitutionnelles qui supposent dans un premier temps la neutralité passive de l'État face à la diversité des opinions puis

⁵⁰² FRANCE 24, « Police contre blouse blanche, vives tensions à la faculté de médecine de Rabat », [en ligne], *France 24*, 23 octobre 2015, [consulté le 24 août 2020] <https://observers.france24.com/fr/20151023-police-contre-blouse-blanche-vives-tensions-faculte-rabat-universite-medecine>

⁵⁰³ AFP, « Maroc : la police intervient lors d'une manifestation d'enseignants, des blessés », [en ligne], *L'express*, 20 février 2019, [consulté le 24 août 2020] https://www.lexpress.fr/actualites/1/styles/maroc-la-police-intervient-lors-d-une-manifestation-d-enseignants-des-blesses_2063272.html

⁵⁰⁴ BARDONNAUD Philippe, DESCOURAUX Vanessa, « Maroc, une répression en toute discrétion », [en ligne], *France Inter*, 12 août 2018, [consulté le 24 août 2020] <https://www.franceinter.fr/emissions/interception/interception-12-aout-2018>

⁵⁰⁵ HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué -Maroc : Encore des manifestations réprimées*, [en ligne], 4 juin 2018, [consulté le 24 août 2020] <https://www.hrw.org/fr/news/2018/06/04/maroc-encore-des-manifestations-reprimees>

également l'intervention de l'État pour favoriser l'expression pluraliste des courants de pensées, notamment à travers la presse et les médias. Ces libertés doivent également être encadrées afin de ne pas tomber dans l'injure ou la discrimination. Toutefois, leur limitation doit répondre à des critères nécessairement restrictifs faute de quoi elles seraient entravées. Ainsi, il convient d'analyser la compatibilité entre les limitations législatives de la liberté d'opinion et d'expression avec la Constitution et les conventions internationales en la matière (A) et d'étudier l'impact de ces restrictions notamment sur la presse (B).

A- Les libertés d'opinion et d'expression.

Les libertés de pensée, d'opinion et d'expression font partie des libertés essentielles dans tout État démocratique. Elles permettent aux individus de penser librement, d'affirmer des opinions contraires à celle de la majorité et de les exprimer par tout moyen ou même refuser de les exprimer. Au regard de l'importance de ces libertés, plusieurs pactes et conventions internationales ont pour objet de garantir la liberté d'expression et d'opinion. Au Maroc, toutes les constitutions précédentes garantissaient à l'article 9 la liberté d'opinion, d'expression sous toutes ses formes et la liberté de réunion. La Constitution de 2011 a également insisté sur la protection de ces libertés intellectuelles en affirmant à l'article 25 : « *Sont garanties les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes. Sont garanties les libertés de création, de publication et d'exposition en matière littéraire et artistique et de recherche scientifique et technique.* » Aussi, l'article 19 alinéa 1 et 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ratifié par le Royaume en 1979 stipule : « *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.* »

Ainsi, les libertés d'opinion et d'expression sont doublement protégées à la fois par l'outil constitutionnel et conventionnel. Cependant, ces libertés doivent également être encadrées et limitées lorsqu'il s'agit d'exprimer des paroles diffamatoires ou qui incitent à la haine raciale ou à la violence. Par conséquent, il convient d'étudier dans quelle mesure le législateur pénal marocain a limité l'exercice de ces libertés fondamentales.

En juillet 2016, le Parlement a adopté la loi 73-15 modifiant certaines dispositions du Code pénal en matière de liberté d'opinion et d'expression⁵⁰⁶. Cette réforme ajoute deux limites supplémentaires à ces libertés. Il s'agit de l'article 431-5 du Code pénal qui prévoit une condamnation allant d'un mois à un an de prison et une amende à l'encontre de toute personne incitant à la discrimination ou à la haine entre les personnes, ainsi que l'article 267-5 qui prévoit une condamnation de six mois à deux ans de prison et une amende contre tout individu portant atteinte à la religion islamique, au régime monarchique ou incitant à porter atteinte à l'intégrité territoriale du Royaume. Ces deux nouveaux articles s'ajoutent à ceux qui étaient déjà prévus par le législateur pénal⁵⁰⁷. Il s'agit de l'article 179 condamnant toute diffamation, injure ou offense envers la personne du Roi, l'héritier du Trône ou aux membres de la famille royale ou une violation du respect dû au Roi ; l'article 218-2 condamnant quiconque faisant l'apologie d'actes constituant des infractions de terrorisme ou faisant la propagande, l'apologie ou la promotion d'une personne, entité, organisation, bande ou groupe terroristes ; l'article 266 condamnant le discrédit de décisions judiciaires dans le but de faire pression sur les décisions des magistrats ou porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance ainsi que l'article 263 condamnant la diffamation envers des corps constitués et l'insulte à un agent public dans l'exercice de ses fonctions.

Il est évident que la liberté d'expression doit être encadrée. D'ailleurs, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énumère les cas justifiant la restriction de la liberté d'expression. Il s'agit du respect des droits ou de la réputation d'autrui et la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Or, l'analyse des articles précités du Code pénal démontre que certaines restrictions prévues par le législateur sont contraires aux dispositions de cette convention et disproportionnées par rapport aux objectifs que le constituant a fixés.

À ce titre, il est intéressant d'analyser l'article 64 de la Constitution qui dispose : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le*

⁵⁰⁶ Loi n° 73-15 modifiant et complétant certaines dispositions du Code pénal promulguée par le dahir n° 1-16-104 du 13 chaoual 1437 (18 juillet 2016) ; Bulletin Officiel n° 6522 du 1er rebia I 1438 (1er décembre 2016), p. 1860

⁵⁰⁷ GRANGE Jocelyn, *Rapport sur le cadre légal relatif à la liberté d'expression au Maroc commandé par Association Adala pour le droit à un procès équitable, IREX Europe, ARTICLE 19 Mena, Unesco Rabat*, [en ligne], janvier 2019, p. 12 [consulté le 17 août 2020] <http://irex-europe.fr/wp-content/uploads/2017/07/Rapport-fr-imp.pdf>

cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'État, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi. » Le constituant a prévu trois limites à la liberté d'opinion conférée aux parlementaires. On les retrouve dans le Code pénal mais de manière plus extensive. Si un parlementaire ne peut mettre en cause le respect dû au Roi, cela laisse entendre qu'il pourrait critiquer ou mettre en cause impunément la personne de l'héritier au Trône ou les membres de la famille royale. Cependant, le Code pénal condamne à l'article 179 « *quiconque commet une diffamation, injure ou offense envers la personne du Roi ou la personne de l'Héritier du Trône.* », il condamne également dans le même article celui qui « *commet une diffamation, injure ou offense envers la vie privée des membres de la famille royale.* » La formulation de l'article 64 de la Constitution et de l'article 179 du Code pénal appelle à deux types de lecture. Soit le constituant a souhaité conférer une liberté d'expression et d'opinion plus large aux parlementaires contrairement aux citoyens. Or, la liberté d'expression étant une liberté essentielle et les parlementaires étant également des citoyens, il paraît injustifié de confier aux représentants de la nation une liberté d'expression plus large que celle conférée à leurs électeurs, car cela serait contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Soit le législateur a souhaité élargir le champ de restriction de la liberté d'expression, y compris concernant les parlementaires, en incluant la condamnation de toute diffamation, injure ou offense envers les membres de la famille royale. Cela serait donc contraire à l'article 64 de la Constitution.

Aussi, il convient de soulever la position du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies sur la question des restrictions de la liberté d'expression. En effet, le comité souligne : « *le simple fait que des formes d'expression soient considérées comme insultantes pour une personnalité publique n'est pas suffisant pour justifier une condamnation pénale, même si les personnalités publiques peuvent également bénéficier des dispositions du Pacte. De plus, toutes les personnalités publiques, y compris celles qui exercent des fonctions au plus haut niveau du pouvoir politique, comme les chefs d'État ou de gouvernement, sont légitimement exposées à la critique et à l'opposition politique. Par conséquent, le Comité s'inquiète de lois régissant des questions telles que le crime de lèse-majesté, le desacato, (outrage à une personne investie d'une autorité), l'outrage à l'autorité publique, l'offense au drapeau et aux symboles, la diffamation du chef de l'État, et la protection de l'honneur des fonctionnaires et personnalités publiques, et la loi ne doit pas prévoir des peines plus sévères uniquement en raison de l'identité*

*de la personne qui peut avoir été visée*⁵⁰⁸. » À la lumière des observations du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, l'article 179 du Code pénal serait contraire à la liberté d'expression telle qu'elle a été proclamée par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. De plus, la Cour européenne des droits de l'Homme avait condamné la France, le 14 mars 2013, pour violation de l'article 10 de la CEDH relatif à la liberté d'expression⁵⁰⁹. En effet, l'article 26 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoyait un délit d'offense au président de la République. Ce délit a été abrogé à l'occasion de l'adoption de la loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France⁵¹⁰.

Par ailleurs, il convient de souligner que le constituant avait entrepris une démarche audacieuse permettant de supprimer la sacralité de la personne du Roi qui était prévue à l'article 23 des constitutions précédentes. En effet, l'article 46 de la Constitution de 2011 dispose : « *La personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû.* » Le remplacement de la notion de sacralité par celle du respect dû au Roi aurait nécessité un élargissement du champ de la liberté d'expression à travers une refonte allant vers un assouplissement de l'article 179 du Code pénal. En effet, l'expression d'une opinion ou d'une critique même virulente en la personne du Roi ne devrait pas aboutir à une condamnation pénale à de la prison ferme lorsque l'expression en question est pacifique et qu'elle ne contient aucune incitation à la haine, à la violence ou menacerait de troubler l'ordre public.

En outre, l'article 266 du Code pénal dispose : « *Sont punis des peines édictées aux alinéas 1 [un mois à un an] et 3 [un à deux ans] de l'article 263 : 1° Les actes, paroles ou écrits publics qui, tant qu'une affaire n'est pas irrévocablement jugée, ont pour objet de faire pression sur les décisions des magistrats; 2° Les actes, paroles ou écrits publics qui tendent à jeter un discrédit sur les décisions juridictionnelles et qui sont de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance.* » La rédaction de cet article pose plusieurs problèmes au niveau de la liberté d'expression. Dans le premier alinéa, le législateur condamne les actes et

⁵⁰⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport du Comité des droits de l'Homme - Volume I*, [en ligne], New York, 2011, p.269 [consulté le 17 août 2020] <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMMy4Lu1TOebJzfOBsrCJglqkqBpbYZYBwYg1rFATjk8Nz3mTC6wed%2B1tNt5QuBHTYSXhVrSRJo1piXnzpAmgfSEb%2FhnQsqtwHTgAWQDZmpMsv2WVZEjhh>

⁵⁰⁹ Cour EDH, 5ème sect., 14 mars 2013, *Eon c/ France*, req. n° 26118/10

⁵¹⁰ ROBERT Anne-Gaëlle, « Exit le délit d'offense au président de la République », [en ligne], *RDLF*, chron. n°26, 2013, [consulté le 18 août 2020] <http://www.revuedlf.com/droit-penal/exit-le-delit-doffense-au-president-de-la-republique-commentaire/#note-4603-6>

paroles ou écrits publics ayant pour objet de « faire pression » sur les décisions des magistrats. Une telle formulation, vague et imprécise, laisse un large pouvoir d'interprétation aux pouvoirs publics et aux juges. Si une manifestation pacifique, un communiqué de membres de la société civile ou une pétition demandaient la libération ou la condamnation de tel ou tel accusé, cela serait-il considéré comme une pression à l'endroit des magistrats ? Dans toute démocratie, il est normal que l'opinion publique s'intéresse aux actualités judiciaires du pays et qu'elle intervienne pour exprimer son accord ou son mécontentement pendant les différentes phases des procès. Rappelons le cas de la journaliste Hajar Raissouni, condamnée à un an de détention pour relation sexuelle hors mariage et avortement, qui avait bénéficié de l'appui et du soutien de la société civile et de l'opinion publique tout au long de son procès et jusqu'à sa libération par grâce royale⁵¹¹. Il serait invraisemblable de considérer des écrits, des actes ou des paroles publiques comme « faisant pression » sur les décisions des magistrats, à moins que ces formes d'expression incitent à la violence ou contiennent des menaces. Cependant, lorsque c'est le cas, ce n'est pas tant l'article 266 du Code pénal qui va régir ces formes d'expression mais plutôt l'article 263 du même Code⁵¹².

S'agissant du deuxième alinéa de l'article 266 du Code pénal, il condamne les actes, paroles ou écrits publics « *qui tendent à jeter un discrédit sur les décisions juridictionnelles et qui sont de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance.* » Là aussi, la rédaction de cet article comporte une forme d'élasticité interprétative qui risque de donner un pouvoir discrétionnaire voire arbitraire aux juges. Il convient alors de distinguer ce qui relève du discrédit de ce qui relève de la critique. En effet, la critique d'une décision ou d'une autorité juridictionnelle, même faite avec virulence, doit faire partie de la liberté d'expression. Le législateur marocain s'est probablement inspiré des dispositions de l'article 435-25 alinéa 1 du Code pénal français⁵¹³. Toutefois, le même article prévoit une atténuation importante dans son deuxième alinéa qui indique : « *Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux*

⁵¹¹ HADNI Dounia, «Hajar Raissouni victime des contradictions marocaines », [en ligne], *Libération*, 1^{er} octobre 2019, [consulté le 18 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2019/10/01/hajar-raissouni-victime-des-contradictions-marocaines_1754826

⁵¹² L'article 263 dispose : « *Est puni de l'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 250 à 5.000 dirhams, quiconque, dans l'intention de porter atteinte à leur honneur, leur délicatesse ou au respect dû à leur autorité, outrage dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de cet exercice, un magistrat, un fonctionnaire public, un commandant ou agent de la force publique, soit par paroles, gestes, menaces, envoi ou remise d'objet quelconque, soit par écrit ou dessin non rendus publics.* »

⁵¹³ L'article 435-25 alinéa 1 du Code pénal français dispose : « *Le fait de chercher à jeter le discrédit, publiquement par actes, paroles, écrits ou images de toute nature, sur un acte ou une décision juridictionnelle, dans des conditions de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.* »

commentaires techniques ni aux actes, paroles, écrits ou images de toute nature tendant à la réformation, la cassation ou la révision d'une décision. » Or, le Code pénal marocain ne prévoit pas d'exceptions de la sorte. De même, la France a été condamnée par la Cour EDH car la Cour de cassation avait rejeté un pourvoi de l'avocat et homme politique Roland Dumas, condamné par un arrêt de la cour d'appel pour avoir publié un livre relatant le procès dans lequel il fut relaxé des chefs de complicité et recel de biens sociaux⁵¹⁴. Dans ce livre, l'auteur a écrit que pendant la guerre le procureur aurait pu siéger dans les sections spéciales (tribunaux d'exception mis en place sous l'occupation allemande), ce que la cour d'appel a qualifié comme outrageant et contraire à l'article 435-25 du Code pénal. Néanmoins, la Cour EDH a estimé que cette condamnation portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression. Ainsi, il est essentiel de restreindre et de clarifier la définition des dispositions de l'article 266 du Code pénal marocain de manière à protéger efficacement la liberté d'expression et éviter l'arbitraire.

Par ailleurs, l'article 263 du Code pénal, prévoyant la condamnation pour outrage aux corps constitués, devrait également être révisé afin de garantir un meilleur respect de la liberté d'expression. Cela s'avère particulièrement souhaitable au regard de l'utilisation et de l'interprétation extensive qui en est faite par les juges. À titre d'exemple, le journaliste Omar Radi avait été placé en détention provisoire pendant plusieurs jours puis condamné le 17 mars 2020 par le tribunal de première instance d'Ain Sebaâ à quatre mois de prison avec sursis ainsi qu'à une amende de 500 dirhams (50 euros environ) pour outrage à magistrat. Le journaliste avait dans un tweet fustigé la décision d'un juge d'appel qui a confirmé les peines prononcées en première instance allant jusqu'à vingt ans de prison pour quarante-deux membres du *Hirak* (mouvement social dans le Rif marocain). Il avait qualifié le juge d'appel de « *bourreau de nos frères* » en concluant « *Ni oubli ni pardon avec ces fonctionnaires sans dignité* »⁵¹⁵. Cette forme d'expression, malheureuse certes, témoigne néanmoins de la colère d'un citoyen contre une décision de justice. Il est toutefois concevable que ce genre d'expression malencontreuse soit toléré tant qu'il n'y a pas d'incitation à la violence.

Enfin, la liberté d'expression a comme corollaire la liberté de la presse. Lorsque cette dernière n'est pas respectée, cela fragilise lourdement la liberté d'expression et entraîne un climat de méfiance empêchant les citoyens de s'informer et de s'exprimer. Par conséquent, il

⁵¹⁴ Cour EDH, 5^{ème} sect., 15 juillet 2010, *Roland Dumas c./ France*, req. n° 34875/07

⁵¹⁵ RFI, « Maroc : le journaliste Omar Radi incarcéré à Casablanca pour outrage à magistrat », [en ligne], *RFI*, 27 décembre 2019, [consulté le 18 août 2020] <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20191227-maroc-journaliste-omar-radi-casablanca-outrage-magistrat-twitter>

convient de protéger avec plus d'acuité et d'intensité la presse qui exerce une fonction primordiale dans tout État démocratique : celle d'investiguer, d'enquêter et d'informer librement sans devoir être inquiétée ou empêchée dans l'exercice de ses missions.

B- En matière de liberté de la presse et de communication.

La Constitution de 2011, contrairement à ses devancières, a proclamé pour la première fois de manière explicite la liberté de la presse. L'article 28 alinéas 1 et 2 dispose : « *La liberté de la presse est garantie et ne peut être limitée par aucune forme de censure préalable. Tous ont le droit d'exprimer et de diffuser librement et dans les seules limites expressément prévues par la loi, les informations, les idées et les opinions.* » Cependant, malgré la proclamation constitutionnelle de la liberté de la presse en 2011, force est de constater l'absence d'évolution réelle sur ce sujet malgré les différentes réformes législatives adoptées. En 2005, l'organisation internationale Reporters Sans Frontières (RSF) classait le Maroc au 120^{ème} rang mondial sur 167 pays concernant la liberté de la presse. En 2010, soit un an avant l'adoption de la nouvelle Constitution, le Maroc était classé au 135^{ème} rang mondial sur 178 pays puis au 133^{ème} rang sur 180 en 2020.

La liberté de la presse au Maroc a été depuis longtemps restreinte et fortement encadrée. Les anciens codes de la presse de 1958 jusqu'à celui de 2002 prévoyaient plusieurs peines privatives de liberté contre les journalistes. Dès, la multiplication des censures a conduit à une forme d'autocensure de la presse qui s'interdisait de traiter certains sujets considérés comme étant des lignes rouges. En effet, parmi les motifs les plus fréquents conduisant à l'arrestation de journalistes ou l'interdiction de parution de certains périodiques figurent les : « *atteintes aux valeurs sacrées du Royaume, atteintes au régime monarchique, atteintes à l'intégrité territoriale, atteintes à la religion islamique, atteintes à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, offenses aux chefs d'État étrangers, apologie ou/et assistance aux actes terroristes*⁵¹⁶. »

À titre d'exemple le journaliste Ali Lamrabet avait publié dans son hebdomadaire « *Demain magazine* » le 20 octobre 2001 une information selon laquelle le palais royal de Skhirat aurait été vendu. Il a été poursuivi en tant que directeur de publication pour diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public et de porter atteinte aux valeurs

⁵¹⁶ BENDOUROU Omar, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés » [en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, n°6, 2014, [consulté le 19 août 2020] <https://journals.openedition.org/revdh/907#bodyftn45>

sacrées du Royaume et a été condamné le 21 novembre 2001 par le TPI de Rabat à une peine de quatre mois de prison et une amende de 30.000 dirhams⁵¹⁷. Par ailleurs, le 15 octobre 2009, le même tribunal avait condamné le directeur du journal marocain « *Al-Michael* » à un an de prison ferme et deux autres journalistes associés à trois mois de prison ferme pour avoir mis en question un bilan de santé du Roi. Dans cette affaire, un communiqué publié le 26 août 2009 par le ministère de la Maison Royale, du Protocole et de la Chancellerie faisait état du placement du Roi « *en convalescence pour cinq jours en raison d'une "infection" ne présentant "aucune inquiétude sur sa santé"*. » Le journal *Al-Michael* a démenti cette information en indiquant que l'état de santé du Roi était plus préoccupant que ce que la version officielle laissait entendre et que le Chef de l'État souffrait plutôt de problèmes respiratoires chroniques⁵¹⁸. Enfin, le journaliste et directeur du quotidien arabophone « *Al Massae* » Rachid Nini avait été condamné le 24 octobre 2011 par la cour d'appel de Casablanca à un an de prison ferme et une amende de 1000 dirhams pour avoir « *jeté du discrédit sur une décision de justice, tenté d'influencer la justice et publié des informations sur des actes criminels non avérés*⁵¹⁹. » Cette condamnation faisait suite à la publication d'une série de chroniques traitant « *des affaires relatives à la corruption et, surtout, aux activités de la Direction générale de la surveillance du territoire (DST) et de son directeur M. Abdellatif Hammouchi dans sa politique relative notamment à la lutte contre le terrorisme. M. Neni mettait en doute le bien fondé des activités de cette direction et évoquait des cas de torture pratiquée dans un centre de détention de Témara*⁵²⁰. »

Ces différentes condamnations ne sont que des exemples parmi tant d'autres concernant le climat de la liberté de la presse avant l'adoption de la Constitution de 2011. Plusieurs ONG nationales et internationales regrettaient les nombreuses restrictions à cette liberté fondamentale et demandaient une réforme législative d'envergure afin d'harmoniser les lois marocaines avec la Constitution et les standards internationaux en la matière.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ PEYRON Julien, « Des journalistes condamnés à de la prison ferme pour avoir évoqué la santé du roi », [en ligne], *France24*, 16 octobre 2009, [consulté le 19 août 2020] <https://www.france24.com/fr/20091016-journalistes-condamn-s-prison-ferme-avoir-voqu-sant-roi>

⁵¹⁹ BENDOUROU Omar, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés » *op.cit.*

⁵²⁰ *Ibid.*

Ainsi, en 2016 un nouveau Code de la presse a été adopté. Il se compose de la loi 88-13 relative à la presse et à l'édition⁵²¹, de la loi 89-13 sur le statut du journaliste professionnel⁵²² et de la loi 90-13 portant création du Conseil national de la presse⁵²³. Ce nouveau Code comporte des avancées majeures comme la suppression des peines privatives de liberté remplacées par des peines alternatives, y compris en cas de « *diffamation, injure ou offense envers la vie privée de la personne du Roi, ou la personne de l'Héritier du trône ou des membres de la famille royale, ou de violation au respect dû à la personne du Roi* »⁵²⁴. Il permet également la réduction des montants des amendes dans la plupart des infractions, la possibilité pour les journalistes d'invoquer la bonne foi dans les procès en diffamation, le transfert de la compétence de l'administration en matière d'interdiction et de confiscation de journaux au profit du juge judiciaire ou encore la proclamation de la nécessité du respect du secret des sources⁵²⁵.

Cependant, malgré ces avancées notables, le Code de la presse de 2016 contient encore certaines dispositions qui peuvent menacer la liberté d'expression plus généralement et celle de la presse spécifiquement. En effet, l'article 17 alinéa 4 de la loi 88-13 relative à la presse et à l'édition dispose : « *Les dispositions des autres législations ne peuvent être applicables sur tout ce qui est expressément prévu par le Code de la presse et de l'édition.* » Cela signifie que les dispositions du Code pénal, condamnant encore certaines formes d'expression à des peines de prison, ne peuvent être appliquées à la presse. Toutefois, cela n'inclut pas les dispositions qui ne figurent pas dans le Code de la presse et qui continuent d'être sanctionnées par le Code pénal. Ainsi, les sanctions relatives à l'apologie du terrorisme ou au dénigrement des décisions de justice continueront d'être régies par le Code pénal dans la mesure où elles ne figurent pas dans le Code de la presse⁵²⁶.

Par ailleurs, le Code pénal peut également être appliqué à l'encontre de tout journaliste si l'institution judiciaire estime que ce dernier n'a pas agi dans l'exercice de ses fonctions pour le fait incriminé. Le juge bénéficie d'un grand pouvoir discrétionnaire lui permettant de

⁵²¹ Dahir n° 1-16-122 du 10 août 2016 portant promulgation de la loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition, B.O n° 6522, 1^{er} décembre 2016, p. 1861

⁵²² Dahir n° 1-16-51 du 27 avril 2016 portant promulgation de la loi n° 89-13 relative au statut des journalistes professionnels, B.O, n° 6506 du 6 octobre 2016, p. 1478

⁵²³ Dahir n° 1-16-51 du 27 avril 2016 portant promulgation de la loi n° 90-13 portant création du Conseil national de la presse, B.O, n° 6506 du 6 octobre 2016, p. 1470

⁵²⁴ Article 71 de la loi 88-13 relative à la presse et à l'édition.

⁵²⁵ GRANGE Jocelyn, « le cadre légal relatif à la liberté d'expression au Maroc », *op. cit.* p. 17

⁵²⁶ *Ibid.* p. 18

déterminer ce qui rentre ou non dans le cadre des missions d'un journaliste. En témoigne d'ailleurs l'affaire de Hamid El Mehdaoui, journaliste et directeur de publication du site d'information *Badil*. Ce dernier a été arrêté en juillet 2017 à Al Hoceïma, alors qu'il couvrait une manifestation des soulèvements populaires du Rif. Il a été condamné à une peine de trois mois de prison ferme en première instance alourdie à un an de prison par la chambre criminelle de la cour d'appel pour « *incitation d'individus à commettre des délits par des discours et des cris dans des lieux publics* » au motif que « *ses actes avaient dépassé son travail de journaliste* »⁵²⁷. Ensuite, la justice s'est intéressée à ses appels téléphoniques et notamment sept conversations entre lui et un ressortissant marocain basé à Amsterdam lui faisant part de son souhait de faire transiter au Maroc des armes et des chars d'assaut pour soutenir les populations du Rif dans leur soulèvement. Le journaliste s'en défendait en affirmant « *n'avoir rien caché et avoir jugé les propositions de son interlocuteur de complètement insensées* ». Cependant, la chambre criminelle de la cour d'appel de Casablanca a condamné le journaliste le 28 juin 2018 à trois ans de prison ferme pour non-dénonciation d'une tentative de nuire à la sécurité intérieure de l'État⁵²⁸.

En outre, le Code de la presse de 2016 ne bénéficie qu'aux seuls journalistes professionnels. En effet, les « blogueurs » et « journalistes citoyens » sont soumis aux dispositions du Code pénal, moins protectrices de la liberté d'expression. Ainsi, à la suite du *Hirak* du Rif, six journalistes citoyens⁵²⁹ ont été condamnés à des peines allant de deux ans à cinq ans de prison ferme pour des chefs d'inculpation parmi lesquels : « diffusion de fausses nouvelles » et « usurpation de la profession de journaliste »⁵³⁰.

De plus, comme soulevé précédemment, le Code de la presse garantit le respect du secret des sources. Cependant, l'article 5 de la loi 88-13 précise les modalités permettant au juge de demander la divulgation des sources. Il s'agit des : « *affaires relatives à la défense nationale et la sécurité intérieure et extérieure de l'État* » ainsi que des « *affaires relatives à la vie privée* »

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ DELOUCHE Charles, « Maroc : le journaliste Hamid El Mahdaoui condamné à trois ans de prison ferme », [en ligne], *Libération*, 29 juin 2018, [consulté le 19 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2018/06/29/maroc-le-journaliste-hamid-el-mahdaoui-condamne-a-trois-ans-de-prison-ferme_1662853

⁵²⁹ Il s'agit de : Abdelali Houd, Mohamed Al Asrihi, Rabiaa Al Ablak, Hussein Al Idrissi, Foued Essaidi et Jawad Al Sabiry.

⁵³⁰ RSF, « Maroc : six journalistes-citoyens injustement condamnés à de la prison ferme pour leur couverture du Hirak », [en ligne], *Reporters Sans Frontières*, 27 juin 2018, [consulté le 19 août 2020] <https://rsf.org/fr/actualites/maroc-six-journalistes-citoyens-injustement-condamnes-de-la-prison-ferme-pour-leur-couverture-du>

des personnes, sauf lorsqu'elle est en rapport direct avec la vie publique ». La formulation vague de ces limites par le législateur risque de conférer un pouvoir d'interprétation large au juge. Il conviendrait alors de définir de manière plus restrictive les cas permettant aux juges de demander la divulgation des sources en s'inspirant notamment de l'article 4 de la loi belge du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques qui dispose : « *Les personnes visées à l'article 2 [les journalistes et collaborateurs de rédaction] ne peuvent être tenues de livrer les sources d'information visées à l'article 3⁵³¹ qu'à la requête du juge, si elles sont de nature à prévenir la commission d'infractions constituant une menace grave pour l'intégrité physique d'une ou de plusieurs personnes en ce compris les infractions visées à l'article 137 du Code pénal, pour autant qu'elles portent atteinte à l'intégrité physique, et si les conditions cumulatives suivantes sont remplies : 1° les informations demandées revêtent une importance cruciale pour la prévention de la commission de ces infractions; 2° les informations demandées ne peuvent être obtenues d'aucune autre manière.* »

Ainsi, malgré les avancées législatives avérées en matière de liberté de la presse, il existe encore des carences et des lacunes législatives qui menacent la liberté d'expression. Bien plus, l'analyse des différentes jurisprudences en matière de libertés intellectuelles démontre la faiblesse de la justice dans la garantie de ces droits. Le conservatisme des juges, doublé par la formulation vague et imprécise de certaines dispositions législatives, conduisent souvent à des condamnations sévères et regrettables. Pourtant, la justice doit s'ériger en un véritable garant des droits et libertés fondamentaux. Il convient alors d'étudier dans le chapitre suivant le rôle concret du juge dans la protection des droits et libertés contre la loi.

⁵³¹Il s'agit de l'identité de leurs informateurs, la nature ou la provenance de leurs informations, l'identité de l'auteur d'un texte ou d'une production audiovisuelle, le contenu des informations et des documents eux-mêmes, dès lors qu'ils permettent d'identifier l'informateur.

Chapitre II : L'insuffisance des mécanismes de protection des droits et libertés fondamentaux contre la loi.

Dans le chapitre précédent, ont été identifiées un ensemble de lois dont la conformité à la Constitution fait débat. Elles concernent des domaines divers et variés et ont été adoptées, pour la plupart d'entre elles, bien avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011. Ainsi, lorsque le législateur ne prend pas les mesures nécessaires permettant d'harmoniser les législations nationales avec les droits et libertés constitutionnellement proclamés, ou lorsqu'il adopte de nouvelles lois qui semblent contraires à la Constitution, c'est au juge d'intervenir en tant que garant de la protection des droits et libertés des citoyens. L'intervention du juge à ce titre peut prendre deux formes : une intervention sur le terrain de la constitutionnalité ou sur celui de la conventionnalité.

Le constituant de 2011 a clairement participé au renforcement du contrôle de constitutionnalité. Or, le contrôle *a priori* exercé par voie d'action par des autorités politiques n'a connu que de faibles changements en théorie et au niveau de la pratique. Depuis l'installation de la Cour constitutionnelle en avril 2017 et jusqu'en août 2022, cette dernière n'a rendu que cinq décisions concernant des contrôles de constitutionnalité *a priori*. Sur ces cinq décisions, une seule fait état de non-conformité partielle⁵³². Par conséquent, le contrôle par voie d'action est limité dans son exercice et ne permet pas de garantir efficacement la suprématie de la Constitution. Toutefois, l'une des principales nouveautés instaurées par le constituant de 2011 consiste en la création d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, prévu à l'article 133 de la Loi fondamentale. En vertu de cet article, toute partie pourra à l'occasion d'un procès soulever la non-conformité d'une loi qui lui est applicable aux droits et libertés garantis par la Constitution. La mise en œuvre de cet article nécessite l'adoption d'une loi organique permettant de déterminer les conditions d'exercice et les modalités d'application de ce contrôle. Néanmoins, onze ans après l'adoption de la Constitution de 2011, aucune exception d'inconstitutionnalité n'a été utilement soulevée à cause du retard de l'adoption de cette loi organique.

En effet, le Parlement a adopté le 6 février 2018 le projet de loi organique 86-15 relatif à l'exception d'inconstitutionnalité. Cependant, la Cour constitutionnelle, dans sa décision du 06 mars 2018, a déclaré certaines dispositions du projet de loi précité comme non-conformes à

⁵³² Décision 89/19 Dossier n° 041/19 du 08/02/2019 (précitée)

la Constitution. Cela implique que le gouvernement et le Parlement doivent réécrire la loi en prenant en considération la décision du juge constitutionnel. Le 04 juin 2019, le Conseil des ministres a approuvé la mise en conformité de certaines dispositions du projet de loi organique fixant les conditions et modalités de l'exception d'inconstitutionnalité à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle. Depuis, le processus d'adoption a repris en février 2022 mais accuse un retard regrettable. Cela prive les justiciables du recours à l'un des mécanismes des plus innovants de la Constitution, celui du contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception.

Toutefois, le contrôle de constitutionnalité n'est pas l'unique moyen permettant de faire échec à un éventuel arbitraire du législateur⁵³³. En effet, le préambule, dont la valeur constitutionnelle ne fait aucun doute, proclame la supériorité des conventions internationales sur le droit interne dans le respect de l'identité nationale. Cela signifie que les juges ordinaires peuvent exercer un contrôle de conventionnalité permettant d'écarter les lois contraires aux conventions internationales ratifiées par le Royaume et notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale des droits de l'enfant⁵³⁴ ... Cependant, force est de constater que la protection des droits et libertés à travers le recours au contrôle de conventionnalité manque d'efficacité à cause du conservatisme du juge ordinaire l'empêchant d'incorporer efficacement dans le droit interne les dispositions conventionnelles.

Ainsi, nous verrons dans une première section les vicissitudes de la protection des droits et libertés par le juge constitutionnel, avant de voir dans une seconde section la fragilité de la protection des droits et libertés par le juge ordinaire.

Section 1 : Les vicissitudes de la protection des droits et libertés par le juge constitutionnel.

L'avènement d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* devait être l'une des principales innovations juridictionnelles proclamée par le constituant de 2011 pour protéger

⁵³³ MENOUNI Abdeltif, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Tome I, Éditions. Toubkal, 1991, p.98

⁵³⁴ PARLEMENT EUROPEEN, « La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé » [en ligne], *Service de recherche du Parlement européen*, décembre 2018, p.42 [consulté le 14 novembre 2020] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630337/EPRS_STU\(2018\)630337_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630337/EPRS_STU(2018)630337_FR.pdf)

efficacement la suprématie de la Constitution et garantir le respect des droits et libertés fondamentaux. Cependant, ce contrôle tarde à voir le jour en raison du retard de l'adoption de la loi organique l'organisant.

Ce retard nous empêche d'étudier la jurisprudence constitutionnelle qui aurait pu s'exprimer sur la constitutionnalité de plusieurs lois identifiées au chapitre précédent. Ainsi, nous nous intéresserons plutôt au processus d'instauration du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, marqué par une intéressante décision de la Cour constitutionnelle (Paragraphe 1). Ensuite, nous analyserons l'exercice du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* au Maroc à la lumière du projet de loi organique 86-15 et de la décision de la Cour constitutionnelle (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- La difficile instauration du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* au Maroc.

L'article 133 de la Constitution instaure un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception et renvoie à une loi organique la détermination des conditions d'exercice et des modalités d'application. Le projet de loi organique 86-15 adopté le 6 février 2018 a nécessité plusieurs années de préparation. Il a impliqué l'intervention de plusieurs acteurs universitaires et magistrats nationaux et internationaux avant d'être rédigé par le département de la législation du ministère de la Justice et être soumis au vote du Parlement (A). À la suite de cette adoption, et conformément à l'article 132 alinéa 2 de la Constitution, cette loi organique devait être transmise à la Cour constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur sa conformité à la Constitution. Dans sa décision du 6 mars 2018, la Cour a conclu à la non-conformité de certaines dispositions du projet la loi organique par rapport à la Constitution (B).

A- Le processus d'adoption du projet de loi organique 86-15 portant application de l'article 133 de la Constitution.

Compte tenu de l'importance de la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité et de son impact sur la protection des droits et libertés mais également sur la sécurité juridique, plusieurs journées d'études, conférences, colloques et débats ont été organisés afin de préparer la rédaction de l'avant-projet de loi portant application de l'article 133 de la Constitution.

À ce titre, le ministère de la Justice a organisé le 15 mai 2015 une journée d'étude au sujet de l'exception d'inconstitutionnalité en partenariat avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit, aussi appelée commission de Venise. Ont participé à cette journée d'étude plusieurs juges constitutionnels de Jordanie, Lituanie, Espagne et Belgique. Du côté marocain, le ministre de la Justice, le président du Conseil constitutionnel, juges et universitaires ont également pris part au débat⁵³⁵. Quatre mois plus tard, le même ministère a organisé un colloque international les 15 et 16 septembre 2015 en partenariat avec le Conseil constitutionnel sur le thème : « L'exception d'inconstitutionnalité entre protection des droits et libertés et efficacité judiciaire. » Sont intervenus au cours de ce colloque plusieurs juges, universitaires et avocats du Maroc mais également le président du Conseil constitutionnel français, le président de la Cour constitutionnelle soudanaise et plusieurs juges constitutionnels espagnol, belge, allemand, turc⁵³⁶ ...

À la suite des recommandations et propositions issues des deux colloques, le ministère de la Justice a créé en octobre 2015 une commission scientifique au sein de l'Institut Supérieur de la Magistrature (ISM) composée du directeur de la législation au ministère de la Justice, du directeur de l'ISM, du président de l'association des barreaux du Maroc, de juges de la Cour de cassation, et plusieurs universitaires et avocats. Cette commission était chargée, avec l'appui de juristes du ministère de la Justice, de prendre connaissance de l'avant-projet de loi organique sur l'exception d'inconstitutionnalité et de formuler des recommandations et propositions qui devaient être remises au ministère⁵³⁷. Ensuite, dès le 15 décembre 2015, le secrétariat général du gouvernement a été saisi afin d'adopter une première version de l'avant-projet de loi organique.

Parallèlement à ces initiatives portées par le ministère de la Justice, le CNDH a également organisé plusieurs colloques et publié un mémorandum en mars 2013 contenant un ensemble de recommandations et propositions au sujet de la future loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité⁵³⁸. Ces démarches participatives, non exhaustives, ont permis d'enrichir le débat précédant celui qui devait avoir lieu devant les deux chambres du Parlement.

⁵³⁵ NOUIDI Abdelaziz, *La Cour constitutionnelle et l'exception d'inconstitutionnalité* (en arabe), Édité par l'auteur, 2019, p. 106

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Mémorandum sur la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité*, [en ligne], mars 2013, [consulté le 3 septembre 2020]

Une fois l'avant-projet de loi organique rédigé, il a été déféré au Conseil de gouvernement le 21 janvier 2016 avant d'être adopté lors du Conseil des ministres du 23 juin 2016 présidé par le Roi. Le projet de loi organique a ensuite été déposé au bureau de la Chambre des représentants qui l'a adopté en première lecture au cours la séance du 8 août 2017. Ensuite, il a été déféré devant la Chambre des conseillers qui l'a adopté lors de la séance du 16 janvier 2018. Enfin, la Chambre des représentants a adopté le projet de loi organique en deuxième et dernière lecture le 6 février 2018⁵³⁹.

Il convient de s'intéresser aux débats parlementaires ayant eu lieu lors de l'examen du projet de loi organique par les deux chambres. Cela permet de connaître la position du législateur sur les dispositions de cette loi organique entraînant un contrôle de l'expression de la volonté générale selon la célèbre formule de Jean Jacques Rousseau. À ce titre, les rapports de la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'Homme au sein des deux chambres constituent des ressources riches et intéressantes permettant de prendre connaissance des débats et des amendements adoptés⁵⁴⁰.

Pour les députés, le projet de loi organique constitue une véritable avancée en matière de protection des droits et libertés. S'agissant du contenu du projet de loi présenté par le ministre de la Justice, plusieurs députés ont critiqué le mécanisme du double filtrage prévu par les rédacteurs de la loi. En effet, dans sa version initiale, le projet de loi indique que l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée à tout moment lors d'un litige. Ainsi, le juge de la question incidente doit opérer un premier contrôle de recevabilité visant à vérifier l'applicabilité de la loi au litige et l'absence de déclaration préalable de conformité. Lorsque ces conditions sont réunies, le juge du fond doit transmettre la question à la Cour de cassation qui doit s'assurer

<https://www.ceja.ch/images/CEJA/DOCS/Bibliotheque/Doctrine/Maroc/CNDH/Français/Avis%20et%20m%C3%A9morandums/Exception%20d'inconstitutionnalit%C3%A9%20%20M%C3%A9morandum%20du%20CN DH.pdf>

⁵³⁹ Information disponible sur le site Internet de la Chambre des Représentants, à la rubrique Textes de loi adoptés par la Chambre des Représentants, [consulté le 3 septembre 2020]

<https://www.chambredesrepresentants.ma/fr/legislation/textes-votes-chambre-representants?page=8>

⁵⁴⁰ CHAMBRE DES REPRESENTANTS - COMMISSION DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du député Reda Boukmazi sur le projet de loi organique 86-15 concernant la détermination des conditions et modalités d'application de l'article 133 de la Constitution*, [en ligne] (en arabe), session avril 2016, [consulté le 3 septembre 2020] <https://www.marocdroit.com/attachment/902881/>
CHAMBRE DES CONSEILLERS- COMMISSION DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du conseiller M'barek Essbai sur le projet de loi organique 86-15 concernant la détermination des conditions et modalités d'application de l'article 133 de la Constitution*, [en ligne] (en arabe), session octobre 2017, [consulté le 3 septembre 2020]

<http://www.chambredesconseillers.ma/docs/القرار%20الاجتماعي%20الذي%20يقر%20الجنة%20العدل%20والتشريع%20وحقوق%20الإنسان%20بشأن%20الدستور%20القوانين>

également que la question présente un caractère sérieux. Les solutions préconisées par les rédacteurs du projet de loi organique sont clairement inspirées par la législation française concernant le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité. Les députés ont soulevé lors des débats en commission qu'un tel filtrage pouvait conduire à instaurer un pré-contrôle de constitutionnalité effectué par le juge suprême qui priverait la Cour constitutionnelle de la possibilité de rendre sa décision. D'autres ont indiqué que la lenteur et l'engorgement de la Cour de cassation impliquait qu'il ne faudrait pas lui conférer d'autres compétences notamment en matière de filtrage. Les représentants ont également interrogé le ministre de la Justice sur la définition et les critères d'identification du caractère sérieux de la question. Ils ont exprimé des réserves quant à l'impossibilité pour le parquet de soulever l'exception d'inconstitutionnalité et ont demandé également à ce que les juges chargés de protéger les droits et libertés des citoyens puissent eux-mêmes décider de soulever la question de la conformité de la loi à la Constitution.

À la suite des réponses apportées par le ministre de la Justice, il a été décidé de maintenir le double filtrage tout en créant une chambre au sein de la Cour de cassation chargée de contrôler les conditions permettant la saisine de la Cour constitutionnelle. La Chambre des représentants a également accepté que la saisine de la Cour constitutionnelle soit uniquement réservée aux justiciables, excluant par conséquent le parquet et les juges. Cette disposition est inspirée de la loi française qui, contrairement à la loi espagnole, ne permet pas aux juges de soulever une question prioritaire de constitutionnalité.

Après l'adoption du projet de loi par la chambre basse, il a été transmis à la deuxième chambre parlementaire qui l'a également amendé. Les conseillers, à l'instar des députés, ont exprimé leurs réserves quant au mécanisme du double filtrage, indiquant qu'il faisait du juge suprême un juge négatif de constitutionnalité et que cela outrepassait ses fonctions. Le ministre de la Justice a expliqué qu'il s'agissait d'une mesure permettant d'empêcher le prolongement des procédures et d'éviter que la juridiction constitutionnelle n'ait à se prononcer sur des questions manifestement infondées ou dénuées de tout lien avec le litige. La majorité des amendements votés par la Chambre des conseillers n'ont pas été approuvés par la Chambre des représentants en deuxième lecture qui a adopté le projet de loi organique le 6 février 2018. Ensuite, le Chef du gouvernement a déféré la loi en question devant la Cour constitutionnelle le 14 février 2018, conformément à l'article 132 alinéa 2 de la Loi fondamentale. Le 6 mars 2018 la Cour a rendu sa décision publiée au journal officiel du 12 mars 2018.

B- Analyse de la décision de la Cour constitutionnelle concernant la conformité du projet de loi organique 86-15 à la Constitution.

Le projet de loi organique 86-15 sur l'exception d'inconstitutionnalité a été le premier à être examiné par la Cour constitutionnelle installée par le Roi du Maroc le 4 avril 2017. Dans sa décision du 6 mars 2018, la juridiction constitutionnelle a pu faire preuve d'audace en déclarant plusieurs dispositions de ce projet de loi non conformes à la Constitution. Habitué au conservatisme et à la passivité de sa devancière, la Cour constitutionnelle s'est plutôt démarquée à travers sa décision protégeant la sphère de ses compétences et instaurant une nouvelle ligne jurisprudentielle.

En effet, la Cour constitutionnelle a commencé dans sa décision par soustraire du domaine du projet de loi organique les articles 1 et 23 en ce qu'ils reprennent les mêmes termes que les articles 133 et 134 de la Constitution. Il ne s'agit néanmoins que d'une simple observation puisque la Cour n'a pas estimé que les deux articles étaient contraires à la Constitution. Aussi, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel ne relevait pas ce type de remarques dans sa jurisprudence. Dans sa décision n° 992/16 du 15 mars 2016 portant sur la conformité de la loi organique 100-13 relative au Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil constitutionnel n'avait pas relevé que les dispositions de l'article 2 alinéa 1, de l'article 3 et de l'article 6 de la loi organique n'étaient qu'un rappel des articles 107, 56 et 115 de la Constitution⁵⁴¹.

Ensuite, la Cour constitutionnelle a estimé que la définition donnée par le législateur à la notion de « parties au litige » était contraire à la Constitution. En effet, le projet de loi organique prévoyait que l'exception d'inconstitutionnalité ne puisse être soulevée que par les demandeurs, les défendeurs, les accusés, les parties civiles et les intervenants civils dans l'action publique. Toutefois, l'article 133 de la Constitution fait référence aux parties dans le cadre d'un procès⁵⁴². La Cour constitutionnelle en conclut que le ministère public devait être également considéré comme partie et par conséquent, il convenait de lui permettre de soulever l'exception d'inconstitutionnalité. Cette solution avait été débattue par la Chambre des

⁵⁴¹ ARRICH Abderrezak, « Lecture dans la décision de la Cour constitutionnelle n° 70/18 concernant la loi organique 86-15 portant sur la détermination des conditions et procédures de l'exception d'inconstitutionnalité de la loi », [en ligne] (en arabe), *Maroc Droit*, 2018, [consulté le 4 septembre 2020] <https://www.marocdroit.com/attachment/1050605/>

⁵⁴² L'article 133 alinéa 1 dispose : « *La Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.* »

représentants lors des travaux préparatoires. Plusieurs députés avaient demandé à ce que l'article 2 soit rédigé de manière à permettre un élargissement de la saisine incluant le ministère public, les juges et même la société civile. Cependant, le ministre de la Justice avait refusé ces propositions expliquant qu'il convenait de réserver ce droit aux justiciables et de laisser la jurisprudence trancher sur cette question.

Le raisonnement de la Cour constitutionnelle n'est pas étonnant pour deux raisons : d'une part, le ministère public est considéré comme partie principale ou comme partie jointe au niveau des procès civils et pénaux. En effet, l'article 6 du Code de procédure civile dispose : « *Le ministère public peut agir comme partie principale ou intervenir comme partie jointe. Il représente autrui dans les cas déterminés par la loi.* » L'article 7 du même Code ajoute : « *Lorsque le ministère public agit d'office comme demandeur ou défendeur, dans les cas expressément déterminés par la loi, il dispose de toutes les voies de recours à l'exception de l'opposition.* » Il est donc normal et conforme à la Constitution d'exiger que le ministère public, en tant que partie aux procès, puisse soulever une exception d'inconstitutionnalité. D'autre part, le raisonnement de la Cour se justifie au regard d'arguments de droit comparé. Si la Constitution espagnole dans son article 162-1-b prévoit explicitement la possibilité pour le ministère public de saisir le Tribunal constitutionnel⁵⁴³, la Constitution française dans son article 61-1 est plus ambiguë. Celui-ci dispose : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.* » À ce titre, le premier président de la Cour de cassation M. Lamanda, avait souligné, lors de son audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, que « *le ministère public, qui a toujours la faculté, s'il n'est déjà partie principale, d'intervenir dans toute instance en qualité de partie jointe, aura la possibilité de soulever une question de constitutionnalité* ⁵⁴⁴ ». Ainsi, alors que l'article 66-1 de la Constitution française est moins précis sur la détermination des

⁵⁴³ L'article 162-1 de la Constitution espagnole dispose : « *Sont compétents : a) pour introduire le recours en inconstitutionnalité, le président du gouvernement, le Défenseur du peuple, cinquante députés, cinquante sénateurs, les organes collégiaux exécutifs des communautés autonomes, et le cas échéant, les assemblées de ces Communautés ;*

b) pour introduire le recours en garantie des droits, toute personne physique ou morale qui invoque un intérêt légitime, ainsi que le Défenseur du peuple et le ministère public. »

⁵⁴⁴ GUILLAUME Marc, « QPC : textes applicables et premières décisions », [en ligne], *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 29, dossier : la question prioritaire de constitutionnalité, octobre 2010, [consulté le 5 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/qpc-textes-applicables-et-premieres-decisions>

personnes disposant de la faculté de soulever une QPC, cela n'a pas empêché qu'il soit interprété de manière à permettre au ministère public de soulever une exception d'inconstitutionnalité. Par conséquent, l'article 133 de la Constitution, évoquant « l'une des parties » devait être interprété de manière à inclure le ministère public. La décision de la Cour constitutionnelle sur cette question paraît donc justifiée, pertinente et adaptée.

Par ailleurs, le projet de loi organique 86-15, manifestement inspiré par la loi organique française portant application de l'article 61-1 de la Constitution, prévoyait un mécanisme de double filtrage. D'après le projet de loi, lorsqu'une exception d'inconstitutionnalité est soulevée pour la première fois devant le juge du fond, il doit vérifier que le mémoire présenté indique la disposition législative contestée et précise les droits et libertés fondamentaux violés. Ensuite, le juge de la question incidente doit transmettre le mémoire à la Cour de cassation afin qu'elle contrôle le caractère sérieux de la question avant de la transmettre à la Cour constitutionnelle. Toutefois, dans sa décision du 6 mars 2018, la juridiction constitutionnelle a estimé que ce mécanisme de double filtrage est contraire à la Loi fondamentale. Elle a indiqué également que le contrôle effectué par le juge du fond sur la nature législative de la loi objet de la question incidente et la détermination de ce qui entre dans le cadre des droits et libertés fondamentaux, faisaient qu'il se transformait en un « juge préalable de constitutionnalité ». Aussi, la Cour a ajouté que le contrôle du caractère sérieux par la Cour de cassation transformait le juge suprême en un « juge négatif de constitutionnalité ». Par ailleurs, la juridiction constitutionnelle a fait référence aux travaux préparatoires de la loi organique en indiquant que l'instauration du double filtrage avait pour objectif la prévention de l'engorgement de la Cour constitutionnelle. Cet objectif a été estimé par la Cour comme répondant à plusieurs principes proclamés dans la Constitution comme le jugement dans un délai raisonnable et le bon fonctionnement de la justice, mais il viole une règle constitutionnelle claire et essentielle concernant la compétence de la Cour. Ainsi, dans sa décision, la juridiction constitutionnelle a demandé à ce que le législateur limite les conditions que le juge de la question incidente devait contrôler, de manière à exclure ce qui constitue un « pré-contrôle de constitutionnalité ». Elle a préconisé à ce titre d'adopter un système de filtrage au sein de la Cour constitutionnelle à travers la création d'une chambre spécialisée dont une loi organique devrait préciser sa composition et ses règles de travail.

La doctrine n'est nullement unanime sur le bien-fondé de la position de la Cour constitutionnelle concernant le double filtrage. Pour le Professeur Nadia Bernoussi, la Cour

constitutionnelle a gardé pour soi l'ensemble du contrôle de constitutionnalité et n'a pas été dans cette nouvelle démarche juridique fondée sur la démocratie participative⁵⁴⁵. De même, le Professeur Mohammed Amine Benabdallah, a critiqué la décision de la Cour constitutionnelle en considérant qu'elle aurait procédé à un contrôle d'opportunité qui outrepasserait ses compétences⁵⁴⁶. Les deux auteurs défendaient donc l'option choisie par le législateur organique (le double filtrage) et indiquaient également que le silence du constituant sur la procédure de filtrage ne signifiait pas qu'il a entendu la confier exclusivement à la Cour constitutionnelle, mais plutôt qu'il a laissé le choix au législateur organique d'organiser cette procédure. Certes, le silence de la Constitution n'implique pas forcément l'inconstitutionnalité du double filtrage. Toutefois, il est légitime de s'interroger sur le bien-fondé de cette procédure, et s'il n'était pas établi, saluer par conséquent l'audace de la décision de la Cour constitutionnelle.

Rappelons à ce titre que le double filtrage a été expressément prévu lors de la révision constitutionnelle française de 2008 instaurant la QPC. Malgré ses avantages indéniables, le choix du double filtrage a lui-même souvent été critiqué par la doctrine⁵⁴⁷. Certains auteurs défendaient même l'idée de sa suppression craignant que le filtre ne se transforme en bouchon⁵⁴⁸. D'autres proposaient d'instaurer une sorte d'appel de la décision des juridictions suprêmes lorsqu'elles refusaient de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel⁵⁴⁹ ou alors supprimer le contrôle du caractère sérieux de la question et n'autoriser la Cour de cassation et le Conseil d'État qu'à vérifier des conditions matérielles, ce qui ne pourrait s'apparenter à un pré-contrôle de constitutionnalité⁵⁵⁰. D'ailleurs, lors d'une audition de Jean-Louis Nadal,

⁵⁴⁵ BERNOUSSI Nadia, « Les cheminements procéduraux : pour un meilleur accès à la justice constitutionnelle », [en ligne], actes du colloque international organisé par la Cour constitutionnelle du Royaume du Maroc en partenariat avec l'Académie du Royaume, Marrakech, les 27 et 28 septembre 2018, *L'accès à la justice constitutionnelle et les nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori*, p. 188-189, [consulté le 09 août 2022] https://courconstitutionnelle.ma/sites/default/files/documents/justiceconstitutionnelleversioncor_compressed.pdf

⁵⁴⁶ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Ce que m'a dit Haj LFDOL, ou propos de songeur autour de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. », [en ligne], actes du colloque international organisé par la Cour constitutionnelle du Royaume du Maroc en partenariat avec l'Académie du Royaume, Marrakech, *op. cit.* p. 214-215, [consulté le 09 août 2022] https://cour-constitutionnelle.ma/sites/default/files/documents/justiceconstitutionnelleversioncor_compressed.pdf

⁵⁴⁷ Pour un recensement de toutes ces critiques, voir GRIENENBERGER-FASS Michaël, « Les filtres juridictionnels dans la question préalable en appréciation de constitutionnalité, préfiguration d'un contrôle diffus de constitutionnalité ? », *Petites affiches*, n° 212, 2009, p. 24 et s.

⁵⁴⁸ SAVONITTO Florian. « L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 93, n° 1, 2013, p. 108

⁵⁴⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information du député Jean-Luc Warsmann sur l'évaluation de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, [en ligne], enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2010, [consulté le 9 août 2020] <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2838.asp>

⁵⁵⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Proposition de loi organique tendant à faciliter la recevabilité des questions prioritaires de constitutionnalité*, n° 63, enregistrée le 26 septembre 2010 au Sénat et présentée par Jean-Louis

Procureur général près la Cour de cassation, il a indiqué qu'il serait même envisageable de supprimer le double filtrage et adresser les QPC directement au Conseil constitutionnel⁵⁵¹. La critique de la procédure de double filtrage prend tout son sens lorsqu'on analyse les premières jurisprudences de la Cour de cassation en la matière. En effet, cette procédure suppose, pour sa mise en œuvre, un dialogue des juges. Or, la Cour de cassation a semblé mal s'accommoder de la procédure d'examen de la QPC et a même manifesté un certain manque d'intérêt à cette procédure en retardant l'envoi des premières questions préjudicielles⁵⁵². Comme l'a indiqué le Professeur Jean-Baptiste Perrier : « *Il a fallu attendre plus de deux mois pour que la Cour de cassation transmette enfin au Conseil constitutionnel l'une des nombreuses questions dont elle était saisie, là où le Conseil d'État avait déjà procédé les 14 et 23 avril 2010 à cinq renvois d'une question au Conseil*⁵⁵³. » Bien plus, la Cour de cassation a estimé dans son arrêt du 19 mai 2010 que la question portant sur la constitutionnalité de sa propre interprétation des dispositions de l'article 598 du Code de procédure pénale (dont découle la théorie de la peine justifiée, dégagée par la Cour) manquait de caractère sérieux et a par conséquent refusé de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel⁵⁵⁴. Certes, pourrait-on rétorquer la fameuse citation de Pascal : « *vérité en-deçà des Pyrénées, erreur au-delà* ». Autrement dit, les difficultés générées par l'instauration d'un double filtrage en France n'impliquent pas forcément leur reproduction ailleurs. Or, pourquoi prendre le risque d'adopter un mécanisme de filtrage qui conduirait potentiellement à une « guerre des juges » ? Du moins, la solution adoptée la Cour constitutionnelle marocaine écarte tout débat sur la pertinence du degré de filtrage opéré par le juge suprême. La question ne se posera donc jamais de savoir si ce filtre est « une passoire » ou « un bouchon », et c'est tant mieux.

En outre, il convient de préciser que dans sa décision, la Cour constitutionnelle n'a pas refusé qu'un filtrage soit effectué. Elle s'est plutôt opposée à ce que cette procédure inclue un examen du caractère sérieux de la question. Ce faisant, elle refuse que le juge suprême devienne

Masson ; n° 3325, enregistrée le 11 avril 2011 à l'Assemblée nationale et présentée par Marie-Jo Zimmermann in SAVONITTO Florian. « L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression ? », *op. cit.* p. 109

⁵⁵¹ « *Même si vous pensez, malgré mes arguments, que le filtre est défaillant, l'institution d'un recours serait une fausse bonne idée. Il vaudrait encore mieux, même si je ne le souhaite pas, que le filtre soit tout simplement supprimé et que le Conseil constitutionnel soit alors directement saisi.* » in Audition de J.-L. Nadal *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, *op. cit.*, p. 96

⁵⁵² PERRIER Jean-Baptiste, « La Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité : de la réticence à la diligence », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/4 (n° 84), p. 796

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ C. Cass. Crim., 19 mai 2010, n° 09-87651.

un juge de la pré-constitutionnalité ou encore un juge négatif de la constitutionnalité de la loi. D'ailleurs, comme nous le verrons dans de qui suit, la nouvelle version de la loi organique 86-15, toujours en cours d'adoption, maintient une procédure de filtrage exercée par le juge de la question incidente. Ce dernier doit vérifier notamment l'applicabilité de la loi au litige et l'absence de déclaration préalable de conformité, sauf changement de circonstances. Ainsi, seule la condition relative au caractère sérieux est ôtée de la compétence des juges ordinaires et suprêmes et relèvent désormais de la compétence de la Cour constitutionnelle, au même titre que son homologue allemande qui comprend une section (une formation spéciale de trois juges) chargée de statuer sur la recevabilité du recours constitutionnel devant être « d'une importance constitutionnelle de principe » aux termes du paragraphe 93a, alinéa 2 de la Loi fondamentale allemande⁵⁵⁵.

Somme toute, la position de la Cour constitutionnelle sur la procédure de filtrage nous semble salutaire. Elle témoigne d'une audace rarement perceptible auprès des juridictions constitutionnelles marocaines et mérite donc d'être soulignée. Néanmoins, la solution préconisée nécessite le déploiement de moyens humains et matériels importants afin de garantir une certaine célérité et fluidité dans le travail de la Cour et éviter un engorgement aux conséquences notables.

Par ailleurs, le projet de loi organique 86-15 indiquait dans son article 7 alinéa 1 qu'à partir de la date où l'exception d'inconstitutionnalité était soulevée, le juge de la question incidente devait sursoir à statuer. Cependant, les articles 8 et 13 prévoyaient un ensemble d'exception entraînant la poursuite de l'instruction. En effet, le juge ne peut pas sursoir à statuer notamment lorsqu'une personne est privée de liberté en raison de l'instance, ou si la loi prévoit que les juridictions statuent dans un délai déterminé ou en urgence, ou lorsque le sursis à statuer risquerait d'entraîner des conséquences irrémédiables pour les droits d'une partie. Or, le législateur organique n'a pas précisé la procédure que les parties devraient suivre si la Cour constitutionnelle déclarait la non-conformité de la loi. À ce titre, la juridiction constitutionnelle a demandé au législateur organique de prévoir des mesures permettant aux parties d'intenter un nouveau procès afin de garantir l'application des effets juridiques de la décision de la Cour constitutionnelle conformément à l'article 134 alinéa 2 de la Constitution. La Cour

⁵⁵⁵ DITTMANN Armin, « Le recours constitutionnel en droit allemand », [en ligne], *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 10, dossier : l'accès des personnes à la justice constitutionnelle, mai 2001, [consulté le 6 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-recours-constitutionnel-en-droit-allemand>

constitutionnelle a donc décidé de déclarer la non-conformité des articles 8 et 13 de la loi organique à la Constitution. En cela, la décision de la Cour Constitutionnelle est tout à fait fondée, bien qu'il ne soit pas forcément nécessaire d'intenter un nouveau procès lorsque des recours sont toujours possibles à effectuer (en appel ou en cassation). Toujours est-il, il convenait au législateur organique de prévoir des mesures permettant de garantir l'autorité absolue de chose jugée concernant les décisions de la Cour constitutionnelle de manière à mieux protéger les droits et libertés des citoyens.

Par ailleurs, le projet de loi organique prévoyait dans son article 21 que les séances devant la Cour constitutionnelle étaient publiques sauf dans les cas déterminés par la Cour conformément à son règlement intérieur. La juridiction constitutionnelle a estimé dans sa décision qu'une telle disposition était contraire à la Constitution car la détermination des cas où les séances peuvent se dérouler à huis clos fait partie de la compétence du législateur et non de la Cour. Cela résulte notamment de l'article 123 de la Constitution qui dispose : « *Les audiences sont publiques sauf lorsque la loi en dispose autrement.* » En outre, l'article 14 du projet de loi organique renvoie également au règlement intérieur de la Cour pour déterminer les conditions d'exercice du contrôle de constitutionnalité dans le cadre du contentieux électoral. Rappelons que la Cour constitutionnelle est compétente pour trancher les litiges en matière de contentieux électoral, en vertu de l'article 132 alinéa 1 de la Constitution. Dans ce cadre, le juge constitutionnel intervient comme juge électoral et il est possible que soit soulevée devant lui la question de la conformité à la Constitution des lois organiques relatives à la Chambre des représentants ou la Chambre des conseillers. Bien que ces lois aient déjà fait l'objet d'une déclaration préalable de conformité, la Cour a reconnu dans sa décision qu'un changement de circonstances de fait ou de droit pouvait l'amener à réexaminer une nouvelle fois ces lois organiques. Par conséquent, la juridiction constitutionnelle a estimé qu'il était de la compétence du législateur, et non celle de la Cour, de déterminer les conditions et modalités d'application de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant la Cour lors d'un litige électoral.

La décision de la Cour invalidant les articles 14 et 21 de la loi organique consacre en fait le principe de l'incompétence négative du législateur. Cette notion, apparue dans les écrits de Laferrière, est définie comme le fait, pour l'autorité compétente, de n'avoir pas utilisé pleinement les pouvoirs que les textes lui ont attribués⁵⁵⁶. La Cour, en sanctionnant le législateur

⁵⁵⁶ RRAPI Patricia, « L'incompétence négative dans la QPC : de la double négation à la double incompréhension » [en ligne], *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 34, janvier 2012, [consulté le 7 septembre 2020]

pour ne pas avoir exercé l'amplitude de ses compétences, protège le domaine de la loi, ce qui constitue une garantie des droits et libertés fondamentaux.

De plus, la Cour constitutionnelle ne s'est pas contentée uniquement de relever les dispositions non conformes à la Constitution. Elle a également précisé son interprétation des dispositions conformes à travers l'émission de plusieurs réserves d'interprétation. À titre d'exemple, les derniers alinéas des articles 3 et 10 du projet de loi organique empêchent les juges de soulever d'office une exception d'inconstitutionnalité. La Cour constitutionnelle, ayant décidé que le ministère public pouvait également la saisir, a demandé à distinguer entre les magistrats du siège et les magistrats de parquet.

Ainsi, dans sa décision du 6 mars 2018, la Cour constitutionnelle a fait preuve d'un activisme juridictionnel avéré, allant jusqu'à refuser le mécanisme de double filtrage et élargir le champ de la saisine en permettant au ministère public de soulever une exception d'inconstitutionnalité. Soucieuse de la protection des droits et libertés, elle a protégé le domaine de la loi et sanctionné l'incompétence négative du législateur. Enfin, les réserves d'interprétation émises lui ont permis d'agir directement sur la substance normative de la loi afin de veiller à sa conformité avec les exigences constitutionnelles. Cependant, la décision de la Cour constitutionnelle souffre de quelques carences que nous verrons dans ce qui suit.

Paragraphe 2- L'exercice du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* au Maroc.

Depuis la décision de la Cour constitutionnelle du 8 mars 2018, le gouvernement a adopté le 4 juin 2019 un projet de loi organique en Conseil des ministres rectifiant la loi organique 86-15 portant sur l'exception d'inconstitutionnalité. Depuis, ledit projet de loi a été adopté en avril 2022 par la Chambre des représentants et en juillet 2022 par la Chambre des conseillers. Le processus législatif est donc enclenché et le projet de loi organique, quand il sera adopté en deuxième lecture par la Chambre des représentants et validé par la Cour constitutionnelle, ne rentrera en vigueur qu'un an après. Il faudra donc attendre la fin de l'année 2023 pour que les premières questions préjudicielles soient posées. Toutefois, cela n'empêche pas d'analyser dès maintenant les conditions de saisine de la Cour (A) ainsi que la procédure du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception (B).

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-incompetence-negative-dans-la-qpc-de-la-double-negation-a-la-double-incomprehension>

A- Les conditions de saisine de la Cour constitutionnelle.

Les conditions permettant la saisine de la Cour constitutionnelle se répartissent entre des conditions de fond (1) et des conditions de forme (2).

1- Les conditions de fond.

Le projet de loi organique 86-15 dans ses deux versions et la décision de la Cour constitutionnelle du 6 mars 2018 permettent d'identifier les conditions de fond dont la démonstration est nécessaire pour soulever une exception d'inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. La première condition est l'applicabilité de la loi au procès (a) tandis que la deuxième concerne l'absence de déclaration préalable de conformité (b). Ces deux conditions sont contrôlées par le juge de la question incidente.

a- L'applicabilité de la loi au procès.

L'article 133 de la Constitution indique que l'exception d'inconstitutionnalité ne peut être soulevée qu'à l'encontre d'une loi dont dépend l'issue du litige. Le législateur organique, chargé de fixer les conditions d'application de cet article, a précisé à l'article 2 du projet de loi organique 86-15 la définition de « la loi dont les parties soutiennent qu'elle est contraire aux droits et libertés constitutionnellement garantis ». Elle a été définie comme toute disposition de nature législative applicable lors d'un procès devant un tribunal alors que l'une des parties (au procès) soutient que son application conduit à la violation ou à la privation de droits ou libertés garantis par la Constitution.

À ce titre, il convient d'analyser ce que le législateur entend par « disposition législative ». La Cour constitutionnelle dans sa décision du 6 mars 2018, n'a pas apporté de définitions supplémentaires à cette notion pourtant assez vague et qui mérite des précisions. En effet, la loi au Maroc n'a pas toujours été l'œuvre du Parlement uniquement. Celle-ci peut prendre la forme d'un dahir, d'un décret royal portant-loi⁵⁵⁷ ou d'un décret-loi. S'agissant des deux premières catégories, et bien qu'il ne s'agisse pas de lois au sens formel, l'article 2 du projet de loi organique nous permet de penser que les parties lors d'un procès peuvent soulever l'inconstitutionnalité de ces actes puisqu'il s'agit de dispositions législatives, au moins au sens

⁵⁵⁷ DECROUX Paul, « Le souverain du Maroc, législateur » [en ligne], *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 1967, n° 3, p. 34, [consulté le 8 septembre 2020]
https://www.persee.fr/doc/AsPDF/remmm_0035-1474_1967_num_3_1_944.pdf

matériel. En ce qui concerne les décrets-lois, il convient de distinguer les décrets-lois d'urgence et les décrets pris sur habilitation législative. Les premiers sont adoptés conformément à l'article 81 de la Constitution qui dispose : « *Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du Parlement, soumis à ratification de celui-ci.* » Quant aux décrets pris sur habilitation législative, ils peuvent être adoptés en vertu de l'article 70 alinéa 2 de la Constitution qui dispose : « *Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.* » Ainsi, il convient d'analyser dans quelle mesure les deux types de décrets-lois peuvent être attaqués dans le cadre d'une exception d'inconstitutionnalité.

La réponse à cette question est d'une importance capitale puisque le contexte sanitaire dû à l'épidémie de COVID-19 a nécessité l'intervention rapide des gouvernements afin de limiter des libertés fondamentales en ayant recours à des décrets-lois permettant de répondre à l'urgence de la situation. Cependant, ce type de règles, prises en urgence, peuvent porter des atteintes graves aux libertés fondamentales et nécessitent par conséquent un contrôle juridictionnel. Or, en l'absence de définition claire et précise des lois contre lesquelles une exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée, il convient d'analyser les différentes modalités qui peuvent permettre le contrôle de ces décrets-lois. Aussi, en l'absence de jurisprudence suffisante en la matière, le recours au droit constitutionnel comparé permet de déterminer comment la juridiction constitutionnelle marocaine pourrait intervenir dans ce cadre.

S'agissant des décrets pris sur habilitation législative, dénommé en France des « ordonnances », celles-ci nécessitent dans un premier temps une loi d'habilitation votée par le Parlement autorisant le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais doivent être soumis, dans un délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du Parlement. En France, une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée contre les lois d'habilitation et de ratification. Cependant, la jurisprudence aussi bien constitutionnelle qu'administrative, considère qu'une ordonnance non ratifiée est un acte de « forme réglementaire », qui n'acquiert une valeur législative de façon

rétroactive qu'après sa ratification par une loi⁵⁵⁸. Cela signifie que l'exception d'inconstitutionnalité ne pourrait être soulevée contre ce type de décrets avant l'adoption d'une loi de ratification. Toutefois, une décision du Conseil constitutionnel du 28 mai 2020⁵⁵⁹ a profondément modifié la valeur juridique des ordonnances. En effet, la juridiction constitutionnelle française a précisé qu'une fois le délai d'habilitation expiré, les dispositions d'une ordonnance non ratifiée doivent être considérées comme des dispositions de nature législative susceptibles de faire l'objet d'une QPC lorsqu'est soulevé leur non-conformité aux droits et libertés fondamentaux⁵⁶⁰. Cette solution adoptée par le Conseil constitutionnel français est la conséquence d'une interprétation nouvelle de l'article 38 alinéa 3 de la Constitution qui dispose : « *A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.* » Ainsi, le Conseil constitutionnel français peut contrôler la constitutionnalité non seulement des lois d'habilitation et de ratification, mais également des dispositions de nature législative comprises dans des ordonnances non ratifiées.

Une telle solution ne mérite pas forcément d'être reprise par la Cour constitutionnelle marocaine. Du moins, il convient de lui permettre d'assurer un contrôle de constitutionnalité des lois d'habilitation et de ratification. S'agissant des décrets pris sur habilitation législative avant leur ratification ou avant l'expiration du délai fixé par le législateur pour leur ratification, ils disposeront alors d'une valeur réglementaire. Cela implique que le juge administratif peut opérer un contrôle de constitutionnalité et de conventionnalité contre toute disposition du décret pris sur habilitation législative quand bien même celle-ci serait du domaine de la loi. Toutefois, si la disposition réglementaire contestée est une transposition fidèle de la loi d'habilitation, déclarer l'inconstitutionnalité de cette disposition par le juge administratif reviendrait à déclarer l'inconstitutionnalité de la loi d'habilitation. Or, cela ne rentre pas dans le cadre des compétences du juge administratif et dans ce cas précis, lorsqu'une disposition issue d'un décret

⁵⁵⁸ CC, n° 66-36 L du 10 mars 1966, Nature juridique des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-897 du 24 septembre 1958 relative au régime économique de l'alcool ; CC, n° 72-73 L du 29 février 1972, Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises ; CC, n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie *in* CARRÈRE Thibault, « la guerre des ordonnances aura-t-elle lieu ? A propos de la décision du conseil constitutionnel n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 », [en ligne], *Jus Politicum*, 8 juin 2020, [consulté le 8 septembre 2020] http://blog.juspoliticum.com/2020/06/08/la-guerre-des-ordonnances-aura-t-elle-lieu%E2%80%89-a-propos-de-la-decision-du-conseil-constitutionnel-n-2020-843-qpc-du-28-mai-2020-par-thibault-carrere/#_ftn7

⁵⁵⁹ Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020

⁵⁶⁰ CARRÈRE Thibault, « la guerre des ordonnances aura-t-elle lieu ? A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 », *op. cit.* .

pris sur habilitation législative est conforme à la loi mais contraire à la Constitution, il convient d'appliquer la théorie de « la loi écran » en saisissant le juge constitutionnel pour contrôler la conformité de la loi d'habilitation à la Constitution.

S'agissant des décrets-lois pris conformément à l'article 81 de la Constitution marocaine, ils permettent au gouvernement de légiférer dans l'urgence en demandant uniquement l'accord des commissions concernées des deux Chambres. La loi de ratification ne pourra être votée qu'au cours de la session ordinaire suivante du Parlement. Aussi, l'accord de la commission se fait à travers le vote d'une loi contenant un seul article permettant de conférer une valeur législative au décret concerné. Par conséquent, cette loi est différente des lois d'habilitation prévues par l'article 70 de la Constitution qui doivent contenir des dispositions délimitant les domaines sur lesquels le gouvernement pourra légiférer et le délai qui lui est imparti. Avant la ratification, devant intervenir lors de la session parlementaire qui suit l'adoption du décret-loi (article 81), il sera impossible aux justiciables de soulever la non-conformité de la loi aux droits et libertés fondamentaux sans que cela n'implique le contrôle du décret même⁵⁶¹. Cependant, le décret-loi avant sa ratification dispose d'une valeur réglementaire uniquement. Donc il paraît peu probable que la Cour constitutionnelle accepte de contrôler la conformité des décrets-lois avant leur ratification dans le cadre d'une exception d'inconstitutionnalité. Par ailleurs, dans une décision de la Cour constitutionnelle marocaine du 4 juin 2020⁵⁶², elle a dû s'exprimer sur la conformité de la loi 26-20 autorisant le gouvernement à prendre un décret-loi rectificatif de la loi de finance dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Les 81 députés auteurs de la saisine soutenaient que la procédure de modification d'une loi de finance par décret-loi était contraire à la Constitution. Dans sa décision, la juridiction constitutionnelle n'a pas examiné le contenu du décret-loi. Elle s'est contentée de déclarer la conformité d'une telle procédure à la Constitution et a implicitement admis que la modification de la loi de finances pouvait désormais avoir lieu sans loi rectificative. Le silence de la Cour constitutionnelle implique que des dispositions de nature législative prises dans le cadre d'un décret-loi peuvent s'appliquer aux citoyens sans que le juge constitutionnel ne puisse les examiner ni dans le cadre d'un contrôle par voie d'action ni par voie d'exception jusqu'à la ratification intervenant lors de la session suivante. Ainsi, ce sera au

⁵⁶¹ La loi ne contient qu'un article unique d'une seule phrase permettant de conférer une valeur législative au décret-loi.

⁵⁶² Décision de la Cour constitutionnelle 106/20, Dossier n° 057/20 du 4 juin 2020

juge administratif de contrôler la conformité des dispositions de nature législative contenues dans un décret-loi avant sa ratification.

Par ailleurs, le constituant de 2011 a élargi le domaine de la loi qui est passé de neuf à trente matières en vertu de l'article 71 de la Loi fondamentale. Cela signifie que certains domaines qui étaient autrefois dévolus au gouvernement, sont confiés depuis 2011 au Parlement. Ainsi, on peut se demander si la Cour constitutionnelle acceptera de contrôler la conformité d'un décret pris avant 2011, mais relatif à l'un des domaines désormais dévolus à la loi ? La décision de la Cour constitutionnelle du 6 mars 2018 n'a pas répondu à cette question et il faudra attendre les futures décisions pour déterminer la position de la Cour. Toutefois, étant donné que ces décrets contiennent des dispositions qui sont de nature législative, rien n'empêche la Cour de les considérer comme des lois au sens matériel et opérer un contrôle de constitutionnalité permettant de protéger les droits et libertés des citoyens. Là aussi il convient d'observer les futures jurisprudences de la Cour constitutionnelle pour déterminer sa position sur cette question.

En outre, l'absence d'une définition claire et précise du terme « loi » dans la loi organique 86-15 nous interroge sur la position de la Cour constitutionnelle si une exception d'inconstitutionnalité était soulevée contre une loi d'autorisation de ratification ou une loi d'application d'un traité ou d'une convention internationale. Étant donné que le législateur organique a fait référence à toute disposition législative, cela implique *a priori* que les lois de ratification ou d'application d'un traité peuvent être contrôlées dans leur conformité à la Constitution. Or, un tel contrôle reviendrait à examiner la constitutionnalité des traités internationaux déjà en vigueur, ce qui est manifestement incompatible avec la règle de droit international *pacta sunt servanda* ainsi que le principe de sécurité juridique⁵⁶³. Par ailleurs, si la Cour constitutionnelle se contentait de contrôler la conformité d'une loi de ratification ou d'application à la convention internationale à laquelle elle se rattache, cela impliquerait que le contrôle de constitutionnalité se confondra avec le contrôle de conventionnalité. Dans ce cas, la juridiction constitutionnelle dispose de deux choix. Le premier est celui qu'a choisi le Conseil constitutionnel français dans sa décision IVG du 15 janvier 1975⁵⁶⁴. La juridiction constitutionnelle française a déclaré à ce titre qu'elle ne contrôlait pas la conformité des lois

⁵⁶³ Cette position est également celle exprimée par la Cour de cassation française à l'occasion de son arrêt C. Cass, Crim., 17 mai 2011, n° 10-82.938

⁵⁶⁴ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975

qui lui sont déférées par rapport aux stipulations d'un traité ou d'un accord international. En effet, elle a indiqué : « *une loi contraire à un traité ne serait pas, pour autant, contraire à la Constitution.* » Par conséquent, elle renvoie aux juridictions ordinaires l'exercice du contrôle de conventionnalité. Sinon, la Cour constitutionnelle marocaine peut choisir la voie inverse, c'est-à-dire celle de contrôler la constitutionnalité d'une loi qui violerait les droits garantis par un traité. Une telle solution conduirait le juge constitutionnel marocain à réaliser un contrôle de conventionnalité, ce qui nous paraît peu probable bien qu'il faille attendre les jurisprudences futures afin de déterminer précisément la réponse qui sera apportée par la Cour à cette question.

Ainsi, la première condition de fond concernant l'applicabilité de la loi au procès nécessite plusieurs éclaircissements quant à la nature des lois invoquées. Par ailleurs, il convient de s'intéresser à la deuxième condition de fond relative à l'absence de déclaration préalable de conformité.

b- L'absence de déclaration préalable de conformité.

La condition relative à l'absence de déclaration préalable de conformité résulte de l'article 134 de la Constitution qui dispose : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 132 de la présente Constitution ne peut être promulguée ni mise en application. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 133 est abrogée à compter de la date fixée par la Cour dans sa décision. Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.* »

Cependant, cette condition est nuancée par le changement de circonstances en fait ou en droit. Dans sa décision du 6 mars 2018, la Cour constitutionnelle a indiqué que s'agissant du contentieux électoral, les lois organiques relatives aux deux chambres parlementaires pouvaient être réexaminées par la Cour dans le cadre d'une exception d'inconstitutionnalité, et ce malgré une déclaration préalable de conformité. Il en résulte la possibilité de soulever l'inconstitutionnalité de toute loi ordinaire ou organique alors que la juridiction constitutionnelle a préalablement déclaré sa conformité lorsque survient un changement de circonstances en fait ou en droit. Comme le déclarait le Roi Hassan II : « *Les constitutions et leurs fonctionnements évoluent, non certes par plaisir du changement, mais parce que le temps*

*passé, que la société change et que vivre c'est s'adapter*⁵⁶⁵. » Cette métaphore démontre que la Constitution ne doit pas être un texte immuable et figé mais plutôt un texte vivant notamment à travers l'interprétation des juges constitutionnels qui permet à la Loi fondamentale de s'adapter à l'évolution du droit et de la société. Par conséquent, le changement de circonstances de droit ou de fait permet au juge constitutionnel de garantir la mutabilité de la Constitution.

Le changement de circonstances en droit peut résulter de plusieurs facteurs. Il peut se produire à la suite d'une révision de la Constitution, d'une modification de la loi par le législateur, ou même d'un revirement jurisprudentiel. La Cour de cassation française a précisé dans un arrêt que : « *tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à une disposition législative* » (Cass. Soc. 29 janvier 2020, n°19-40034)⁵⁶⁶. Avant cet arrêt de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel français défendait déjà sa compétence pour contrôler la constitutionnalité d'une portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle confère à la loi⁵⁶⁷.

Le changement de circonstances de fait inclut, selon le Professeur Roblot-Troizier, l'écoulement du temps, c'est-à-dire « *l'évolution du contexte économique, social, politique, voire des mœurs.* »⁵⁶⁸. Aussi, il n'implique pas la prise en compte des faits propres à l'espèce par la juridiction constitutionnelle étant donné qu'il s'agit d'un contrôle abstrait⁵⁶⁹. En effet, le changement de circonstances doit avoir une portée générale et « *doit affecter de façon substantielle la disposition législative contestée et ne doit pas avoir été envisagé dans la rédaction de la loi* »⁵⁷⁰. Cependant, il s'agit d'un outil devant être utilisé par le juge constitutionnel avec parcimonie puisque c'est au législateur d'exprimer la volonté générale. Ainsi, un changement au niveau de l'opinion publique ne devrait pas à lui seul suffire pour

⁵⁶⁵ ROI HASSAN II DU MAROC, *Réception dans l'hémicycle de Sa Majesté Hassan II*, [en ligne], Paris, 7 mai 1996, [consulté le 10 septembre 2020] http://videos.assemblee-nationale.fr/video.661488_55487c84eee5a.07-05-1996--reception-dans-l-hemicycle-de-sa-majeste-hassan-ii-roi-du-maroc-7-mai-1996

⁵⁶⁶ Cité par DE GUILLENCHMIDT Maxime, *QPC, interprétation jurisprudentielle de la Loi et changement de circonstances : la Cour de cassation rappelle les règles de renvoi*, [en ligne], 25 février 2020, [consulté le 10 septembre 2020] <https://www.dgavocats.fr/qpc-changement-circonstances-61-1/>

⁵⁶⁷ Décision du Conseil constitutionnel français n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011, *M. Ismaël A.*

⁵⁶⁸ ROBLOT-TROIZIER Agnès, « La question prioritaire de constitutionnalité devant les juridictions ordinaires : entre méfiance et prudence », *AJDA*, janvier 2010, p. 85-86.

⁵⁶⁹ AGUILON Claire, « Portée potentielle et portée effective de l'interprétation jurisprudentielle de la notion de changement de circonstances », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017/3, n° 111, p. 534.

⁵⁷⁰ *Ibid.*

justifier un changement de circonstances en fait. Une utilisation abusive de cette notion risque de porter atteinte au principe de sécurité juridique et à la prévisibilité du droit.

Enfin, soulever une exception d'inconstitutionnalité est conditionné non seulement par la réunion des conditions de fond, mais nécessite également l'observation des conditions de forme.

2- Les conditions de forme.

La première condition de forme nécessite l'identification des tribunaux devant lesquels une exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée. L'article 3 de la loi organique 86-15 précise que l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant les différents tribunaux du Royaume ainsi que la Cour constitutionnelle elle-même quand elle intervient en tant que juge électoral. La juridiction constitutionnelle dans sa décision du 6 mars 2018 ne s'est pas attardée sur la définition « *des différents tribunaux du Royaume.* » Elle a indiqué simplement que l'article 133 de la Constitution n'a pas déterminé quels sont les tribunaux compétents, ce qui permet, selon la Cour, de soulever l'exception d'inconstitutionnalité auprès de tous les tribunaux judiciaires du Royaume ainsi que devant la Cour s'agissant du contentieux électoral. Cependant, qu'en est-il des Cours régionales des comptes, de la Cour des comptes ou du Tribunal militaire ? Les trois juridictions précitées ne font pas partie des tribunaux judiciaires du Maroc conformément au dahir portant loi du 15 juillet 1975⁵⁷¹, abrogé et remplacé par la loi 38-15 relative à l'organisation judiciaire du Royaume⁵⁷². Par conséquent, selon l'interprétation de la juridiction constitutionnelle, il paraît que ces juridictions ne seraient pas habilitées à saisir la Cour d'une exception d'inconstitutionnalité.

Cette situation contraste avec celle que l'on retrouve en France. D'une part, les tribunaux militaires sont supprimés en vertu de la loi n°82-621 du 21 juillet 1982⁵⁷³. D'autre part, la Cour des comptes peut adresser une QPC au Conseil d'État afin que celui-ci la transmette au Conseil constitutionnel conformément à la procédure de double filtrage en vigueur. Cela résulte de l'article 61-1 de la Constitution française qui indique « *à l'occasion*

⁵⁷¹ Dahir portant loi n° 1- 74-338 du 15 juillet 1974 fixant l'organisation Judiciaire du Royaume, B.O n° 220 du 17 juillet 1974, p. 1081

⁵⁷² Dahir 1-22-38 du 30 juin 2022 portant promulgation de la loi 38-15 relative à l'organisation judiciaire du Royaume, B.O n° 7108, 14 juillet 2022, p. 4568

⁵⁷³ Loi n° 82-621 du 21 juillet 1982 relative à relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire.

d'une instance en cours devant une juridiction. » Partant du principe que la Cour des comptes est une juridiction, il était normal de lui permettre de transmettre des QPC au Conseil d'État. Au Maroc, l'article 133 de la Constitution ne fait pas référence à la notion de juridiction mais plutôt celle de procès. Le procès est défini comme « *l'ensemble des formalités nécessaires à l'aboutissement d'une demande faite par une personne qui entend faire valoir en Justice, un droit dont la reconnaissance fera l'objet d'une ordonnance, d'un jugement ou d'un arrêt.* ⁵⁷⁴ » Il est défini également comme « *un litige soumis à un tribunal ; contestation pendante devant une juridiction* ⁵⁷⁵ ». La Cour des comptes au Maroc comprend notamment une formation de jugement composée de cinq magistrats, dont le Président. Cette formation rend des arrêts provisoires ou définitifs. Le site Internet institutionnel de la Cour des comptes indique : « *Si la Cour ne retient aucune irrégularité à la charge du comptable, elle statue sur le compte par un arrêt définitif. Lorsqu'elle établit l'existence d'irrégularités, elle enjoint au comptable par arrêt provisoire de produire par écrit ses justifications ou de reverser les sommes qu'elle déclare comme étant dues à l'organisme public concerné dans un délai de trois mois. La Cour se prononce par un arrêt définitif, qui établit si le comptable public est quitte, en avance, ou en débet dans un délai ne dépassant pas un an à compter de la date de l'arrêt provisoire.* ⁵⁷⁶»

En se fondant sur les compétences de la Cour des comptes en matière de jugement et sur la définition même de la notion de « procès », il paraît que l'exclusion de la Cour des comptes des tribunaux compétents pour transmettre une exception d'inconstitutionnalité à la Cour constitutionnelle serait contraire à la Constitution. Idem concernant le Tribunal militaire, surtout depuis la loi n° 108-13 relative à la justice militaire⁵⁷⁷. Celle-ci inscrit le Tribunal militaire non plus comme une juridiction d'exception, mais plutôt comme une juridiction spécialisée garante des droits et des libertés. Ainsi, il convient d'observer les jurisprudences ultérieures, notamment celles de la Cour des comptes et du Tribunal militaire afin de déterminer si ces juridictions souleveront une exception d'inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. Dans la positive, il sera intéressant de savoir si la Cour va considérer que cette condition de forme est remplie ou si elle confirmera sa position du 6 mars 2018 consistant à

⁵⁷⁴ BRAUDO Serge, « Définition de Procès », [en ligne], *Dictionnaire du droit privé*, [consulté le 10 septembre 2020] <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/proces.php>

⁵⁷⁵ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Dictionnaires Quadrige, 2020

⁵⁷⁶ Site Internet officiel de la Cour des comptes <http://www.courdescomptes.ma/fr/Page-12/verification-et-jugement-des-comptes> [consulté le 10 septembre 2020]

⁵⁷⁷ Dahir n° 1-14-187 du 17 safar 1436 (10 décembre 2014) portant promulgation de la loi n° 108-13 relative à la justice militaire, B.O n° 6410, 5 novembre 2015 p. 3825

réserver la possibilité du recours en inconstitutionnalité uniquement devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

Par ailleurs, la deuxième condition de forme concerne l'identification des parties au procès. Le projet de loi organique prévoyait à l'article 2 que l'exception d'inconstitutionnalité ne puisse être soulevée que par les demandeurs, les défendeurs, les accusés, les parties civiles et les intervenants civils dans l'action publique. Cependant, la Cour constitutionnelle a décidé de la non-conformité de cet article à la Constitution puisqu'elle a estimé que le ministère public devait également être considéré comme partie au procès et avait par conséquent le droit de soulever une exception d'inconstitutionnalité. Or, si la pertinence de cette décision est avérée, elle nous interroge sur la compatibilité d'une telle solution avec le rôle du ministère public dans le cadre d'un procès. En effet, il paraît étrange que le parquet, qui demande de déférer un accusé devant le tribunal sur la base d'une loi qu'il souhaite voir appliquée, soulève en même temps l'inconstitutionnalité de cette loi⁵⁷⁸.

En France, le Parquet est également autorisé à soulever une QPC. Cependant, le ministère public ne l'a jamais fait⁵⁷⁹. D'ailleurs, une circulaire du ministère de la Justice du 24 février 2010 précise : « *il devrait être exceptionnel que le ministère public chargé de requérir l'application de la loi soulève en même temps son inconstitutionnalité, en dehors de l'hypothèse de dispositions législatives tombées en désuétude*⁵⁸⁰. » Lors de l'audition de Jean-Claude Marin, Procureur général près la Cour de cassation par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République au sein de l'Assemblée nationale, celui-ci a indiqué que le ministère public se contentait plutôt de présenter son avis sur les QPC. Il a ajouté : « *En matière civile, sur 551 décisions, ont été rendues sur avis conforme de l'avocat général 85 % des décisions de transmission, 98 % des décisions de non-transmission et 62 % des décisions d'irrecevabilité. En matière pénale, sur 679 décisions, ont été rendues sur cet*

⁵⁷⁸ NOUIDI Abdelaziz, *La Cour constitutionnelle et l'exception d'inconstitutionnalité* (en arabe), *op. cit.*, p. 170

⁵⁷⁹ ROBACZEWSKI Corine, « le rôle ambigu du parquet », in CARTIER Emmanuel, GAY Laurence et VIALA Alexandre (dir.), *La QPC, vers une culture constitutionnelle partagée*, Institut Universitaire Varenne, 2015, p. 77

⁵⁸⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE - COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LEGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, *Compte rendu de la commission concernant les auditions sur la question prioritaire de constitutionnalité*, [en ligne], Présidé par Jean-Jacques Urvoas, compte rendu n° 29, session ordinaire de 2012-2013, 19 décembre 2012, [consulté le 10 septembre 2020] <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/12-13/c1213029.pdf>

avis conforme 92 % des décisions de transmission, 89 % des décisions de non-transmission et 80 % des décisions d'irrecevabilité⁵⁸¹. »

Il est probable que la position du ministère public marocain ne soit pas très différente de son homologue français. En effet, la réticence initiale du législateur organique à le considérer comme partie au litige et l'essence même du rôle du parquet comme défenseur de la loi empêchent une saisine efficace de la Cour constitutionnelle par le parquet. Aussi, bien qu'étant en charge de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes en vertu de l'article 117 de la Constitution, le juge ne dispose pas de la compétence de soulever d'office une exception d'inconstitutionnalité. Cela lui est interdit en vertu de l'article 133 de la Constitution qui évoque la notion de parties au procès⁵⁸². Or, le juge ne peut pas être considéré comme une partie.

S'agissant de la troisième condition de forme, elle concerne la présentation d'un mémoire écrit distinct et motivé démontrant de manière claire la réunion des conditions de fond permettant la saisine. La décision de la Cour constitutionnelle du 6 mars 2018 a exigé que le mémoire soit signé par un avocat lorsque sa présence est obligatoire dans le cadre du procès. Cependant, s'agissant des procès où la présence d'un avocat est facultative, le mémoire écrit peut être signé par l'auteur même de la saisine. Aussi, le mémoire doit être présenté, selon le projet de loi organique, au cours du procès, mais avant les délibérations des juges et avant la fin des plaidoiries.

Les conditions de fond et de forme identifiées ci-haut doivent faire l'objet d'un contrôle de la part du juge de la question incidente sans que celui-ci ne se transforme en un contrôle de pré-constitutionnalité. En effet, l'appréciation du caractère sérieux de la question relève de la compétence de la Cour constitutionnelle elle-même. Ainsi, il convient d'analyser la procédure du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception devant la Cour.

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² L'article 133 de la Constitution dispose : « *La Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.* »

B- La procédure du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception devant la Cour constitutionnelle.

La procédure du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception au Maroc peut être analysée au prisme de la décision de la Cour constitutionnelle du 6 mars 2018 et du projet de loi organique 86-15 dans sa nouvelle version. Il convient alors de s'intéresser particulièrement au mécanisme de filtrage et l'examen du recours par la Cour (1) puis d'étudier les effets des décisions de la Cour (2).

1- Le mécanisme de filtrage et l'examen du recours par la Cour.

La Cour constitutionnelle marocaine dans sa décision du 6 mars 2018 a estimé que la procédure de double filtrage, adoptée par le législateur organique, était contraire à la Constitution et a préconisé la création d'un mécanisme permettant de filtrer les recours au sein de la Cour constitutionnelle. Cette solution entraînera forcément une augmentation du nombre questions soulevées et risquera de générer un engorgement de la Cour. La nouvelle version de la loi organique 86-15 en cours d'adoption indique dans son article 13 que la Cour constitutionnelle devra créer une ou plusieurs sections, composées au moins de trois membres, chargées de filtrer les questions soulevées. Ce filtrage consiste d'abord en une vérification des conditions matérielles relative à l'applicabilité de la loi au litige et l'absence de déclaration préalable de conformité auxquelles s'ajoute le contrôle du caractère sérieux de la question.

La solution finalement adoptée par le législateur organique marocain à la lumière de la jurisprudence constitutionnelle, rapproche davantage la Cour constitutionnelle de son homologue allemande. À ce titre, l'expérience de cette juridiction peut servir d'exemple pour étudier ces procédures et connaître également les lacunes que peut engendrer une telle configuration. Toutefois, il convient de souligner que le contrôle de constitutionnalité en Allemagne est différent de celui que le constituant marocain a instauré. La Cour constitutionnelle allemande peut être saisie par les tribunaux dans le cadre d'une question préjudicielle⁵⁸³, ou directement par les justiciables dans le cadre d'un recours constitutionnel⁵⁸⁴.

⁵⁸³ L'article 100 alinéa 1^{er} de la Loi fondamentale allemande dispose : « *Si un tribunal estime qu'une loi dont la validité conditionne sa décision est inconstitutionnelle, il doit surseoir à statuer et soumettre la question à la décision du tribunal compétent pour les litiges constitutionnels du Land s'il s'agit de la violation de la constitution d'un Land, à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale s'il s'agit de la violation de la présente Loi fondamentale. Il en est de même s'il s'agit de la violation de la présente Loi fondamentale par le droit d'un Land ou de l'incompatibilité d'une loi de Land avec une loi fédérale.* »

⁵⁸⁴ L'article 93, alinéa 1, numéro 4a de la Loi fondamentale allemande dispose : « [La Cour constitutionnelle fédérale statue] *sur les recours constitutionnels qui peuvent être formés par quiconque estime avoir été lésé par la*

Dans le premier cas, la procédure de contrôle concret n'est pas à la disposition des parties. Seuls les juges du fond peuvent saisir la Cour constitutionnelle fédérale s'ils sont convaincus de l'inconstitutionnalité de la loi applicable au litige. S'agissant du deuxième cas, lorsqu'un justiciable est atteint dans ses droits fondamentaux, il doit d'abord s'adresser à la juridiction compétente et parcourir toutes les instances. Après épuisement des voies de recours et si ses demandes sont rejetées, le justiciable pourra à ce moment saisir directement la Cour constitutionnelle⁵⁸⁵. Ce type de recours initié par le justiciable représentait l'essentiel des affaires portées devant la Cour et il convenait donc de mettre en place une procédure de filtrage⁵⁸⁶.

La procédure de filtrage s'exerce à travers une procédure d'admission préalable dont les conditions sont déterminées à l'article 93 a) à d) de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale⁵⁸⁷. En effet, cette dernière comprend une assemblée plénière dans laquelle siègent l'ensemble des juges constitutionnels, deux Sénats composés de huit juges, puis trois Chambres pour chaque Sénat composée de trois juges. Lorsqu'un recours constitutionnel est introduit, celui-ci doit faire l'objet d'une admission préalable. La Chambre peut refuser le recours constitutionnel ou accepter de rendre une décision lorsque « *la question de droit constitutionnel déterminante pour l'appréciation du recours a déjà été tranchée par la Cour constitutionnelle fédérale.* » Dans ce cas, la Chambre peut faire droit au recours constitutionnel si ce dernier est manifestement fondé. La décision de la Chambre est inattaquable et le refus d'admission n'exige aucune motivation. Hormis ce cas précis, la Chambre ne peut pas décider de l'inconstitutionnalité de la loi contestée, seul le Sénat peut prendre une décision déclarant qu'une loi est nulle ou incompatible avec la Loi fondamentale. À ce titre, la doctrine souligne : « *l'introduction de la procédure d'admission a certes réduit le nombre de décisions des deux Sénats quant au fond, mais non la charge de travail de la Cour, globalement considérée. On a*

puissance publique dans l'un de ses droits fondamentaux ou dans l'un de ses droits garantis par les articles 20, al. 4, 33, 38, 101, 103 et 104 »

⁵⁸⁵ La Cour constitutionnelle peut statuer avant l'épuisement des voies de recours lorsque la requête présente une portée générale ou lorsque le passage par la totalité des voies de droit ordinaires entraînerait un risque grave et irréversible pour le requérant.

⁵⁸⁶ BEGUIN Jean-Claude, *Le contrôle de constitutionnalité des lois en République fédérale d'Allemagne*, Economica, Paris, 1982, p. 117

⁵⁸⁷ Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, [en ligne] [consulté le 15 septembre 2020] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/FR/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=14#:~:text=3%20de%20la%20Loi%20fondamentale,une%20dur%C3%A9e%20de%20six%20ans.

*simplement transféré la tâche de décider, au sein de la Cour, d'un niveau à un autre, de sorte que le débat concernant la possibilité d'un allègement effectif est loin d'être clos*⁵⁸⁸. »

La problématique du filtrage opérée par la juridiction constitutionnelle elle-même se pose également en Espagne dans le cadre du recours d'*amparo*⁵⁸⁹. La décision sur la recevabilité de ce recours relève des « Sections » du Tribunal constitutionnel, qui sont au nombre de quatre (chacune étant composée de trois magistrats)⁵⁹⁰. En principe, la décision de rejet se prend sous la forme d'une ordonnance qui ne doit pas être obligatoirement motivée. Au sujet de ce recours, la doctrine souligne : « *les règles en matière de recevabilité du recours d'amparo, prévues à l'article 50 de la LOTC, ont été modifiées en 1988 (loi organique 6/1988, du 9 juin) pour tenter de freiner l'incessante augmentation des recours d'amparo déposés auprès du Tribunal. Même s'il est vrai que cette réforme a empêché nombre de recours de parvenir au Tribunal, elle s'est révélée insuffisante et c'est l'un des points sur lesquels la demande de réforme est la plus forte*⁵⁹¹. »

Si le choix du législateur organique marocain⁵⁹², dicté par la jurisprudence constitutionnelle, était définitivement adopté, il risquerait fortement de conduire à ce que la Cour constitutionnelle soit submergée par des recours infondés ou dilatoires. En outre, si la section au sein de la Cour constitutionnelle privilégiait la célérité en se contentant notamment de refuser la recevabilité sans motivation aucune, cela pourrait altérer la qualité des décisions et empêcher la Cour dans sa formation plénière de statuer sur la conformité de certaines lois. D'où l'intérêt, rappelons-le, d'octroyer à la Cour des moyens importants, susceptibles de permettre aux douze juges constitutionnels de rendre des décisions éclairées en s'appuyant notamment sur des études comparées et en favorisant le dialogue de la Cour marocaine avec ses homologues du monde entier. Il sera également utile de recruter des juristes confirmés qui seront chargés de fournir une documentation riche, reprenant des jurisprudences de juridictions

⁵⁸⁸ DITTMANN Armin, « Le recours constitutionnel en droit allemand », *op. cit.*

⁵⁸⁹ Le recours d'*amparo* est un mécanisme qui permet à la juridiction constitutionnelle d'être saisie directement par un particulier qui souhaite voir ses droits et libertés fondamentaux respectés.

⁵⁹⁰ L'article 8 alinéa 1 de la Loi organique relative au Tribunal constitutionnel espagnol dispose : « *Pour expédier les affaires ordinaires et la décision ou la proposition, selon le cas, relative à l'admission ou à la non-admission des procès constitutionnels, l'assemblée plénière et les chambres constituent des sections composées de leur président respectif, ou du Magistrat qui le substitue, et de deux Magistrats.* »

⁵⁹¹ RUIZ MIGUEL Carlos « L'*amparo* constitutionnel en Espagne: droit et politique », [en ligne], *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 10, dossier : l'accès des personnes à la justice constitutionnelle, mai 2001, [consulté le 15 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-amparo-constitutionnel-en-espagne-droit-et-politique>

⁵⁹² Le choix du législateur consiste en la création d'une ou plusieurs sections composées d'au moins trois juges chargés de contrôler la recevabilité des questions préjudicielles.

constitutionnelles étrangères afin de permettre aux membres de la Cour de mieux interpréter les dispositions législatives et constitutionnelles et d'avoir connaissance des arguments utilisés par d'autres cours afin de sortir avec une solution réfléchie, fruit d'une discussion interne entre les juges et d'une prise en considération des arguments de leurs pairs.

Enfin, après avoir étudié les mécanismes de filtrage, il convient de s'intéresser aux effets des décisions de la Cour constitutionnelle.

2- Les effets des décisions de la Cour.

La décision de la Cour constitutionnelle du 6 mars 2018 et la nouvelle version du projet de loi organique en cours d'adoption nous permettent d'ores et déjà d'identifier les effets des décisions de la Cour, notamment lorsque celle-ci devra traiter des recours en inconstitutionnalité.

La Cour constitutionnelle peut rendre des décisions de conformité. Celles-ci sont de deux types : soit la disposition examinée est déclarée conforme sans réserve, soit elle est déclarée conforme sous réserve d'interprétation. Dans le premier cas, la décision de conformité interdit au juge ordinaire d'écarter la loi jugée conforme sauf au motif de son inconstitutionnalité. S'agissant du deuxième cas, la doctrine française a proposé trois classifications des réserves d'interprétation. On distingue à ce titre : la réserve d'interprétation neutralisante qui « *(élimine) une interprétation possible qui serait contraire à la Constitution* », la réserve d'interprétation directive qui « *indique comment la loi doit être appliquée par les destinataires de la décision du Conseil constitutionnel* » puis enfin la réserve d'interprétation constructive qui permet à la juridiction constitutionnelle « *(d'ajouter) au texte ce qui lui manque pour être conforme, sous couleur de l'interpréter* »⁵⁹³. Le Conseil constitutionnel français utilise cette dernière technique lorsque « *la loi n'a pas prévu de dispositions suffisamment précises et que ces omissions portent atteinte à des garanties fondamentales constitutionnellement protégées* »⁵⁹⁴. Ces réserves d'interprétation n'obligent pas le législateur à adopter de nouvelles lois. Cependant, il est obligé de les respecter et ne pas aller à leur rencontre à travers l'adoption d'une loi qui s'opposerait à l'interprétation du juge

⁵⁹³ SAMUEL Xavier, *Les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel*, [en ligne], Discours prononcé à l'occasion de l'accueil des nouveaux membres de la Cour de cassation au Conseil constitutionnel le 26 janvier 2007. [consulté le 13 septembre 2020]

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/reserves.pdf

⁵⁹⁴ *Ibid.*

constitutionnel⁵⁹⁵. Par ailleurs, le juge ordinaire doit également prendre en considération ces réserves d'interprétation lors des instances en cours et futures. Cela concerne également les situations juridiques déjà constituées à la date de publication de la décision et qui font l'objet d'un recours postérieur à cette date⁵⁹⁶. Toutefois, le juge constitutionnel peut décider également de moduler l'effet de la décision de conformité sous réserve dans le temps. Cela prive l'interprétation du Conseil d'effet utile concernant les situations juridiques constituées à la date de publication de la QPC⁵⁹⁷, mais permet d'améliorer la qualité du contrôle et d'éviter une situation binaire regrettable consistant à choisir entre la conformité et la non-conformité de la loi.

La juridiction constitutionnelle marocaine peut rendre également des décisions de non-conformité totale ou partielle entraînant l'abrogation de la disposition législative contestée. Afin d'éviter un vide juridique et limiter les risques que peut engendrer une telle décision sur la sécurité juridique et la prévisibilité de la loi, la Cour constitutionnelle peut aussi moduler les effets de sa décision dans le temps. Cela résulte de l'article 134 de la Constitution qui dispose : « ... Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 133 est abrogée à compter de la date fixée par la Cour dans sa décision. » L'abrogation différée, décidée par le juge constitutionnel, laisse une période transitoire au cours de laquelle le législateur est censé intervenir afin d'adopter une nouvelle norme à la place de celle qui vient d'être censurée⁵⁹⁸. À ce titre, le juge constitutionnel interfère dans l'agenda du législateur qui doit intervenir pendant le délai fixé par le juge. À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel français a estimé « *qu'afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, l'abrogation des dispositions précitées prendra effet à compter du 1er janvier 2011 ; qu'afin de préserver l'effet utile de la présente décision à la solution des instances actuellement en cours, il appartient, d'une part, aux juridictions de surseoir à statuer jusqu'au 1er janvier 2011 dans les instances dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles et, d'autre part, au législateur de prévoir une application des nouvelles dispositions à ces instances en cours à la date de la présente décision*⁵⁹⁹. » Ainsi, le juge constitutionnel français a suspendu l'application de la loi y compris pour les instances en cours, ce qui implique que les décisions

⁵⁹⁵ BENZINA Samy, *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle », 2017, t. 148, p. 244

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ MAGNON Xavier, « La modulation des effets dans le temps des décisions du juge constitutionnel », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2012, n° 27-2011, p. 582

⁵⁹⁹ Décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011

d'abrogation différée ont un impact non seulement sur le législateur mais également sur le juge. Par ailleurs, l'abrogation différée peut être critiquée dans la mesure où il arrive qu'elle prive l'auteur de la saisine de l'effet utile de la décision. Dans un rapport d'information de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République au sein de l'Assemblée nationale française, le bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour de Dijon juge « *choquant d'interdire de fait à un requérant le bénéfice d'une procédure qu'il a portée jusqu'au Conseil constitutionnel* », son confrère de Versailles estime « *inconcevable que l'effet différé puisse être opposé au requérant qui voit sa QPC couronnée de succès et n'en tire dès lors aucun bénéfice* »⁶⁰⁰. Ainsi, il est nécessaire qu'une déclaration de non-conformité puisse bénéficier au moins à la partie qui a soulevé l'inconstitutionnalité, sauf quand cela peut avoir des conséquences manifestement excessives.

Par ailleurs, l'effet différé des décisions d'abrogation peut créer une concurrence entre le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité. En effet, une disposition déclarée inconstitutionnelle mais dont l'abrogation a été différée dans le temps peut toujours théoriquement être écartée par le juge ordinaire au motif de son inconstitutionnalité. Ce cas de figure s'est déjà produit en France puisque le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision 2010-14/22 QPC que le régime légal de la garde à vue était conforme à la Constitution en ce qu'il limitait l'intervention d'un avocat dans les gardes à vue relatives à certaines infractions relevant du crime organisé et contraire à la Constitution en ce qu'il ne prévoyait pas l'intervention d'un avocat dès le début de la garde à vue dans les autres cas⁶⁰¹. Le Conseil constitutionnel a décidé de reporter les effets de l'abrogation afin de permettre au législateur d'adopter une nouvelle loi. Cependant, il a également décidé de priver les requérants de cette abrogation. Cette décision est revêtue de l'autorité de la chose jugée et s'impose par conséquent aux juridictions. Or, la jurisprudence européenne semble imposer la présence de l'avocat lors de la garde à vue. À ce titre, la Cour européenne des droits de l'homme a notamment indiqué dans l'arrêt *Brusco c. France* du 14 octobre 2010, que « *la personne gardée à vue a le droit d'être assistée d'un avocat dès le début de cette mesure ainsi que pendant les interrogatoires,*

⁶⁰⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information du député Jean-Jacques Urvoas sur la question prioritaire de constitutionnalité*, [en ligne], 27 mars 2013, p. 55 [consulté le 13 septembre 2020]

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0842.pdf>

⁶⁰¹ MATHIEU Bertrand, « Les décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme : Coexistence – Autorité – Conflits – Régulation », [en ligne], *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 32, dossier : convention européenne des droits de l'homme, juillet 2011, [consulté le 13 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-decisions-du-conseil-constitutionnel-et-de-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-coexistence>

et ce a fortiori lorsqu'elle n'a pas été informée par les autorités du droit de se taire ». La chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que les dispositions législatives dont l'abrogation a été différée par le Conseil constitutionnel étaient contraires à la CEDH⁶⁰². De même, dans ses arrêts du 15 avril 2012, qui confirment sur ce point l'arrêt de la Chambre criminelle, l'Assemblée plénière se réfère aux décisions *Soldouz c. Turquie et Doynoman c. Turquie* des 17 novembre 2008 et 13 octobre 2009 en vertu desquelles il faut « *en règle générale que la personne placée en garde à vue puisse bénéficier de l'assistance d'un avocat dès le début de la mesure et pendant les interrogatoires* »⁶⁰³. La Cour de cassation est donc allée au-delà de la décision du Conseil constitutionnel consistant à différer l'abrogation dans le temps afin de privilégier l'application d'une convention internationale permettant d'écarter la disposition législative abrogée. Ce cas de figure peut se présenter également au Maroc, bien que, comme nous le verrons dans ce qui suit, le juge ordinaire marocain a du mal à privilégier le droit conventionnel sur le droit interne. Par conséquent, il est nécessaire d'instaurer un dialogue entre les juges ordinaires et constitutionnels afin de privilégier la protection des droits fondamentaux en harmonisant les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité.

Section 2 : La fragilité de la protection des droits et libertés par le juge ordinaire.

Si le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception tarde à être mis en place, la protection des droits et libertés fondamentaux peut néanmoins être opérée par un moyen différent : celui du contrôle de conventionnalité. En effet, le juge ordinaire peut écarter la loi lorsqu'elle est contraire à une convention internationale ratifiée par le Royaume. Comme évoqué dans le chapitre premier, le Maroc a ratifié plusieurs conventions internationales protectrices des droits de l'Homme. Il convient alors au juge ordinaire de garantir la suprématie de ces normes internationales sur le droit interne. Toutefois, l'étude de la jurisprudence marocaine en la matière démontre l'hésitation du juge ordinaire dans la référence aux normes supra-législatives (Paragraphe 1) conduisant aussi à affaiblir les mécanismes juridictionnels permettant la protection des droits et libertés fondamentaux (Paragraphe 2).

⁶⁰² Arrêt n° 5699 du 19 octobre 2010 (10-82.902) - Cour de cassation française - Chambre criminelle

⁶⁰³ MATHIEU Bertrand, « Les décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme : Coexistence – Autorité – Conflits – Régulation », [en ligne], *op.cit.*

Paragraphe 1- L'hésitation du juge judiciaire dans la référence aux normes supra-législatives.

Le juge marocain est resté fidèle à la conception de Montesquieu quant au rôle du juge. Il affirmait ainsi dans son ouvrage *L'esprit des lois* que : « *Les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur.* » Les juges ordinaires marocains ont toujours eu une certaine réticence à se saisir des outils constitutionnels (A) et conventionnels (B) pour pouvoir garantir les droits et libertés fondamentaux.

A- L'utilisation restreinte de la Constitution pour la protection des droits et libertés fondamentaux.

Avant la réforme du Code de procédure civile du 30 septembre 1974⁶⁰⁴, les juges ordinaires ne pouvaient pas contrôler la conformité des actes réglementaires à la Constitution. Depuis, les tribunaux ordinaires peuvent se prononcer sur la constitutionnalité de ces actes⁶⁰⁵. Cette situation est d'autant plus normale que la Cour constitutionnelle dans sa décision du 6 mars 2018 a déclaré que le contrôle de constitutionnalité des décrets ne relève pas de ses compétences.

Par ailleurs, la décision de la Cour constitutionnelle précitée, en déclarant la non-conformité de la procédure de double filtrage à la Constitution, a automatiquement empêché le juge ordinaire de contrôler la constitutionnalité de la loi. Prévoir l'obligation pour le juge suprême de contrôler le caractère sérieux de la question, permettait à ce dernier de se saisir du texte constitutionnel afin de vérifier si la disposition législative contestée était manifestement incompatible avec la Constitution. Or, la décision de la Cour constitutionnelle soustrait cette compétence aux juges ordinaires.

Par conséquent, l'utilisation et l'interprétation de la Constitution par les juges ordinaires se trouvent forcément réduites. En effet, ils ne peuvent pas contrôler la conformité de la loi à la Constitution. Aussi, s'agissant des actes réglementaires, il convient de distinguer entre les actes réglementaires d'application de la loi et les actes réglementaires autonomes. Pour les premiers,

⁶⁰⁴ Dahir n° 1-74-447 portant promulgation du Code de procédure civile, 30 septembre 1974

⁶⁰⁵ PARLEMENT EUROPÉEN, « La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé » [en ligne], *op. cit.*

déclarer leur inconstitutionnalité reviendrait à se prononcer sur l'inconstitutionnalité de la loi, ce qui ne rentre pas dans le cadre des compétences du juge ordinaire (théorie de la loi écran). Cela implique donc que le juge doit se contenter de vérifier si l'acte réglementaire d'application de la loi est fidèle aux dispositions législatives et dans ce cas, il est contraint de l'appliquer, à moins qu'une exception d'inconstitutionnalité ne soit soulevée. Sinon, si l'acte réglementaire d'application de la loi contient des dispositions contraires à la loi ou étant du ressort du législateur, il appartient au juge de l'annuler en relevant notamment que l'autorité administrative aurait « méconnu » ou se serait « mépris sur l'étendue de sa compétence »⁶⁰⁶. S'agissant des actes réglementaires autonomes, le juge ordinaire peut contrôler leur conformité aux principes généraux du droit, à la loi ou même à la Constitution. Cet exercice résulte notamment de l'article 118 de la Constitution qui dispose : « *Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.* » Cependant, la jurisprudence administrative démontre une certaine réticence à contrôler la conformité des actes réglementaires par rapport à la Constitution, préférant plutôt les contrôler par rapport à la loi.

Aussi, comme soulevé précédemment, il convient de s'intéresser au sujet des actes réglementaires pris avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011 mais qui relèvent désormais du domaine de la loi fixé par l'article 71 de la Loi fondamentale. Ces actes réglementaires contiennent donc des dispositions de nature législative qui empêcheraient, théoriquement du moins, le juge ordinaire de contrôler de leur conformité par rapport à la Constitution. Le juge administratif, en indiquant que l'acte administratif contesté relève désormais du domaine de la loi, dispose alors de deux options : la première consisterait à accepter de transmettre une exception d'inconstitutionnalité à la Cour constitutionnelle bien que cela signifie que la Cour devrait s'exprimer sur la conformité d'un acte réglementaire de nature législative par rapport à la Constitution. La deuxième option offerte au juge administratif serait de déclarer que l'acte réglementaire contesté relève du domaine de la loi et décider par conséquent de l'annuler. Cette option présente un risque en matière de sécurité juridique, notamment en ce qui concerne la prévisibilité et la stabilité de la règle de droit.

⁶⁰⁶ BRETONNEAU Aurélie, « L'incompétence négative, « faux ami » du juge administratif ? », [en ligne], *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 46, dossier sur l'incompétence en droit constitutionnel, janvier 2015, [consulté le 20 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-incompetence-negative-faux-ami-du-juge-administratif>

Enfin, s'agissant des traités internationaux, le juge ordinaire ne dispose d'aucune compétence pour contrôler leur conformité à la Constitution. Il s'agit d'une compétence réservée à la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Cependant, si le juge ordinaire n'est pas compétent pour contrôler la constitutionnalité des traités, il l'est néanmoins pour contrôler la conventionnalité de la loi. En outre, compte tenu du retard important que connaît l'adoption de la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité, le contrôle de conventionnalité demeure alors l'outil juridictionnel le plus à même de permettre une véritable protection des droits et libertés contre la loi. Or, ce contrôle fait l'objet d'une utilisation timide démontrant un certain renoncement du juge ordinaire au recours au droit conventionnel pour la protection des droits et libertés.

B- Le renoncement du juge ordinaire au recours au droit conventionnel pour la protection des droits et libertés.

Dans le premier chapitre, a été soulignée toute l'ambiguïté qui entoure de la place conférée aux conventions internationales et son incidence sur le contrôle de conventionnalité. Il convient alors de se demander si l'adoption de la Constitution de 2011 a permis un infléchissement de la politique jurisprudentielle vers un sens plus protecteur des droits et libertés fondamentaux à travers le recours au droit conventionnel.

Pendant longtemps, le contrôle de conventionnalité au Maroc a été réduit à des domaines particuliers. Souvent le législateur, en adoptant certaines lois, indique lui-même que celles-ci doivent se conformer aux dispositions des conventions internationales⁶⁰⁷. À titre d'exemple, le Code de nationalité dispose dans son article premier : « *Les dispositions relatives à la nationalité marocaine sont fixées par la loi et, éventuellement, par les traités ou accords internationaux ratifiés et publiés. Les dispositions des traités ou accords internationaux ratifiés et publiés prévalent sur celles de la loi interne.* »⁶⁰⁸ Dans le même sens, l'article 68 de la loi sur les droits d'auteur et droits voisins dispose : « *Les dispositions d'un traité international concernant le droit d'auteur et les droits voisins auquel le Royaume du Maroc est partie sont applicables aux cas prévus dans la présente loi. En cas de conflit entre les dispositions de la*

⁶⁰⁷ EL OUARDI Adila, « La place des conventions internationales dans la Constitution marocaine », [en ligne] (en arabe), *MAROC DROIT*, 25 mars 2013, [consulté le 21 septembre 2020] https://www.marocdroit.com/مكانة-الاتفاقيات-الدولية-في-الدستور-المغربي_a3096.html

⁶⁰⁸ Dahir n° 1-58-250 portant Code de la nationalité marocaine, B.O. : 12sept. 1958, p. 1492

*présente loi et celles d'un traité international auquel le Royaume du Maroc est partie, les dispositions du traité international seront applicables*⁶⁰⁹. »

La mention législative de la supériorité des traités concernant certaines lois impacte forcément le champ d'application du droit conventionnel. Fidèle à la lettre de la loi, le juge aura du mal à l'écartier si celle-ci ne prévoit pas expressément une disposition proclamant la supériorité des traités à ladite loi. En revanche, bien que le constituant de 2011 ait garanti dans le préambule de la Loi fondamentale, la supériorité des conventions internationales par rapport au droit interne, celle-ci reçoit encore une application lacunaire de la part des juges ordinaires.

Pour démontrer un tel propos, il est nécessaire de se référer à la jurisprudence marocaine afin de déterminer de quelle manière est appliqué le droit international dans la protection des droits fondamentaux. À cet égard, l'exemple des jurisprudences relatives au statut de l'enfant né hors mariage peut être une illustration pertinente. L'article 148 du Code de la famille dispose : « *La filiation illégitime ne produit aucun des effets de la filiation parentale légitime vis-à-vis du père.* » À ce propos, la Cour suprême (ancêtre de la Cour de cassation) a estimé, dans une jurisprudence constante, que la filiation d'un enfant né hors mariage ne peut être établie qu'à l'égard de sa mère. Ainsi, dans un arrêt du 18 juillet 2007⁶¹⁰, la Cour suprême a refusé d'ordonner la réalisation d'un test ADN pour établir la filiation avec le père dans la mesure où elle a constaté que « la grossesse est due à une relation adultérine » et que « la filiation ne peut donc être établie qu'à l'égard de la mère, selon les procédures prescrites par *le fiqh* (jurisprudence islamique). » Dans un autre arrêt⁶¹¹, la Cour suprême a cassé l'arrêt de la cour d'appel qui a reconnu la filiation d'une fille à son père après que celui-ci ait avoué avoir eu des relations sexuelles adultérines avec la mère de l'enfant. La Cour suprême a reproché à la cour d'appel de ne pas avoir vérifié la légalité de la relation sexuelle entre les deux parties, ce qui est contraire à l'article 152 du Code de la famille⁶¹². La juridiction suprême a ainsi distingué entre la reconnaissance de paternité et la reconnaissance de l'existence d'une relation sexuelle. Dans cette affaire, le défendeur s'est contenté de reconnaître l'existence d'une relation

⁶⁰⁹ Dahir n° 1-00-20 du 15 février 2000 portant promulgation de la loi n° 2-00 relative aux droits d'auteur et droits voisins

⁶¹⁰ Arrêt n° 410 de la Cour suprême du 18 juillet 2007, Dossier n° 664/3/1/2006

⁶¹¹ Arrêt n° 481 de la Cour suprême du 26 septembre 2007, Dossier n° 60/2/1/2007

⁶¹² L'article 152 du Code de la famille dispose : « *La filiation paternelle découle : 1- des rapports conjugaux (Al Firach); 2- de l'aveu du père (Iqrar); 3- des rapports sexuels par erreur (Choubha)* ».

sexuelle illégitime, ce que la cour d'appel a interprété comme motif suffisant pour établir une filiation. Toutefois, la Cour suprême a infirmé cette solution.

Les deux jurisprudences précitées datent de 2007, soit quatre ans avant l'adoption de la Constitution de 2011 qui proclame la supériorité des conventions internationales sur le droit interne. Dès lors, il convient de se demander si le juge ordinaire a changé sa position depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Un jugement du TPI de Tanger du 30 janvier 2017, a reconnu pour la première fois la filiation parentale (*Al Bounouwa*) d'une fille née d'une relation hors-mariage à son père biologique et a garanti le droit de la mère à être dédommée des suites de cette grossesse⁶¹³. Dans cette affaire, la requérante avait saisi le TPI de Tanger pour demander la reconnaissance de la filiation de sa fille au défendeur et avait présenté au tribunal un test ADN prouvant la filiation biologique. Malgré cet élément, le parquet a indiqué que la preuve d'une filiation biologique ne suffit pas à prouver la légalité de la relation entre les deux géniteurs conformément à l'article 152 du Code de la famille précité. Toutefois, le TPI de Tanger, dans un jugement inédit à plusieurs titres, a fait référence directement à la Convention de New York relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Maroc le 21 juin 1993. Selon le juge, cette convention pose le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et indique dans son article 7 que le droit de l'enfant de connaître ses parents et d'être élevé par eux, doit être garanti autant que possible. Par ailleurs, le juge a fait référence à l'article 6 de Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants ratifiée par le Maroc le 27 mars 2014. Celui-ci stipule dans son premier alinéa : « *Dans les procédures intéressant un enfant, l'autorité judiciaire, avant de prendre toute décision, doit : examiner si elle dispose d'informations suffisantes afin de prendre une décision dans l'intérêt supérieur de celui-là et, le cas échéant, obtenir des informations supplémentaires, en particulier de la part des détenteurs de responsabilités parentales.* » Il ajoute également que l'article 7 de la même convention stipule : « *Dans les procédures intéressant un enfant, l'autorité judiciaire doit agir promptement pour éviter tout retard inutile. Des procédures assurant une exécution rapide de ses décisions doivent y concourir. En cas d'urgence, l'autorité judiciaire a, le cas échéant, le pouvoir de prendre des décisions qui sont immédiatement exécutoires.* » Enfin, le TPI de Tanger, après avoir étudié les dispositions conventionnelles, a fait référence à la Constitution qui dispose dans son article 32

⁶¹³ TPI de Tanger, jugement n° 320, dossier n° 1391/1620/2016 du 30 janvier 2017 *in* SAADOUNE Anas, « Une première au Maroc : la reconnaissance de la paternité de l'enfant naturel et le dédommagement de la mère », [en ligne] (en arabe), *The Legal Agenda*, 21 février 2017, [consulté le 21 septembre 2020] <https://legal-agenda.com/سابقة-قضائية-في-المغرب-الإعتراف-ببنوة/>

alinéa 3 : « Il [l'État] assure une égale protection juridique et une égale considération sociale et morale à tous les enfants, abstraction faite de leur situation familiale. »

Au regard des éléments précités, le TPI de Tanger a décidé d'écarter les dispositions législatives portant sur le droit de la famille et notamment l'article 152 et a ainsi infirmé une jurisprudence vieille et constante depuis plus de soixante ans. Toutefois, il convient de préciser que le tribunal a reconnu la paternité du père biologique à sa fille (*Al Bounouwa*) mais n'a cependant pas établi une filiation paternelle légale entre les deux (*Al Nassab*). En outre, il a débouté la mère de sa demande consistant à recevoir une pension alimentaire car il a estimé que cette pension est uniquement due en cas de filiation légitime. Il s'est néanmoins fondé sur l'article 77 du Code des obligations et des contrats pour a ordonné un dédommagement de la mère au titre de la responsabilité délictuelle⁶¹⁴.

Le jugement du TPI de Tanger est novateur et audacieux à plus d'un titre. D'abord, il permet de reconnaître la paternité lorsque celle-ci est établie par un test ADN et prévoit un dédommagement de la mère qui devait jusqu'alors assumer seule la charge financière de l'enfant. Ensuite, la particularité de ce jugement est qu'il parvient à un tel résultat en ayant recours au droit conventionnel. Enfin, le juge a décidé d'écarter des dispositions législatives contraires à deux conventions internationales ratifiées par le Royaume. Par ailleurs, la solution préconisée par le TPI de Tanger a fait jurisprudence pendant un certain temps. Dans un jugement du 25 mai 2017, le TPI de Zagora a lui aussi adopté la même solution que son homologue de Tanger en écartant la même loi, contraire aux conventions internationales et en reconnaissant la filiation parentale d'un enfant avec son père biologique, prouvée par un test ADN⁶¹⁵. Ces décisions auraient pu être considérées comme une grande victoire en faveur de la protection des droits et libertés par le juge ordinaire si elles n'avaient pas été annulées en appel.

Dans un arrêt de la cour d'appel de Tanger du 9 octobre 2017, le juge a annulé le jugement du TPI de Tanger en refusant l'établissement de la paternité et en supprimant le dédommagement de la mère qui a été condamnée à payer les frais de justice⁶¹⁶. Dans son arrêt,

⁶¹⁴ L'article 77 du Code des obligations et des contrats dispose : « *Tout fait quelconque de l'homme qui, sans l'autorité de la loi, cause sciemment et volontairement à autrui un dommage matériel ou moral, oblige son auteur à réparer ledit dommage, lorsqu'il est établi que ce fait en est la cause directe.* »

⁶¹⁵ SAADOUNE Anas, « La justice marocaine reconnaît pour la deuxième fois la paternité d'un enfant naturel », [en ligne] (en arabe), *The Legal Agenda*, 1 juin 2016, [consulté le 21 septembre 2020] <https://legal-agenda.com/القضاء-المغربي-يبتصر-للمرة-الثانية-لح>

⁶¹⁶ Arrêt de la cour d'appel de Tanger du 9 octobre 2017, n° 246/1620/2017, in OLLIVIER Théa, « Analyse: Pourquoi la justice a cassé un jugement historique sur la paternité hors mariage », [en ligne], *Telquel*, 12 octobre

la juridiction d'appel a rappelé la position du droit marocain vieille de soixante ans sur cette question sans prendre en considération la Constitution ni les conventions internationales ratifiées par le Royaume. L'arrêt de la cour d'appel de Tanger a été confirmé par la Cour de cassation dans son arrêt du 29 septembre 2020⁶¹⁷. À ce titre, la juridiction suprême a relativisé la portée de la reconnaissance constitutionnelle de la primauté du droit conventionnel en indiquant que le constituant a relié cette primauté à la nécessaire harmonisation des lois par le législateur⁶¹⁸. De plus, la Cour de cassation a fait référence au premier alinéa de l'article 32 de la Constitution qui dispose : « *La famille, fondée sur le lien légal du mariage, est la cellule de base de la société.* » Elle ajoute également que le troisième alinéa du même article (proclamant l'égalité protection juridique de tous les enfants abstraction faite de leur situation familiale) doit être interprété comme instaurant une égalité entre les enfants dans la jouissance des droits civiques et ne permet donc pas de conférer des droits aux enfants en dehors de ceux qui sont prévus par la loi.

Ce rétropédalage inquiétant témoigne de la difficulté pour le juge marocain de transposer la supériorité des traités dans sa jurisprudence. Le revirement opéré par le juge de première instance de Tanger et avorté par la cour d'appel et la Cour de cassation conduit le Maroc à poursuivre une œuvre jurisprudentielle dépassée, mais hélas fidèle au texte de la loi. Il enterre également la tentative louable et juste du juge de première instance d'appliquer un contrôle de conventionnalité sur des matières sensibles, relatives aux droits civils, dans lesquelles les référentiels religieux et internationaux se superposent et se contredisent. Les juges du fond seront alors de moins en moins enclin à privilégier une interprétation proactive et dynamique de la Constitution et des conventions internationales, au grand dam de la protection juridictionnelle des droits et libertés.

2017, [consulté le 21 septembre 2020] https://telquel.ma/2017/10/12/analyse-pourquoi-la-justice-a-casse-un-jugement-historique-sur-la-paternite-hors-mariage_1564528

⁶¹⁷ Arrêt de la Cour de cassation - Chambre du statut personnel et successoral, n° 1/275, dossier n° 365/2/1/2018, du 29 septembre 2020, in EL HOURRI Abdelali, « Reconnaissance d'enfants "illégitimes" : la Cour de cassation dit non », [en ligne], *Médias24*, 16 avril 2021, [consulté le 17 avril 2021]

<https://www.medias24.com/2021/04/16/reconnaissance-denfants-illegitimes-la-cour-de-cassation-dit-non/>

⁶¹⁸ Le préambule de la Constitution de 2011 dispose : « ... *accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale.* »

Enfin, l'insuffisance du recours aux normes supra-législatives par le juge ordinaire se heurte également avec une faiblesse des mécanismes juridictionnels permettant la garantie des droits et libertés fondamentaux par le juge administratif.

Paragraphe 2- La faiblesse des mécanismes à la portée du juge administratif.

Le juge judiciaire, chargé de trancher les litiges entre les individus, dispose d'une plénitude de moyens lui permettant d'exécuter ses décisions et de protéger les droits et libertés des citoyens en faisant application des règles de droit en vigueur. La situation n'est pas identique pour le juge administratif qui est chargé de trancher des litiges dans lesquels l'administration est partie. En effet, l'efficacité des décisions du juge administratif est conditionnée par le degré d'exécution des décisions par l'État lui-même (A) ce qui nécessite d'offrir aux juges administratifs des armes suffisantes lui permettant de garantir la protection des droits et libertés fondamentaux (B).

A- Le problème de l'inexécution des décisions de justice.

Depuis la promulgation du dahir de 1913 sur l'organisation judiciaire du Royaume, le Maroc a opté pour un système d'unité de juridiction et de dualité de droit. Les juridictions civiles étaient chargées de statuer sur les litiges opposant l'administration aux particuliers, uniquement pour ce qui était du recours en indemnité⁶¹⁹. Il a fallu attendre que le Maroc recouvre son indépendance pour que soit instaurée une Cour suprême en vertu du dahir du 27 septembre 1957 (ancêtre de la Cour de cassation créée par le constituant de 2011). Cette Cour était la seule chargée de statuer sur les recours pour excès de pouvoir devenus ouverts à tous les administrés. Toutefois, elle n'a statué que sur une quarantaine de recours par an et les justiciables étaient découragés à l'idée de la saisir, du fait de l'éloignement géographique, de la méconnaissance de l'existence de cette juridiction et de sa compétence à statuer dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir⁶²⁰.

⁶¹⁹ BENABDALLAH Mohammed Amine, « La justice administrative au Maroc » [en ligne] in *La justice administrative dans le monde arabe*, colloque organisé par le Conseil d'État et l'Université Paris Descartes, Paris, 6 octobre 2017 [consulté le 23 septembre 2020]

http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit_administratif/1949917671.pdf

⁶²⁰ BENABDALLAH Mohammed Amine, *Les tribunaux administratifs- A propos d'une loi en gestation* [en ligne], [consulté le 23 septembre 2020]

http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit_administratif/3225337597.pdf

Le contentieux administratif marocain connaîtra une nette évolution avec l'adoption de la loi 41-90 instituant les tribunaux administratifs⁶²¹. L'article 8 de la loi précitée dispose : « *Les tribunaux administratifs sont compétents, sous réserve des dispositions des articles 9 et 11 de la présente loi, pour juger, en premier ressort, les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, les litiges relatifs aux contrats administratifs et les actions en réparation des dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, à l'exclusion toutefois de ceux causés sur la voie publique par un véhicule quelconque appartenant à une personne publique.* » Le 25 août 1999, une loi rectificative a permis l'extension des compétences des tribunaux administratifs déterminées à l'article 8 en permettant à ces juridictions de « *connaître des litiges nés à l'occasion de l'application de la législation et de la réglementation des pensions et du capital-décès des agents de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers, de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale, du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des actions contentieuses relatives aux recouvrements des créances du Trésor, des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, le tout dans les conditions prévues par la présente loi.* »

La loi 80-03 a permis de poursuivre l'édification de l'organisation juridictionnelle du Royaume à travers la création de deux cours administratives d'appel à Rabat et Marrakech⁶²². L'article 5 de cette loi donne compétence aux cours d'appel pour connaître, en appel, des jugements rendus par les tribunaux administratifs et des ordonnances de leurs présidents. En outre, les décisions rendues en matière de contentieux électoral ainsi qu'en matière d'appréciation de la légalité des décisions administratives sont insusceptibles de recours devant la Cour de cassation conformément à l'article 16 de la loi précitée.

Le développement de la justice administrative est une nécessité dans tout État de droit. Carré de Malberg définit l'État de droit comme « *un État qui, dans ses rapports avec ses sujets, et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles dont les unes déterminent les droits*

⁶²¹ Dahir n° 1-91-225 (22 rebia I 1414) portant promulgation de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs (B.O. 3 novembre 1993).

⁶²² Dahir n° 1-06-07 du 15 moharrem 1427 portant promulgation de la loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives (B.O. n° 5400 du 2 mars 2006).

*réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques : deux sortes de règles qui ont pour effet commun de limiter la puissance de l'État en la subordonnant à l'ordre juridique qu'elles consacrent*⁶²³. »

Depuis les années 90, le Royaume du Maroc a cherché à encadrer l'action de l'administration à travers le développement progressif de la justice administrative comme moyen de parachèvement de l'État de droit. Ces nouvelles juridictions ont connu un véritable engouement, consacrant ainsi la confiance des citoyens vis-à-vis d'une institution réputée pour ces jugements protecteurs des droits des citoyens contre l'administration⁶²⁴. Une telle confiance se manifeste notamment par l'évolution considérable du nombre de recours devant ces juridictions. Comme souligné précédemment, la Cour suprême ne statuait que sur une quarantaine de recours pour excès de pouvoir par an. Avec la création des tribunaux administratifs, le nombre de recours a atteint 7313 affaires enregistrées en 1994, 16.684 en 1999 et 19.466 en 2012⁶²⁵.

Ces chiffres témoignent de la vitalité de la jurisprudence et de la confiance des citoyens vis-à-vis des juridictions administratives. Or, cette confiance peut être ébranlée si l'administration ne s'engage pas à respecter les décisions du juge administratif. En effet, l'inexécution des jugements ou le retard d'exécution fragilisent l'État de droit et portent atteinte à la crédibilité des jugements et à l'autorité de la chose jugée. À cet égard, il convient de souligner qu'un rapport de l'Agence judiciaire du Royaume publié en 2014 indique que « *sur les 44% des procès perdus par l'État [en 2012], soit près de 5 000, 12% n'ont pas encore été exécutés* »⁶²⁶. » Aussi, sur les 20.615 demandes d'exécution de jugements enregistrées par le tribunal administratif de Rabat entre 1994 et 2012, seuls 10.469 ont été exécutés. Au niveau du tribunal administratif d'Agadir, sur 8147 demandes d'exécution enregistrées sur la même période, seules 3775 ont fait l'objet d'une exécution⁶²⁷. Ces chiffres mettent à mal l'autorité de la chose jugée et portent atteinte à la sacralité des décisions de justice en consacrant une immunité de fait de l'administration qui choisit d'exécuter ou pas les décisions de son juge.

⁶²³ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome 1, Sirey, 1962, p. 488

⁶²⁴ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le contentieux administratif marocain dix années d'évolution », *REMALD*, n° 54-55, janvier-avril 2004, p. 9-17.

⁶²⁵ EL AMOURI Hamid, « La justice administrative au Maroc : Apports et limites à la consolidation de l'État de droit », *Revue Franco-Maghrébine de Droit*, Presse Universitaire de Perpignan - Presse de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2015, N° 22, p. 174

⁶²⁶ NAIMI Abdessamad, « Exécution des jugements : l'État ne donne pas le bon exemple », [en ligne], *La Vieéco*, 14 mai 2014, [consulté le 2 octobre 2020], <https://www.lavieeco.com/economie/execution-des-jugements-lÉtat-ne-donne-pas-le-bon-exemple-29637/>

⁶²⁷ EL AMOURI Hamid, « La justice administrative au Maroc : Apports et limites à la consolidation de l'État de droit », *op. cit.* p. 180

Conscient de la récalcitrance de l'administration dans l'exécution des jugements, le constituant de 2011 a précisé à l'article 126 de la Constitution : « *Les jugements définitifs s'imposent à tous. Les autorités publiques doivent apporter l'assistance nécessaire lorsque celle-ci est requise pendant le procès. Elles sont également tenues de prêter leur assistance à l'exécution des jugements.* » Cependant, le problème de l'inexécution des jugements existe toujours et cela pour plusieurs raisons. Il arrive souvent que l'administration soulève l'insuffisance des budgets affectés à l'exécution des jugements condamnant les administrations. Pourtant, la Cour de cassation, dans plusieurs arrêts, avait indiqué que « *l'absence de crédit pour payer ces sommes ne saurait modifier les droits que les intéressés tiennent*⁶²⁸. » L'inexécution des jugements administratifs s'explique aussi par la faiblesse de la législation à ce niveau. Il n'existe pas une procédure spéciale relative à l'exécution forcée des jugements contre l'administration. La loi 41-90 instituant des tribunaux administratifs dispose à l'article 49 : « *L'exécution des décisions des tribunaux administratifs s'effectue par l'intermédiaire de leur greffe. La Cour de cassation peut charger de l'exécution de ses arrêts un tribunal administratif.* » Enfin, l'inexécution est due parfois à des motifs personnels ou politiques puisque le chef de l'administration peut s'obstiner à refuser l'exécution d'une décision administrative sous prétexte que cela serait contraire à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service public. Souvent, l'administration indique que l'article 7 de la loi 41-90⁶²⁹ renvoie au Code de procédure civile et notamment à son article 25 qui dispose : « *Sauf dispositions légales contraires, il est interdit aux juridictions de connaître, même accessoirement, de toutes demandes tendant à entraver l'action des administrations de l'État et autres collectivités publiques ou à faire annuler un de leurs actes.* »

Le problème de l'inexécution des décisions administratives est encore d'actualité malgré la clarté de l'article 126 de la Constitution sur ce sujet. Cette situation ne peut pas changer si le législateur continue à encadrer et circonscrire les compétences du juge administratif, notamment en matière d'exécution forcée de ses décisions⁶³⁰.

⁶²⁸ NAIMI Abdessamad, « Exécution des jugements : l'État ne donne pas le bon exemple », *op.cit.*

⁶²⁹ L'article 7 dispose : « *Les règles du Code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs, sauf dispositions contraires prévues par la loi.* »

⁶³⁰ Il convient de souligner à ce titre que l'article 9 de la loi de finance de 2020 instaure l'insaisissabilité des biens de l'État empêchant par conséquent la saisie de fonds appartenant à l'État et aux collectivités territoriales et leurs groupements.

B- L'insuffisance des armes du juge administratif ou la question des astreintes.

L'article 117 de la Constitution indique que le juge est chargé de protéger les droits et libertés des citoyens. Il le fait à travers les différents jugements, ordonnances et arrêts qu'il rend dans le but de faire respecter la loi. En matière administrative, le rôle du juge est d'une importance capitale dans la mesure où l'administration et les administrés ne sont pas sur le même pied d'égalité. L'administration bénéficie de règles exorbitantes au droit commun justifiées par le but poursuivi par cette institution : celui de garantir l'intérêt général. Ainsi, ce déséquilibre entre l'administration et les administrés peut créer des situations d'abus de pouvoir. Bien plus, partant du principe que l'administration est humaine, elle peut se tromper, d'où l'intérêt d'avoir un juge chargé de concilier entre les intérêts des particuliers et l'intérêt général. Cependant, comme soulevé précédemment, l'État de droit implique que l'administration se soumette aux décisions de justice qui disposent d'une autorité de chose jugée. Le refus de l'administration d'exécuter ces décisions constitue une atteinte grave à la sacralité de la justice et à l'État de droit plus généralement.

Il convient d'identifier les moyens dont disposent les juges administratifs pour obliger l'administration à exécuter les décisions prononcées contre elle. Le prononcé des astreintes constitue l'un des outils les plus connus permettant d'obliger l'administration à exécuter les décisions de justice. Après l'instauration des tribunaux administratifs en 1994, le juge a été rapidement confronté à des résistances de la part de l'administration. La question de l'utilisation de l'astreinte s'est donc posée et en l'absence d'un texte législatif clair sur cette question, le juge administratif a beaucoup tergiversé dans sa jurisprudence.

L'article 7 de la loi 41-90 instaurant des tribunaux administratifs renvoie au Code de procédure civile qui prévoit à l'article 448 : « *Lorsque le poursuivi se refuse à accomplir une obligation de faire ou contrevient à une obligation de ne pas faire, l'agent chargé de l'exécution le constate dans son procès-verbal et rend compte au président lequel prononce une astreinte si cela n'avait été fait. Le bénéficiaire de la décision peut, en outre, solliciter de la juridiction l'ayant prononcée, l'allocation de dommages-intérêts.* » À ce titre, le juge administratif s'est estimé compétent pour prononcer des astreintes contre l'administration en vertu de l'article 7 de la loi 41-90 et de l'article 448 du Code de procédure civile.

Dans un jugement du tribunal administratif de Rabat du 6 mars 1997, il est indiqué : « *Il n'existe aucun texte juridique qui exempte l'administration de la condamnation d'une astreinte*

*dans le cas de son refus d'exécuter un jugement prononcé à son encontre ayant pour objet le fait d'accomplir une obligation de faire ou celui de contrevenir à une obligation de ne pas faire (article 448 du Code de procédure civile).⁶³¹ » Ce jugement a été confirmé par la Cour suprême dans son arrêt 25 septembre 1997⁶³². Cependant, deux années plus tard, cette dernière semblait revenir sur sa jurisprudence à l'occasion de son arrêt du 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui* dans lequel elle indique : « Attendu que si la commune rurale dont l'acte révoquant le requérant a été annulé, s'est refusée à l'exécution du jugement cité en dépit du fait que l'intéressé ait pris des mesures procédurales tendant à l'obliger à exécuter, il n'est pas possible de l'obliger à exécuter par la voie de l'astreinte tant que la juridiction administrative s'est bornée à annuler son acte en le considérant entaché d'excès de pouvoir ; il reste à l'intéressé le droit de recourir à la justice administrative, et après présentation du procès-verbal constatant le refus d'exécution, de demander réparation du préjudice résultant du comportement relatif aux activités des personnes de droit public susceptibles de préjudicier aux intérêts privés⁶³³. » Cet arrêt, critiqué par la doctrine, a été considéré comme « réduisant à néant toutes les avancées que plusieurs juges enregistraient en faveur du développement de la justice administrative⁶³⁴. »*

Dans ses jurisprudences ultérieures, la Cour suprême a eu l'occasion de revenir encore une fois sur ses positions à l'occasion des arrêts C.S.A. 25 mai 2005, *Héritiers Zineb Mansour* et C.S.A. 9 novembre 2005, *Commune rurale d'Isly*. Dans la première affaire, le ministère de l'Équipement avait été condamné à verser le complément d'une indemnité d'expropriation fixée par le tribunal administratif de Rabat en faveur des requérants. Cependant, le ministère a refusé l'exécution de cette décision et les requérants ont saisi à nouveau le même tribunal dans le cadre d'un référé en demandant le prononcé d'une astreinte. Le tribunal a décidé de rejeter la requête, ce qui a été contesté par les requérants devant la Cour suprême. Dans son arrêt, la juridiction

⁶³¹ BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'astreinte contre l'administration, Note sous T.A. Rabat, 6 mars 1997, Héritiers El Achiri », *REMALD*, n° 20-21, 1998, p. 245

⁶³² C.S.A. 25 septembre 1997, « L'agent judiciaire du Royaume c/ Héritiers El Achiri », *REMALD*, n° 23, p.139 in ROUSSET Michel et BENABDALLAH Mohammed Amine, *La consécration par la Cour suprême de l'astreinte contre l'administration*, [en ligne], [s.d], [consulté le 3 octobre 2020]

http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit_administratif/consecration_de_l_astreinte.pdf

⁶³³ C.S.A, arrêt n° 235 du 11 mars 1999, dossier n° 590/4/1/98, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui* in ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohammed Amine, *La consécration par la Cour suprême de l'astreinte contre l'administration*, *op. cit.*

⁶³⁴ *Ibid.*

suprême a donné droit à la demande des requérants en prononçant une astreinte de 200 dirhams par jour de retard⁶³⁵.

Une année plus tard, la Cour suprême a précisé davantage sa position en opérant une distinction au niveau de l'astreinte prononcée dans le cadre d'un recours en annulation ou dans le cadre d'un recours en indemnisation. Ainsi, dans son arrêt du 22 février 2006, le juge suprême a indiqué que le prononcé d'astreinte ne peut avoir lieu, conformément à l'article 448 du Code de procédure civile, que lorsque le poursuivi est condamné à une obligation de faire ou à une obligation de ne pas faire. Il ajoute que lorsque la décision consiste en une sanction pécuniaire, celle-ci doit faire l'objet d'une exécution forcée conformément au Titre IX Chapitre III du Code de procédure civile⁶³⁶. Cependant, cette position de la Cour suprême, si elle a été confirmée à l'occasion de plusieurs arrêts ultérieurs⁶³⁷, elle n'a pas toujours été suivie par les tribunaux administratifs. En effet, le tribunal administratif de Rabat, dans un jugement du 23 juillet 2008 et un autre du 17 octobre 2014, a indiqué que l'astreinte doit pouvoir être prononcée contre l'administration quand bien même celle-ci n'est pas condamnée à une obligation de faire ou de ne pas faire et donc sans distinction entre les recours en annulation et les recours en indemnités⁶³⁸.

Malgré l'abondance de la jurisprudence administrative sur la question relative à l'astreinte, les solutions préconisées ne permettent pas pour autant d'atteindre l'objectif escompté. Une autorité refusant d'exécuter une décision de justice peut refuser de la même manière le prononcé des astreintes. Ainsi, certaines administrations ont parfois adopté des positions méprisantes à l'égard de la juridiction administrative. Le Professeur Mohammed Amine Benabdallah prend exemple des faits relatifs à l'ordonnance du tribunal administratif de Fès du 23 septembre 1997 *Laraki*. Dans cette affaire « *la commune urbaine contre laquelle l'annulation avait été prononcée, avait été convoquée deux fois de suite par le juge à*

⁶³⁵ *Ibid.*

⁶³⁶ C.S.A, arrêt n°149 du 22 juin 2006, dossier n° 1609/4/2/2003 in KASRI Mohamed, « L'astreinte et la saisie contre l'administration refusant d'exécuter les décisions du juge administratif et les problématiques soulevées », [en ligne] (en arabe), *MarocLaw*, 1^{er} septembre 2019, [consulté le 03 octobre 2020] <https://www.maroclaw.com/%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF-%D9%82%D8%B5%D8%B1%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%BA%D8%B1%D8%A7%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%87%D8%AF%D9%8A%D8%AF%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%AC%D8%B2-%D9%81%D9%8A/>

⁶³⁷ C.S.A, arrêt n°692 du 10 septembre 2008, dossier n° 3055/4/3/2006 ; C. Cass, Ch. Administrative, arrêt n°2243/1 du 5 novembre 2015, dossier n° 577/4/1/2015 ; C.A.A Marrakech, arrêt n°1075 du 22 juin 2016, dossier n° 562/7202/2016 in *Ibid.*

⁶³⁸ *Ibid.*

*comparaître à l'audience publique et, chaque fois, elle n'avait non seulement pas comparu, mais encore même pas daigné demander le report de l'audience; ce qui dénote un dédain intolérable pour l'autorité judiciaire, une indifférence sans bornes pour les institutions de l'État et une intention manifeste de ne jamais s'y soumettre lorsque la décision à exécuter n'a pu emporter sa bénédiction*⁶³⁹. » Face à cette situation de mépris vis-à-vis de l'autorité des décisions du juge administratif, la jurisprudence a estimé qu'il serait plus judicieux et efficace de prononcer des astreintes non contre l'administration elle-même, mais plutôt contre le responsable personnellement désigné de l'inexécution.

C'est dans ce sens que par une ordonnance de référé du tribunal administratif de Meknès du 3 avril 1998, le juge a condamné le président du Conseil de la commune rurale de Tounfit à verser personnellement une astreinte de 500 dirhams par jour de retard au requérant après avoir refusé de le réintégrer à son poste alors que le même tribunal avait annulé la décision de révocation⁶⁴⁰. Cette jurisprudence a été reprise à l'occasion de plusieurs affaires notamment dans le cadre d'un jugement du tribunal administratif de Rabat du 19 janvier 2009 dans lequel le juge évoque la faute personnelle de l'agent pour justifier le prononcé de l'astreinte contre le trésorier principal du Royaume à titre personnel⁶⁴¹ ou encore à l'occasion de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Rabat du 2 avril 2015 dans lequel elle confirme le jugement du tribunal administratif de Meknès du 23 septembre 2014 condamnant le ministre de l'Éducation nationale à verser à titre personnel une astreinte de 500 dirhams pour chaque jour de retard⁶⁴². Cette situation s'est multipliée dans la mesure où le tribunal administratif de Rabat a condamné, à plusieurs reprises, des ordonnateurs (ministres ou présidents de collectivités territoriales) à verser des astreintes à titre personnel. Ainsi, le ministre de la Santé⁶⁴³, le ministre de l'Éducation

⁶³⁹ BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », *REMALD*, n° 27, 1999, p. 116

⁶⁴⁰ Tribunal administratif de Meknès, ordonnance de référé du 3 avril 1998 : « en vertu de l'article 448 du C.P.C., alinéa 1er, le président du tribunal est habilité à prononcer une astreinte contre le poursuivi que celui-ci doit acquitter pour toute la période durant laquelle il se refuse à l'exécution » et que « rien ne s'oppose à prononcer l'astreinte contre l'administration ou le responsable administratif suite à leur refus non justifié d'exécution », le Président du Tribunal ordonne « la détermination d'une astreinte pour l'exécution du jugement administratif n°18 du 1er juin 1995, dossier d'annulation n° 94/40 consistant en la somme de 500 dirhams par jour de retard à compter de la notification du présent ordre, et ce contre le poursuivi personnellement en faveur du requérant. » *in Ibid.*

⁶⁴¹ T.A de Rabat, ordonnance n° 16 du 19 janvier 2009, dossier n° 08/65 *in* KASRI Mohamed, « L'astreinte et la saisie contre l'administration refusant d'exécuter les décisions du juge administratif et les problématiques soulevées », *op.cit.*

⁶⁴² C.A.A de Rabat, arrêt n°1485 du 2 janvier 2015, dossier n° 93/7206/15 confirmant le jugement du T.A de Meknès n° 538/7112/2014 du 23 septembre 2014, dossier n° 92/7112/2014 *in Ibid.*

⁶⁴³ T.A de Rabat, ordonnance n° 2251 du 1^{er} septembre 2015, dossier n° 2105/7101/2015 *in Ibid.*

nationale⁶⁴⁴ et le président du Conseil communal de Rabat⁶⁴⁵ ont tous été condamnés à verser personnellement des astreintes. Cette solution présente un avantage indéniable car elle permet de tenir pour responsable directement celui ou celle qui refuse d'exécuter une décision du juge administratif. Une astreinte prononcée contre l'administration est une astreinte qui, en cas de paiement, sera prélevée à partir des fonds publics et donc du contribuable. Il n'est pas normal de faire peser sur le contribuable, les conséquences du refus d'un responsable administratif d'exécuter un jugement disposant de l'autorité de chose jugée. En revanche, il convient de se demander si la solution adoptée par le juge administratif ne manque pas de base légale et si le juge n'outrepasse pas ses pouvoirs en confondant la personne morale de droit public et la personne physique représentant la personne morale.

Pour répondre à cette question, il convient de souligner que le prononcé d'astreintes contre l'administration n'était pas une compétence clairement établie par le législateur. Il s'agit d'un effort d'interprétation mené par le juge administratif à travers une lecture combinée des articles 7 de la loi 41-90 et 448 du Code de procédure civile. Pour condamner le responsable administratif à verser une astreinte à titre personnel, le juge a interprété de manière audacieuse l'article 448 du Code de procédure civile en considérant que le terme de « poursuivi » qu'évoque cet article, n'empêche pas de considérer le responsable lui-même comme un poursuivi et non l'administration. Il faut concéder que rien dans la loi ne prévoit expressément la possibilité pour le juge administratif de prononcer des astreintes ni contre l'administration ni contre le responsable administratif à titre personnel, mais rien ne l'interdit non plus. Cependant, une personne physique qui représente une personne morale de droit public n'exprime pas sa propre volonté, mais plutôt celle de la personne morale qu'elle représente. L'ensemble des actes et des décisions du représentant de la personne morale reflète les positions de la personne morale elle-même. Aussi, en cas de faute de service, c'est l'administration qui est tenue pour responsable, quitte à se retourner ensuite contre l'agent dans le cadre d'une action récursoire. Cependant, si l'on considère que l'inexécution d'une décision de justice est constitutive d'une faute personnelle, il conviendrait plutôt dans ce cas de saisir le juge judiciaire et non le juge administratif⁶⁴⁶. Mécontents des décisions du juge administratif condamnant les responsables publics à verser une astreinte à titre personnel, ces derniers ont interjeté appel et ont obtenu gain de cause. En effet, dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Rabat du 28 septembre

⁶⁴⁴ T.A de Rabat, ordonnance n° 3262 du 30 août 2016, dossier n° 3029/7101/2016 *in Ibid*

⁶⁴⁵ T.A de Rabat, ordonnance n° 2165 du 11 août 2015 *in Ibid*

⁶⁴⁶ Cette interprétation résulte de la décision du Tribunal des conflits en France, TC 30 juillet 1873, *Pelletier*

2016, le juge a confirmé le principe du jugement du tribunal administratif du 14 juin 2016 précité mais a décidé que l'astreinte devait être prononcée non à l'encontre du ministre de la Santé à titre personnel mais plutôt à l'encontre de l'administration qu'il représente. Le juge d'appel justifie sa position par le fait qu'il n'est pas établi que le ministre ait adopté une position démontrant son obstination à ne pas donner suite à la décision de justice pour des raisons purement personnelles et sans lien avec ses fonctions consistant à représenter la volonté de la personne morale⁶⁴⁷.

Ainsi, comme évoqué précédemment, le prononcé d'astreinte par le juge administratif est marqué du sceau de l'ambiguïté et fait l'objet de tergiversations de la part du juge administratif qui ne parvient pas à adopter une position claire notamment à cause du silence de la loi sur ce sujet. Il conviendrait à ce titre de s'inspirer de la législation française concernant le prononcé des astreintes et notamment de la loi du 16 juillet 1980 modifiée et complétée par la loi 8 février 1995 qui permet de dégager la responsabilité directe du fonctionnaire auquel revient l'exécution de la décision de justice tout en gardant à l'administration, la possibilité de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière afin de condamner l'agent responsable de l'inexécution⁶⁴⁸. Cette loi permet aussi un paiement forcé car « *lorsque la condamnation est à la charge de l'État, le bénéficiaire du jugement dispose de la possibilité de se présenter au comptable public compétent qui paie le montant de l'astreinte tout comme il agirait sur le vu d'un mandat, et lorsqu'elle est à la charge d'une collectivité décentralisée, il revient à l'autorité de tutelle de procéder d'office au mandatement de la somme due*⁶⁴⁹. »

Si le prononcé d'astreintes paraît comme insuffisant pour garantir l'exécution des décisions du juge administratif, l'exécution forcée de ces décisions peut être une solution convenable bien que celle-ci soit limitée par le principe selon lequel le juge ne peut pas se substituer à l'administration car cela porterait atteinte à la séparation des pouvoirs. À ce titre, la jurisprudence administrative a beaucoup évolué sur cette question puisque dans un premier temps, elle interdisait la saisie des comptes publics de l'État avant d'autoriser dans un deuxième temps la saisie à partir des comptes privés de l'État puis, dans un troisième temps, elle est

⁶⁴⁷ C.A.A de Rabat, arrêt n° 642 du 28 septembre 2016, dossier n° 670/7202/2016 *in* KASRI Mohamed, « L'astreinte et la saisie contre l'administration refusant d'exécuter les décisions du juge administratif et les problématiques soulevées », *op.cit.*

⁶⁴⁸ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Justice administrative et inexécution des décisions de justice », *REMALD*, n° 25, 1998, p. 12

⁶⁴⁹ BENABDALLAH Mohammed Amine, *L'astreinte contre l'administration*, *op. cit.*

revenue sur sa position initiale en acceptant la saisie des comptes publics⁶⁵⁰. Pour y parvenir, le juge administratif indique qu'aucun texte législatif ne lui interdisait d'appliquer les dispositions de l'article 488 du Code de procédure civile pour saisir les comptes publics de l'État. Finalement, la jurisprudence administrative a autorisé la saisie directement depuis la trésorerie publique du Royaume ouverte auprès de la Banque du Maroc en considérant le trésorier général comme « poursuivi » contre lequel le juge peut prononcer une astreinte à titre personnel⁶⁵¹. Or, la loi de finance de 2020 est revenue sur ces acquis en instaurant dans son article 9 le principe de l'insaisissabilité des biens de l'État⁶⁵². En effet, le texte permet aux créanciers porteurs de titres exécutoires à l'encontre de l'État de réclamer paiement en observant une procédure définie, tout en énonçant que « les biens et fonds de l'État ne peuvent faire l'objet de saisie ». Cette disposition entraîne clairement une rupture du principe de l'égalité devant la loi et porte une atteinte ostensible à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la justice.

En résumé, le problème de l'inexécution des décisions de la justice administrative est un véritable fléau contre lequel le législateur doit lutter avec la plus grande fermeté. Les procédures d'astreinte et d'exécution forcée nécessitent d'être fixées par un cadre légal clair et précis, permettant de garantir l'exécution des décisions de justice et respecter l'État de droit.

⁶⁵⁰ KASRI Mohamed, « L'astreinte et la saisie contre l'administration refusant d'exécuter les décisions du juge administratif et les problématiques soulevées », *op.cit.*

⁶⁵¹ *Ibid.*

⁶⁵² EL HOURRI Abdelali, « PLF 2020 : polémique autour de l'insaisissabilité des biens de l'État. », [en ligne], *Médias24*, 23 octobre 2019, [consulté le 3 octobre 2020] <https://medias24.com/2019/10/23/plf-2020-polemique-autour-de-linsaisissabilite-des-biens-de-letat/>

Conclusion du deuxième titre.

Le constituant de 2011 a offert au législateur et au juge un plateau référentiel riche en matière de droits et libertés fondamentaux. Il convenait alors au premier de s'en saisir en harmonisant les lois aux nouvelles dispositions constitutionnelles et au second d'assurer la suprématie de la Constitution en abrogeant, écartant ou annulant toute norme interne qui lui serait contraire. Or, ce mouvement « d'épuration normative » qui devait commencer au lendemain de l'entrée en vigueur de la Constitution, ne semble pas avoir eu lieu de manière suffisamment perceptible pour atteindre une véritable mise en œuvre du texte constitutionnel. D'ailleurs, le Maroc continue de reculer dans le classement World Justice Project (WJP) sur l'État de droit : 74^{ème} sur 126 pays en 2019⁶⁵³, 79^{ème} sur 128 pays en 2020⁶⁵⁴ et 90^{ème} sur 139 pays en 2021⁶⁵⁵.

Les deux premiers gouvernements post-2011, dirigés par le Parti de la Justice et du Développement, ont certes permis l'adoption de certaines lois relatives à la moralisation et la transparence de la vie publique. En revanche, l'idéologie conservatrice de ses dirigeants et l'absence de courage politique ont empêché l'adoption de plusieurs autres lois, pourtant essentielles, à l'instar de la réforme du Code pénal ou du Code de la famille. Bien plus, le retard regrettable dans l'adoption de certaines lois organiques, comme celle relative à l'exception d'inconstitutionnalité, a empêché les citoyens de pouvoir contester la non-conformité des lois à la Constitution et les a privés donc d'une disposition des plus avancées de la Loi fondamentale de 2011.

En outre, face à la carence du législateur dans la protection des droits et libertés fondamentaux, il convenait au juge de se saisir du texte constitutionnel et de l'outil conventionnel afin de protéger efficacement la Constitution. Or, les progrès jurisprudentiels sont timides et ne permettent pas au juge de s'ériger au rang de contre-pouvoir. Dès lors, le bilan des onze premières années de pratique institutionnelle révèle l'incapacité des acteurs publics à traduire suffisamment les avancées proclamées par le constituant.

⁶⁵³ WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of Law Index 2019*, [en ligne], [consulté le 10 août 2022] <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>

⁶⁵⁴ WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of Law Index 2020*, [en ligne], [consulté le 10 août 2022] https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf

⁶⁵⁵ WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of Law Index 2021*, [en ligne], [consulté le 10 août 2022] <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

Conclusion de la première partie.

En matière de droits et libertés fondamentaux, le constituant de 2011 a opéré une rupture permettant à la Loi fondamentale d'être perçue comme un catalogue riche de droits et libertés issus des trois générations et donc concernant les domaines civils, sociaux, politiques et environnementaux. Le constituant a également prévu des mécanismes novateurs en matière de protection de la Constitution, à travers le renforcement du contrôle de constitutionnalité par voie d'action et l'émergence d'un contrôle par voie d'exception. Il a également rappelé l'engagement du Maroc à respecter les droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus et a consacré, non sans ambiguïté, la primauté des conventions internationales sur le droit interne.

Si la Constitution, comme le soulève la doctrine, « *peut révéler par moments et par endroits des hésitations, ambiguïtés, zones d'ombre ou limites⁶⁵⁶* », il convient de souligner que la pratique institutionnelle est restée généralement en-deçà de l'esprit de la Constitution et des règles qui y sont contenues. Ainsi, l'harmonisation des lois avec les dispositions constitutionnelles en matière de droits et libertés est insuffisante, le contrôle de constitutionnalité ouvert aux justiciables n'est toujours pas entré en vigueur onze ans après l'adoption de la Constitution et la supériorité des traités sur le droit interne ne se reflète pas réellement au niveau de la jurisprudence judiciaire ou administrative.

Par conséquent, l'apport du texte constitutionnel sur le terrain de la pratique s'avère très limité. Alors que la Constitution de 2011 s'inscrivait comme une réponse aux revendications nombreuses et légitimes exprimées par une large partie de la société à l'occasion du « Printemps arabe », il paraît de plus en plus évident que cette réforme n'a pas atteint ses objectifs initiaux. En effet, onze ans après l'adoption de la Constitution de 2011, la pratique institutionnelle est davantage marquée du sceau de la continuité que celui de la rupture. Quelques réformes législatives ont certes permis d'abroger certaines dispositions contraires aux droits et libertés les plus essentiels, cependant, cela n'a pu avoir lieu qu'à travers la mobilisation continue de l'opinion publique et de la société civile. Les progrès affichés en matière de réformes législatives s'expliquent davantage par la pression et la vigilance de la société civile conduisant

⁶⁵⁶ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : entre continuité et ruptures », *op. cit.*

le gouvernement et le Parlement à sortir de leur immobilisme pour répondre aux revendications de l'opinion publique.

Ainsi, et alors que la Constitution dote le juge d'un important pouvoir en matière de protection des droits et libertés fondamentaux, force est de constater que celui-ci est encore fidèle à la conception dépassée du juge « bouche de la loi ». Certes, un activisme effréné pourrait être critiquable et nous conduirait à nous interroger sur la légitimité de son intervention et sur les risques d'un gouvernement des juges. Cependant, la passivité et le conservatisme marquant son action nous permettent d'affirmer que les juges ont besoin de mieux s'approprier le texte constitutionnel en saisissant son esprit libéral et sa volonté de marquer un changement véritable.

Il convient également de souligner que la garantie des droits et libertés fondamentaux passe nécessairement par la séparation des pouvoirs. Ces deux notions diamétralement opposées mais intrinsèquement liées, représentent la condition *sine qua non* de l'instauration d'un État de droit. Selon les rédacteurs de la DDHC de 1789, la combinaison entre ces deux notions est une condition même à l'existence d'une Constitution. En effet, la garantie des droits fondamentaux implique, comme nous l'avons souligné précédemment, une protection par la loi et contre la loi. Cela démontre le rôle important que doit tenir le Parlement dans la protection des droits et libertés de la nation qu'il représente. Une telle configuration nécessite une séparation non seulement organique mais également fonctionnelle entre les fonctions législative et exécutive. Aussi, la protection juridictionnelle des droits et libertés implique une réelle indépendance du pouvoir juridictionnel, lequel doit garder des frontières infranchissables avec les autres pouvoirs. La deuxième partie, relative à la séparation des pouvoirs, constitue donc le prolongement de la première dans la mesure où les droits et libertés fondamentaux et la séparation des pouvoirs sont interdépendants. Sans vouloir s'engager dans une réflexion hâtive, les différents obstacles, lacunes et limites que connaît la garantie des droits et libertés fondamentaux n'est pas sans lien avec une séparation des pouvoirs inachevée et imparfaite.

PARTIE II : Une séparation des pouvoirs nuancée.

Le pouvoir renvoie à « *l'exercice de la souveraineté et présente un caractère originel : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, dont sont investis certains organes, qui constituent les pouvoirs publics*⁶⁵⁷. » Cette définition du pouvoir n'est cependant pas unanime auprès de la doctrine constitutionnelle qui a tendance à distinguer le « pouvoir-organe » et le « pouvoir-fonction »⁶⁵⁸. La fonction se rattache à l'usage d'une prérogative juridique lorsque l'organe désigne l'autorité chargée de cette fonction. Cette distinction est elle-même génératrice de plusieurs malentendus, surtout lorsqu'il s'agit de définir la notion de « séparation des pouvoirs. » Si l'on retient l'approche fonctionnelle, l'application de cette notion impliquerait alors que chaque fonction (à savoir la fonction législative, exécutive et juridictionnelle) soit exercée par un organe distinct. Toutefois, une telle définition relève du « mythe », tant elle est impraticable⁶⁵⁹. En effet, les régimes parlementaires sont fondés sur une séparation souple des pouvoirs, permettant une collaboration fonctionnelle entre le gouvernement et le Parlement, notamment dans l'exercice de la fonction législative.

La difficulté de définir exactement la notion de séparation des pouvoirs se décuple lorsqu'il s'agit de l'appliquer au champ constitutionnel marocain, dans lequel plusieurs influences, parfois contradictoires, coexistent⁶⁶⁰. En effet, l'unicité du pouvoir prônée par la théorie du pouvoir khalifal y occupe une place prépondérante, au même titre que les mécanismes du constitutionnalisme occidental⁶⁶¹. Dès lors, la théorie de la séparation des pouvoirs semble ne pas s'appliquer au Maroc, en raison notamment de la prééminence du Roi, Commandeur des croyants et institution dotée d'un pouvoir unique et originaire. Le Roi Hassan II déclarait à ce titre : « *Nous avons essayé de faire en sorte qu'il n'y ait pas à notre niveau de séparation des pouvoirs, car tous les marocains doivent être sous protection de Amir Al Mouminine et recours à son arbitrage pour les défendre*⁶⁶². » Quelques années plus tard le défunt Roi réitéra sa pensée et déclara : « *J'ai dit et je répète que pour moi, humble serviteur de Dieu et premier serviteur du Maroc, il n'y a pas à dire vrai de séparation des pouvoirs. Je*

⁶⁵⁷ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, p. 97.

⁶⁵⁸ BEAUD Olivier, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, vol. 143, no. 4, 2012, p. 47

⁶⁵⁹ FELDMAN Jean-Philippe, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/3 (n° 83), p. 483

⁶⁶⁰ MENOUNI Abdeltif, « Constitution et séparation des pouvoirs » in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, op. cit.*, p. 177

⁶⁶¹ *Ibid.*

⁶⁶² Extrait du discours prononcé par le Roi Hassan II le 12 novembre 1981 devant le groupe parlementaire du RNI

*suis le père de tous, celui du législateur et de l'exécutant, du jeune et de l'homme âgé, du fort et du faible ...*⁶⁶³ » Ainsi, comme le relève le Professeur Abdeltif Menouni s'agissant de l'application du principe de la séparation des pouvoirs au Maroc jusqu'en 1992 : « *Le principe est soit illusoire lorsqu'il n'est pas déclaré purement et simplement introuvable, soit reconnu sans bénéficiaire dans sa mise en œuvre institutionnelle de la garantie et de la teneur juridique indispensables à son effectivité et à son existence réelle.* »

Le constituant de 2011 a opéré un réel changement en proclamant de manière claire et précise, dès l'article premier, que le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur « *la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs.* » Il s'agit de la première fois qu'un texte constitutionnel au Maroc proclame formellement ce principe. Bien plus, le constituant s'est attaché à lui donner de la substance, notamment en dissociant les fonctions religieuses et temporelles du Roi dans deux articles distincts, en ôtant toute compétence législative au Roi dans le domaine civil (sauf lorsqu'il s'agit de demander une deuxième lecture ou saisir la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle *a priori*) et en consacrant le droit de former un recours juridictionnel contre toute décision administrative (y compris royale, en principe) afin d'en constater l'éventuelle irrégularité.

De même, le texte suprême instaure les fondations d'un régime parlementaire rationalisé, dans lequel le Parlement, et surtout la Chambre des représentants, tient un rôle primordial en matière d'adoption de la loi, de contrôle de l'activité du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Plus que jamais, le gouvernement tire sa légitimité de la majorité parlementaire. Preuve en est le renforcement des canaux de dialogue entre les deux institutions et la mise en place de mécanismes de collaboration mais également d'empêchement mutuel. Enfin, le pouvoir judiciaire n'est pas en reste. Ce dernier a fait l'objet d'une réforme substantielle, l'érigeant en pouvoir constitutionnellement indépendant, à la tête duquel se trouve une instance, le CSPJ, dont le poids et la fonction ont été renforcés. Cependant, force est de constater que l'application du principe de la séparation des pouvoirs au Maroc demeure contrastée. Malgré les tentatives du constituant dans ce sens (Titre I), la prééminence du Roi et l'incapacité des acteurs politiques à s'approprier le texte constitutionnel nécessitent d'analyser en profondeur la séparation des fonctions à l'épreuve du pouvoir (Titre II).

⁶⁶³ Extrait du discours prononcé par le Roi Hassan II le 09 octobre 1987 lors de l'ouverture de la première session de la Chambre des représentants.

Titre I : Les tentatives constitutionnelles en faveur de la séparation des pouvoirs.

Les auteurs de la Constitution de 2011 étaient confrontés à une difficulté majeure. Celle de renforcer le caractère parlementaire du régime, sans que cela n'affecte la prééminence de la monarchie⁶⁶⁴. Ainsi, lorsqu'il s'agit de l'organisation des rapports au sein de l'exécutif bicéphale, le constituant a manqué délibérément de précision afin de laisser une marge de manœuvre plus importante au Chef de l'État. Néanmoins, comparée aux textes constitutionnels précédents, la nouvelle Loi fondamentale apparaît clairement comme celle qui innove le plus en la matière. Les fondations d'une monarchie parlementaire sont posées, malgré la sauvegarde de l'exercice de compétences de premier plan par le Roi. Le rôle d'arbitre attribué au Chef de l'État a été proclamé pour la première fois dans le texte suprême, bien qu'il s'agisse davantage de la consécration textuelle d'une fonction dont la royauté s'est toujours revendiquée⁶⁶⁵. De même, le rôle du Chef du gouvernement a été revalorisé et son autorité renforcée, sans que cela n'efface la prééminence du Roi.

Par ailleurs, le Parlement a été placé au cœur de la réforme constitutionnelle. Son rôle et ses compétences ont été réhabilités et ses liens avec le gouvernement raffermis. Le domaine de la loi a été étendu et les mécanismes permettant le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques renforcés. L'investiture du gouvernement requiert désormais un vote de la Chambre des représentants, qui d'ailleurs est constitutionnellement la seule à pouvoir le révoquer. L'exécutif conserve toutefois des compétences importantes en matière législative. La collaboration et l'équilibre des pouvoirs, adossés par le constituant au principe de la séparation des pouvoirs prévu à l'article 1^{er} du texte suprême, ont conduit à la mise en place d'une rationalisation accrue du parlementarisme. Dès lors, le gouvernement dispose d'une multitude d'outils lui permettant de protéger sa compétence réglementaire, faciliter l'adoption de la loi et éviter le spectre de la révocation.

Enfin, il n'est pas possible de traiter de la séparation des pouvoirs, sans évoquer le pouvoir judiciaire. Reconnu comme pouvoir constitutionnellement indépendant, il a fait l'objet d'une importante réforme. L'organisation judiciaire et la création de nouvelles catégories de

⁶⁶⁴ EL MASLOUHI Abderrahim, « Séparation des pouvoirs et régime parlementaire. », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 92

⁶⁶⁵ *Ibid.*

juridictions relèvent désormais du domaine de la loi (article 71 de la Constitution). Le pouvoir réglementaire n'est compétent que pour créer des juridictions au sein d'une catégorie déjà existante (article 72 de la Constitution). S'agissant du statut des magistrats, le constituant a laissé au législateur organique le soin de le fixer, dans le respect des principes posés par le titre VII de la Constitution. L'indépendance du CSPJ vis-à-vis du pouvoir exécutif a été renforcée dans la mesure où sa présidence effective ne revient plus au ministre de la Justice, comme cela était le cas pour son prédécesseur, mais au du Premier-président de la Cour de cassation en qualité de Président-délégué.

Somme toute, les tentatives du constituant en matière de séparation des pouvoirs sont perceptibles. En effet, cette séparation passe d'abord par une meilleure protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire (Chapitre I) puis par une distinction constitutionnelle des fonctions législative et exécutive (Chapitre II).

Chapitre I : La consécration constitutionnelle d'un pouvoir judiciaire.

La justice marocaine a souvent fait l'objet de critiques virulentes aussi bien des hommes politiques, des juristes que des citoyens. Réputé être un milieu où la corruption sévit fortement et où l'indépendance des magistrats n'est pas assurée, il était naturel que sa réforme soit placée au fronton des revendications exprimées par le M20F⁶⁶⁶. Plusieurs témoignages abondent pour dénoncer le manque d'indépendance des juges et des études sérieuses démontrent la prolifération de la corruption dans le système judiciaire marocain. À ce propos, il convient de souligner qu'un rapport mondial sur la corruption réalisé en 2007 par "Transparency International" indiquait que plus de 65% des Marocains interrogés qualifient de corrompu leur système judiciaire⁶⁶⁷. En 2009, un autre rapport de la même organisation désigne la justice et l'administration comme les secteurs les plus affectés par la corruption au Maroc⁶⁶⁸. Par ailleurs, l'ancien ministre de la Justice, Omar Azziman déclarait en 1999 que les juges agissaient sur instruction⁶⁶⁹. Un témoignage d'un ancien député rapportait également que les gouverneurs pouvaient enjoindre aux juges de rendre des jugements conformes à leurs consignes⁶⁷⁰. Le constat est donc unanime et incontestable, la justice marocaine souffre de multiples dysfonctionnements majeurs⁶⁷¹.

Au demeurant, les constitutions antérieures ne se sont jamais préoccupées d'un quelconque réaménagement concernant la justice. Depuis la Loi fondamentale de 1962, l'autorité judiciaire est régie par six articles laconiques qui proclament le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, déterminent la source de la justice, identifient l'autorité disposant du pouvoir de nomination des magistrats et enfin fixent la composition et les attributions du Conseil supérieur de la

⁶⁶⁶ DESRUES Thierry, « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *op.cit.*, p. 361

⁶⁶⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Rapport mondial sur la corruption 2007*, [en ligne], p. 37 [consulté le 12 février 2021] https://images.transparencycdn.org/images/2007_GCR_FR.pdf

⁶⁶⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Baromètre mondial de la corruption 2009*, [en ligne], p. 31 [consulté le 12 février 2021]

https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/global_corruption_barometer_2009_web_fr.pdf

⁶⁶⁹ M. Omar Azziman avait évoqué, le 5 avril 1999 au cours d'un dîner-débat organisé par l'USFP à Casablanca : « la situation des juges et présidents de tribunaux qui sont toujours en attente des instructions, ce qui laisse la justice repliée sur elle-même et impuissante à évoluer. » in BENDOUROU Omar, *Les libertés publiques entre Constitution et législation*, [en ligne], [s.d.], [consulté le 12 février 2021]

http://idpbarcelona.net/docs/reerca/marroc/pdf/doc_bendourou_libertes.pdf

⁶⁷⁰ KHAIRAT Abdelhadi, *Entretien avec le journaliste Redouane Erramdani*, [en ligne], 5 août 2018, [consulté le 12 février 2021] https://www.youtube.com/watch?v=OtDnfJ5R310&ab_channel=KIFACHKIFACHADS

⁶⁷¹ BENOUSI Nadia, EL MASLOUHI Abderrahim, « les chantiers de la 'bonne justice' », *op. cit.* p.480

magistrature. Le 20 août 2009 peut être considéré comme une date fondatrice dans la mesure où le Roi, prenant acte de l'état de la justice, entreprit de la réformer. Ainsi, il prononça un important discours dans lequel il annonça une réforme substantielle de la justice qui s'articule autour de six axes : la consolidation des garanties de l'indépendance de la justice ; la modernisation de son cadre normatif ; la mise à niveau de ses structures et de ses ressources humaines ; l'amélioration de l'efficacité judiciaire ; l'ancrage des règles de moralisation de la justice et la mise en œuvre optimale de la réforme. Deux ans plus tard, la Constitution de 2011 a opéré une véritable transformation au niveau de la justice érigée désormais en pouvoir indépendant. Bien plus, le Roi décida en mai 2012 d'installer une « Haute instance du dialogue national sur la réforme du système judiciaire » chargée d'établir une « Charte de la réforme du système judiciaire ». Cette instance, composée de quarante membres comprenant notamment le ministre de la Justice, des juristes, magistrats, enseignants et experts, a publié en juillet 2013 les résultats de ses travaux se déclinant en six grands objectifs stratégiques, trente-six sous-objectifs et deux cents mécanismes de mise en œuvre⁶⁷².

De fait, le constituant de 2011, conscient des difficultés que connaît le système judiciaire marocain, devait s'appuyer sur les orientations royales présentées dans le discours du 20 août 2009 mais également celui 9 mars 2011 (annonçant la réforme de la Loi fondamentale) afin d'apporter des garanties constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire (section 1) notamment concernant son indépendance et sa moralisation. Cependant et malgré les avancées notables proclamées dans la Constitution de 2011, force est de constater que des défaillances continuent à affecter le système judiciaire (section 2).

Section 1 : Les garanties constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire.

L'une des principales nouveautés que la Loi fondamentale a instaurées réside dans le passage d'une autorité judiciaire à un pouvoir judiciaire. Ce changement lexical témoigne de la volonté du constituant de réhabiliter la justice en la considérant au même titre que l'exécutif et le législatif, c'est-à-dire en tant que pouvoir indépendant. Parallèlement à cette évolution sémantique, le constituant a souhaité consolider l'indépendance des magistrats (Paragraphe 1)

⁶⁷² HAUTE INSTANCE DU DIALOGUE NATIONAL SUR LA REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE, *Charte de la réforme du système judiciaire*, [en ligne], juillet 2013, [consulté le 10 février 2021] <http://www.ism.ma/basic/web/pdf/charte/fr.pdf>

tout en mettant en place des garanties constitutionnelles en faveur des justiciables (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- La consolidation de l'indépendance des magistrats.

La justice est la clé de voûte de l'État de droit. Il s'agit d'une pierre angulaire sur laquelle repose la pérennité d'une société à travers la protection des droits et libertés de ses individus. Désignant à la fois une administration et une vertu selon Casamayor, la justice, requiert des magistrats indépendants et à l'abri des interférences des autres pouvoirs (A). Pour y parvenir, la simple proclamation de son indépendance serait insuffisante. Il est alors nécessaire de l'accompagner par la création d'une instance constitutionnelle chargée de veiller sur cette indépendance (B).

A- Une indépendance consacrée vis-à-vis des autres pouvoirs.

Selon Montesquieu : « *Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice* ⁶⁷³. » L'indépendance du pouvoir judiciaire est la conséquence naturelle du principe de la séparation des pouvoirs. Il s'agit d'une garantie permettant de protéger les droits et libertés des citoyens et défendre la primauté de la loi. Elle nécessite cependant l'instauration de mécanismes permettant de veiller à son efficacité en préservant le juge des interventions du pouvoir exécutif (1) et des interférences du pouvoir législatif (2).

1- L'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir législatif.

Aucune constitution marocaine n'a conféré de prérogatives au Parlement en matière de justice. Le législateur n'intervenait ni dans la composition du Conseil supérieur de la magistrature, ni dans la nomination, la révocation ou le contrôle des magistrats. Seule, la Constitution de 1972 a précisé dans son article 45 que le statut des magistrats relève du domaine de la loi. Il s'agit donc de l'unique moyen dont disposait le législateur pour organiser la magistrature.

La Constitution de 2011 a maintenu cette séparation stricte entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire conformément à l'article 107 de la Loi fondamentale qui dispose : « *Le*

⁶⁷³ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Les Belles Lettres, 1955, chapitre VI du livre XI.

pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. » Par ailleurs, le constituant de 2011 a rehaussé le statut de la magistrature en le faisant relever d'une loi organique, obligatoirement contrôlée par la juridiction constitutionnelle de manière à s'assurer que le législateur n'a pas enfreint les règles fondamentales en matière d'indépendance de la magistrature.

En outre, l'article 67 alinéa 3 de la Constitution dispose : « *Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.* » Cet article démontre l'attachement du constituant à préserver l'indépendance de la justice loin de toute influence du Parlement. D'ailleurs, on retrouve quasiment la même formulation en France à l'article 6 alinéa 3 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires⁶⁷⁴. Toutefois, s'il est louable de préconiser une séparation stricte entre les deux pouvoirs en empêchant les interférences que pourraient avoir le législateur par le biais des commissions d'enquête parlementaire, il convient de souligner que cet article limite inutilement les pouvoirs du Parlement. Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République avait préconisé, dans sa quarantième proposition, la suppression de l'article 6 alinéa 3 de la loi organique précitée⁶⁷⁵. En effet, engager la responsabilité civile ou pénale d'un prévenu ne doit pas être de nature à empêcher le Parlement, dans le cadre de sa mission de contrôle, de chercher la responsabilité politique de la personne mise en cause ou de l'institution à laquelle il appartient. Aussi, en prenant en considération la lenteur des décisions de justice, il n'est pas pertinent d'interdire au Parlement l'audition des prévenus mis en cause par la justice avant la fin des poursuites. Il convient alors de dissocier la faute pénale de la faute politique puisqu'elles ne vont pas forcément de pair.

⁶⁷⁴ L'article 6 alinéa 3 de l'ordonnance dispose : « *Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.* »

⁶⁷⁵ Le rapport indique : « *Au sujet des commissions d'enquête et de l'interdiction qui est faite de constituer de telles commissions lorsque l'autorité judiciaire est saisie de faits sur lesquels ces commissions sont susceptibles d'enquêter sans se prononcer sur la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire des personnes en cause, le Comité a relevé qu'il convenait de supprimer cette règle en modifiant le texte de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.* »

À cet égard, l'actualité française a enrichi ce débat sur l'articulation entre les enquêtes parlementaires et les procédures judiciaires. Dans l'affaire dite « Benalla », le Sénat composé majoritairement d'élus d'opposition s'est donné six mois pour enquêter sur ce sujet. Les investigations ont eu lieu entre juillet 2018 et janvier 2019 et ont abouti le 20 février 2019 à la publication d'un rapport d'information « *sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements*⁶⁷⁶. » Au cours de ces investigations, le gouvernement français avait opposé le fait que ces commissions d'enquête violaient le principe de la séparation des pouvoirs⁶⁷⁷. Or, le rapport rendu par le Sénat le 20 février 2019 a soulevé de manière éloquente l'absence de toute entrave à la séparation des pouvoirs et la compatibilité entre l'exercice d'une procédure judiciaire et d'un contrôle parlementaire⁶⁷⁸.

L'indépendance confiée au pouvoir judiciaire au Maroc et sa séparation du pouvoir législatif ne doivent pas empêcher ce dernier d'exercer pleinement sa fonction, en matière de contrôle du fonctionnement des services de l'État. Si l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir législatif est d'une grande importance, l'indépendance du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir judiciaire, l'est tout autant. Dès lors, l'interférence du juge sur les travaux du Parlement n'a pas lieu d'être puisqu'il n'a comme mission que celle que le constituant lui a attribuée à l'article 110, c'est-à-dire celle de rendre justice sur le seul fondement de l'application impartiale de la loi, dans le respect de la Constitution et des conventions internationales ratifiées par le Royaume.

Enfin, si l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir législatif a été rappelée et renforcée dans la Constitution, la principale nouveauté concerne plutôt

⁶⁷⁶ BOUDON Julien, « Les faux-semblants de la séparation des pouvoirs », *Titre VII*, vol. 3, no. 2, 2019, p. 37

⁶⁷⁷ Le 21 février 2019, sur BFM-TV, Nicole Belloubet (ministère de la Justice) assène : « *On n'est pas complètement dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs* ». Le même jour, dans une vidéo postée sur son compte Twitter, le Premier ministre s'émeut à plusieurs reprises d'une remise en cause de la séparation des pouvoirs in BOUDON Julien, « Les faux-semblants de la séparation des pouvoirs », *op. cit.* p. 37

⁶⁷⁸ Le rapport indique à ce titre : « *L'action pénale à l'encontre des auteurs de faits délictueux n'a ni le même objet ni les mêmes conséquences que le contrôle exercé par le Parlement sur le fonctionnement des services publics. Une enquête judiciaire vise à établir la matérialité de délits ou de crimes. Une enquête parlementaire a pour objet de faire la lumière sur le fonctionnement de services de l'État. La fonction judiciaire et la mission de contrôle parlementaire ne sont pas du même ordre ni de même nature et elles n'ont ni la même portée ni les mêmes conséquences. Elles reposent toutes deux sur des exigences constitutionnelles essentielles au bon fonctionnement de la démocratie. Elles peuvent et doivent s'accomplir simultanément, de manière complémentaire, sans qu'il soit besoin de privilégier l'une par rapport à l'autre, en étant attentifs à ne pas les confondre et en respectant leur indépendance réciproque.* »

l'indépendance du juge par rapport au gouvernement. En effet, cette indépendance, bien que proclamée, était partielle et insuffisante sous l'empire des Lois fondamentales précédentes. Le constituant de 2011 a tenté d'y remédier en mettant en place plusieurs mécanismes favorisant cette indépendance.

2- L'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Avant d'évoquer l'indépendance du juge par rapport au pouvoir exécutif, il convient d'abord d'identifier les titulaires de ce dernier. D'après la Constitution de 2011, il semblerait que le Roi ne fasse pas partie du pouvoir exécutif dans la mesure où le Titre V de la Constitution (articles 87 à 94), intitulé « Du pouvoir exécutif », traite exclusivement de la composition et des compétences dévolues au gouvernement. Toutefois, une lecture plus approfondie de la Constitution permettrait de nuancer ce propos. En effet, le Roi fait clairement partie du pouvoir exécutif dans la mesure où il intervient dans la nomination et la révocation des membres du gouvernement et qu'il préside le Conseil des ministres. Dès lors, l'indépendance du juge par rapport au pouvoir exécutif devra s'analyser à l'égard du Roi et du gouvernement.

L'article 109 de la Loi fondamentale a prohibé toute intervention dans les affaires soumises à la justice. Cela implique que le juge, dans le cadre de ses missions, ne peut recevoir d'injonctions ou instructions notamment de la part du gouvernement. Le constituant indique également dans le même article, que toute tentative menaçant son indépendance doit être signalée au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

La garantie de l'indépendance des magistrats vis-à-vis de l'exécutif nécessite la mise en place de mécanismes permettant de limiter le rôle et les attributions du Roi et du ministre de la Justice en la matière. À ce titre, il convient de souligner que les constitutions précédentes indiquaient que le Roi dispose d'un pouvoir de nomination des magistrats sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature⁶⁷⁹. Ledit Conseil n'était compétent que pour statuer en matière d'avancement et de discipline des magistrats⁶⁸⁰ et la nomination relevait exclusivement du Roi qui n'était pas tenu de suivre ses propositions. S'agissant de la révocation des magistrats, le dahir du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature indique dans son article 60 :

⁶⁷⁹ L'article 84 de la Constitution révisée en 1996 dispose : « *Les magistrats sont nommés par dahir, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.* »

⁶⁸⁰ L'article 87 de la Constitution révisée en 1996 dispose : « *Le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.* »

« Les sanctions sont prononcées après avis du Conseil supérieur de la magistrature : par arrêté du ministre de la Justice, en ce qui concerne celles du premier degré et par dahir, pour celles du deuxième degré⁶⁸¹. » Par conséquent, la rétrogradation, l'exclusion temporaire, la mise à la retraite et la révocation relevaient de la compétence du Roi qui l'exerçait par dahir insusceptible de recours⁶⁸².

Le constituant de 2011 a tenté de corriger cette situation. Dans un premier temps, le pouvoir de nomination relève désormais exclusivement du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire en vertu de l'article 113 de la Constitution. Le Roi ne dispose alors que d'une compétence limitée lui permettant d'approuver par dahir les nominations des magistrats par le Conseil. Il convient également de souligner que ce dahir n'est pas soumis à contreseing en vertu de l'article 42 de la Constitution, ce qui implique que le gouvernement ne peut pas intervenir dans la nomination des magistrats. En outre, s'agissant des sanctions disciplinaires, elles peuvent être décidées uniquement par le Conseil et sont susceptibles de recours devant la plus haute juridiction administrative du Royaume conformément à l'article 114 de la Constitution. Toutefois, la possibilité d'exercer un recours juridictionnel contre les décisions individuelles du Conseil et le silence des lois organiques portant sur le statut des magistrats et sur le CSPJ nous interrogent sur la nature juridique de l'acte permettant la révocation d'un magistrat. En effet, selon le principe du parallélisme des formes, une décision administrative prise sous une certaine forme par une autorité ne peut être retirée, abrogée, ou modifiée qu'en respectant les mêmes formes. Étant donné que l'approbation de la nomination des magistrats s'effectue par dahir, il est légitime de penser que l'acte de révocation doit prendre la même forme. Or, une telle configuration implique qu'un dahir puisse être attaqué en justice, ce que la Cour suprême refusait d'accepter. On peut donc se demander si l'actuelle Cour de cassation fera exception en acceptant de contrôler uniquement les dahirs de révocation des magistrats ou si le Conseil s'affranchira du principe de parallélisme des formes pour adopter lui-même la décision de révocation⁶⁸³. De toute manière, que l'une ou l'autre des solutions soit adoptée, cela n'altérera pas le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire notamment vis-à-vis du Roi.

⁶⁸¹ Dahir portant loi n° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature, B.O n° 3237, 13 novembre 1974, p. 1583

⁶⁸² Les dahirs du Roi sont insusceptibles de recours conformément à une jurisprudence constante exprimée à l'occasion de l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour suprême du 18 juin 1960, *Abdelhamid Ronda c/ ministre de la Justice*

⁶⁸³ Il semblerait le CSPJ s'est dirigé plutôt vers le deuxième choix en prenant elle-même la décision de révocation.

Par ailleurs, l'indépendance du juge voulue par le constituant vis-à-vis du pouvoir exécutif se manifeste également à travers la diminution significative des attributions du ministre de la Justice en la matière. Ce dernier vice-présidait le Conseil supérieur de la magistrature avant 2011. Or, le constituant a confié la présidence déléguée du CSPJ au premier président de la Cour de cassation et a exclu le ministre de la Justice de la composition de ce Conseil. Ainsi, le gouvernement est éloigné de cette instance chargée notamment de la nomination, de l'avancement, de la mise à la retraite et de la discipline des magistrats.

En outre, le constituant a proclamé le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que celui de l'inamovibilité des magistrats du siège. En revanche, s'agissant des magistrats du parquet, l'article 110 alinéa 2 dispose : « *Les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent se conformer aux instructions écrites émanant de l'autorité hiérarchique.* » Il était alors légitime de se demander si le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire n'inclut pas celui des magistrats du parquet. En effet, le ministre de la Justice agissait jusqu'à alors comme chef du parquet, ce qui n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs. En France, le garde des Sceaux est également chef du parquet. Toutefois, il convient de souligner que la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en 2010 pour avoir conféré au parquet des fonctions juridictionnelles⁶⁸⁴. La Cour de cassation française a par la suite indiqué que le procureur n'était pas une "autorité judiciaire", car il n'était dépendant ni de l'exécutif, ni des parties⁶⁸⁵. En revanche, dans un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, le juge communautaire a précisé que les magistrats du parquet en France sont indépendants par rapport au pouvoir exécutif et que cette indépendance n'est pas remise en cause par le fait que le ministre de la Justice puisse leur adresser des instructions générales de politique pénale⁶⁸⁶. Alors que le constituant de 2011 n'a pas clairement tranché le débat relatif à l'indépendance des magistrats du parquet vis-à-vis du pouvoir exécutif, il a tout de même orienté le législateur organique dans ce sens⁶⁸⁷. L'article 25 de la loi organique 106-13 a ainsi transféré la présidence du ministère public au Procureur général du Roi près de la Cour de

⁶⁸⁴ COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Affaire Moulin c. France* [en ligne], 23 novembre 2010, [consulté le 10 février 2021] <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-101876%22%5D%7D>

⁶⁸⁵ COUR DE CASSATION FRANCAISE -CHAMBRE CRIMINELLE, arrêt n° 7177 du 15 décembre 2010, [en ligne], [consulté le 10 février 2021] https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/7177_15_18415.html

⁶⁸⁶ COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE, *Communiqué de presse*, [en ligne] n° 156/19, arrêts dans les affaires jointes C-566/19 PPU, Luxembourg, le 12 décembre 2019, [consulté le 10 février 2021] <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-12/cp190156fr.pdf>

⁶⁸⁷ BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'indépendance du Pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine », *Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruylant, 2018 et *REMALD*, 2018, n° 143, p. 12

cassation. Par conséquent, les magistrats du siège et les magistrats du parquet ont acquis une pleine indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif en général et du ministre de la Justice plus spécialement.

Toutefois, la proclamation constitutionnelle du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne suffit pas pour permettre sa garantie. Il est nécessaire alors de prévoir une instance chargée de protéger ce principe et veiller à l'absence de toute interférence de nature à limiter ou fragiliser l'indépendance des magistrats. C'est dans ce sens que le constituant a prévu la création du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire comme instance garante de la séparation du pouvoir judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs et lui a conféré des attributions larges permettant de garantir cette indépendance.

B- Une indépendance protégée à travers la création du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est l'une des institutions phares prévue par le constituant de 2011. Il a pour objectif de garantir l'indépendance des magistrats conformément à l'article 113 alinéa 1 de la Constitution⁶⁸⁸. Cette indépendance est une condition nécessaire de la séparation des pouvoirs et de la bonne justice.

Conscient des difficultés majeures que connaît la justice marocaine et notamment concernant la question relative à l'indépendance des magistrats⁶⁸⁹, le constituant a remplacé l'ancien Conseil supérieur de la magistrature par cette nouvelle institution dotée de prérogatives plus larges permettant la bonne administration de la justice. Ces avancées se manifestent à travers la composition du Conseil (1) et des attributions qui lui sont confiées (2).

⁶⁸⁸ L'article 113 de la Constitution dispose : « *Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire veille à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline.*

A son initiative, il élabore des rapports sur l'état de la justice et du système judiciaire, et présente des recommandations appropriées en la matière.

À la demande du Roi, du Gouvernement ou du Parlement, le Conseil émet des avis circonstanciés sur toute question se rapportant à la justice, sous réserve du principe de la séparation des pouvoirs. »

⁶⁸⁹ BERNOUSSI Nadia, EL MASLOUHI Abderrahim, « Les chantiers de la 'bonne justice'. Contraintes et renouveau de la politique judiciaire au Maroc. », *op. cit.*, p. 497

1- Une indépendance garantie à travers la composition du CSPJ.

Les constitutions précédentes prévoyaient la création puis le maintien du Conseil supérieur de la magistrature⁶⁹⁰. Cette instance, devant déterminer les conditions d'avancement et de discipline des magistrats, était présidée par le Roi et vice-présidée par le ministre de la Justice⁶⁹¹. Elle était composée également du premier président de la Cour suprême ; du procureur général du Roi près la Cour suprême ; du président de la première chambre de la Cour suprême ; de deux représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel et de quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions de premier degré⁶⁹². Néanmoins, la présidence effective revenait en pratique au ministre de la Justice qui détenait des prérogatives larges pouvant conduire à restreindre l'indépendance des magistrats⁶⁹³.

En effet, le dahir du 11 novembre 1974⁶⁹⁴ autorisait le ministre de la Justice à infliger aux magistrats des sanctions disciplinaires comme l'avertissement, le blâme, le retard dans l'avancement et la radiation de la liste d'aptitude⁶⁹⁵. En outre, il pouvait décider de la suspension d'un magistrat de ses fonctions pour une durée de quatre mois ou de sa mutation pour une période de trois mois afin de faire face à des insuffisances dans certains tribunaux du Royaume⁶⁹⁶. Le ministre de la Justice présidait le CSM en tant qu'instance disciplinaire et il engageait et encadrait toute la procédure relative aux sanctions disciplinaires qui peuvent conduire à la radiation des magistrats par dahir insusceptible de recours.

Le nouveau CSPJ a mis fin à cette situation en prévoyant une composition différente de celle de son prédécesseur. Tout en gardant la présidence de cette instance par le Roi, la présidence déléguée revient au premier président de la Cour de cassation. Le Conseil est

⁶⁹⁰ Cette institution est prévue depuis la Constitution de 1962 qui dispose dans son article 87 : « *Le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.* »

⁶⁹¹ Cf. l'article 87 de la Constitution de 1962 précité qui n'a connu aucune révision jusqu'en 2011.

⁶⁹² Conformément à l'article 86 de la Constitution révisée en 1996

⁶⁹³ BENDOUROU Omar, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : Le changement entre mythe et réalité », *op. cit.*, p. 643

⁶⁹⁴ Dahir du 11 novembre 1974 portant loi 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature.

⁶⁹⁵ L'article 59 du dahir du 11 novembre 1974 précise la liste des sanctions disciplinaires que le CSM peut prendre à l'encontre des magistrats.

⁶⁹⁶ L'article 59 du dahir du 11 novembre 1974 dispose dans son dernier alinéa : « *Les deux dernières sanctions du premier degré et les deux premières sanctions du deuxième degré peuvent être assorties " de la mutation d'office "*. » Aussi, l'article 57 dispose : « *En cas de nécessité et en vue de pourvoir à un poste du siège d'instruction ou du parquet, le ministre de la justice peut, par arrêté, déléguer un magistrat pour occuper ce poste pendant une période qui ne peut excéder trois mois par année.* »

composé également du procureur général du Roi près la Cour de cassation ; du président de la première chambre de la Cour de cassation ; de quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel ; de six représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions du premier degré ; du Médiateur ; du président du Conseil national des droits de l'Homme ainsi que de cinq personnalités nommées par le Roi dont un membre est proposé par le secrétaire général du Conseil supérieur des Oulémas (article 115 de la Constitution). Désormais, le ministre de la Justice ne fait plus partie de ce Conseil.

Cette nouvelle composition est de nature à renforcer l'indépendance des magistrats par rapport au gouvernement, au ministre de la Justice et au Parlement. Ce dernier n'intervient aucunement dans la composition du Conseil, contrairement au CSM français où les présidents des deux chambres parlementaires nomment deux membres chacun, en vertu de l'article 65 de la Constitution française.

Néanmoins, il convient de souligner qu'en fait, le Roi nomme directement cinq membres et indirectement tous les autres membres du CSPJ puisque tous les magistrats sont nommés par dahir. Par conséquent, l'indépendance de cette institution, et de la même manière celle des magistrats, par rapport au Roi demeure théoriquement invérifiable. En revanche, l'article 56 de loi organique n°100-13 relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire⁶⁹⁷ a confié au Président-délégué la tâche de la direction du Conseil. Cela signifie que la présidence du Conseil par le Roi demeure symbolique.

Le maintien de la présidence du Conseil par le Roi peut s'expliquer par le fait que le souverain marocain est considéré comme le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 107 de la Constitution). Par ailleurs, la présidence du Conseil supérieur de la magistrature en France revenait également, avant la révision de 2008, au Chef de l'État⁶⁹⁸. Cette situation n'a pas perduré dans l'Hexagone puisque comme le soulève la doctrine, il existe « *une dichotomie entre la fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et la*

⁶⁹⁷ Dahir n°1-16-40 du 14 jourmada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n°100-13 relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, B.O n° 6492, 18 août 2016, p. 1299. L'article 56 al. 1 de cette loi dispose : « *Outre les attributions qui lui sont dévolues en vertu de la présente loi organique, le Président-délégué est également chargé de la direction du Conseil et prend toutes les mesures nécessaires pour assurer son bon fonctionnement.* »

⁶⁹⁸ ROUSSEAU Dominique, « Le président peut-il être le " garant de l'indépendance " de l'autorité judiciaire ? », *Après-demain*, 2017/1, n°41, p. 18

*présidence du Conseil supérieur de la magistrature*⁶⁹⁹». Il aurait été préférable au constituant marocain de dissocier également la fonction de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire (qui relève du Roi) de la présidence du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Une telle configuration offrirait de meilleures garanties au niveau de la séparation des pouvoirs dans la mesure où le Roi préside également le Conseil des ministres dans lequel certains projets de loi et décisions stratégiques sont discutés.

Par ailleurs, sur les vingt-et-un membres de ce Conseil (si l'on inclut le Roi), il convient de distinguer les membres permanents, les membres nommés et les membres élus. L'article 14 de la loi organique n°100-13 dispose : « *La durée du mandat du Conseil est de cinq ans à compter du premier janvier suivant les élections. La durée du mandat des magistrats élus est de cinq ans non renouvelable. La durée du mandat des personnalités nommées par le Roi est de quatre ans renouvelable une seule fois.* » Cette configuration nous interroge sur les raisons qui ont conduit le législateur organique à prévoir cette différence entre la durée du mandat des personnalités élues et celle des personnalités nommées. La capacité d'une institution à se renouveler peut être de nature à favoriser sa pérennité et son efficacité. Par conséquent, le choix d'un mandat unique de cinq ans pour les magistrats élus semble approprié. Toutefois, un mandat renouvelable des membres nommés pourrait fragiliser « le devoir d'ingratitude » que l'on peut légitimement attendre de la part des membres du CSPJ. Ces derniers, afin d'être reconduits, n'iront probablement pas à l'encontre de la volonté de l'autorité qui les a nommés. Par ailleurs, cette distinction au niveau de la durée des mandats pourrait créer une forme d'hierarchie au sein du CSPJ selon que l'on ait été nommé par le Roi ou élu par ses pairs. À ce titre, un mandat non renouvelable de quatre ou cinq ans, sans distinction entre les membres élus et nommés, nous paraît de nature à favoriser l'indépendance du CSPJ et garantir son bon fonctionnement.

Il est clair que le constituant de 2011 a souhaité renforcer l'institution judiciaire à travers la création du CSPJ. Ce dernier compte davantage de magistrats élus avec une garantie de la représentation des femmes magistrats proportionnellement à leur effectif au sein de la magistrature⁷⁰⁰. Aussi, il est louable au constituant d'avoir ouvert cette institution à des organismes extrajudiciaires notamment au président du CNDH et au Médiateur en plus des cinq

⁶⁹⁹ MATHIEU Bertrand, « L'émergence du pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011 », *Pouvoirs*, n° 145, 2013, p. 54

⁷⁰⁰ L'article 115 de la Constitution indique qu'une représentation des femmes magistrats doit être assurée parmi les dix membres élus, dans la proportion de leur présence dans le corps de la magistrature. Le premier CSPJ nommé par le Roi le 6 avril 2017 comprend quatre femmes, trois sont élues et une nommée par le Roi.

personnalités nommées par le Roi « *devant être reconnues pour leur compétence, leur impartialité et leur probité, ainsi que pour leur apport distingué en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté du droit* ⁷⁰¹ ». La nouvelle composition du Conseil permet donc de mettre fin au caractère corporatiste de son prédécesseur⁷⁰². Par ailleurs, la Constitution a également renforcé cette institution en lui conférant des attributions et des compétences élargies.

2- Une indépendance affirmée à travers les attributions conférées au CSPJ.

Le CSPJ est défini par la Constitution dans son article 113 alinéa 1 comme un organe veillant « (...) à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline. » En cela, il diffère de son prédécesseur qui n'était chargé que de l'avancement et de la discipline des magistrats⁷⁰³. Le constituant de 2011 a ainsi voulu marquer sa volonté de renforcer les compétences du CSPJ en matière d'indépendance des magistrats tout au long de leurs carrières. Pour sa part, la loi organique 100-13 indique que la première mission conférée au CSPJ est relative à la gestion de la carrière des magistrats. Cette gestion concerne à la fois la procédure de nomination, d'avancement, de détachement, de mise en disponibilité mais également de démission et de mise en retraite (Chapitre IV Titre I de la loi organique).

Le CSPJ est également chargé de statuer sur les questions disciplinaires⁷⁰⁴ en respectant le principe du contradictoire⁷⁰⁵ et en permettant au magistrat poursuivi d'être assisté par un autre magistrat ou par un avocat, afin d'assurer sa défense⁷⁰⁶. De plus, il convient de souligner une nouveauté que le constituant de 2011 a apportée quant au fonctionnement du CSPJ. Alors que les décisions du CSM étaient insusceptibles de recours, l'article 114 de la Constitution

⁷⁰¹ Article 115 de la Constitution de 2011.

⁷⁰² BENYAHYA Mohamed, « Le pouvoir judiciaire dans la nouvelle Constitution du Royaume », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013, p. 310

⁷⁰³ L'article 87 des constitutions antérieures dispose : « *Le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.* »

⁷⁰⁴ L'article 85 de la loi organique n° 100-13 dispose : « *Le Conseil est compétent pour statuer sur les manquements susceptibles d'être imputés au magistrat tel que prévu par la loi organique portant statut des magistrats.* »

⁷⁰⁵ L'article 96 alinéa 2 de la loi organique n° 100-13 dispose : « *Le magistrat concerné présente ses explications et les moyens de sa défense au sujet des faits qui lui sont reprochés. Le Président et les membres du Conseil peuvent poser directement au rapporteur et au magistrat poursuivi les questions qu'ils jugent utiles. La défense du magistrat poursuivi peut également poser les questions qu'elle juge utiles, par l'intermédiaire du président ou avec son autorisation.* »

⁷⁰⁶ L'article 94 de la loi organique n° 100-13 dispose : « *Le magistrat poursuivi peut se faire assister par un de ses collègues magistrats ou par un avocat.* »

précise que les décisions individuelles du Conseil sont susceptibles de recours devant la plus haute juridiction administrative. Le Conseil n'étant pas une juridiction, il est normal de permettre à la justice de trancher les litiges relatifs aux sanctions disciplinaires en dernier recours.

Par ailleurs, la deuxième attribution confiée au Conseil préside dans la protection de l'indépendance des magistrats qui résulte de l'article 109 de la Constitution⁷⁰⁷. Dans ce sens, la loi organique 100-13 indique dans ses articles 104 et 105 que tout magistrat qui estime que son indépendance est menacée doit en saisir le Conseil qui procède aux enquêtes et investigations nécessaires et renvoie l'affaire au parquet si l'acte revêt un caractère pénal. Il s'agit ici d'une mesure permettant de condamner toute interférence dans les affaires de la justice ou toute tentative d'influencer, de corrompre, de menacer ou d'exercer des pressions à l'endroit des magistrats.

Enfin, la dernière mission attribuée par le constituant au CSPJ concerne l'élaboration des rapports et l'émission de recommandations et d'avis conformément aux 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article 113 de la Constitution qui dispose : « *A son initiative, il élabore des rapports sur l'état de la justice et du système judiciaire, et présente des recommandations appropriées en la matière. A la demande du Roi, du Gouvernement ou du Parlement, le Conseil émet des avis circonstanciés sur toute question se rapportant à la justice, sous réserve du principe de la séparation des pouvoirs.* » Cet article démontre la volonté du constituant de préserver une indépendance pleine et entière du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, mais également de favoriser la communication et le dialogue entre les pouvoirs. Partant du principe que la justice est l'affaire de tous, il est louable de créer des canaux de communication entre les pouvoirs afin d'améliorer la bonne administration de la justice. De ce fait, la capacité du Conseil à élaborer des rapports mais également à émettre des avis à la demande du gouvernement ou du Parlement est de nature à favoriser l'indépendance et l'efficacité de la justice. Ces rapports ou avis peuvent comporter notamment des propositions visant à renforcer les droits des justiciables, l'intégrité des magistrats et l'indépendance de la

⁷⁰⁷ L'article 109 de la Constitution dispose : « *Est proscrite toute intervention dans les affaires soumises à la justice. Dans sa fonction judiciaire, le juge ne saurait recevoir d'injonction ou instruction, ni être soumis à une quelconque pression. Chaque fois qu'il estime que son indépendance est menacée, le juge doit en saisir le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire. Tout manquement de la part du juge à ses devoirs d'indépendance et d'impartialité, constitue une faute professionnelle grave, sans préjudice des conséquences judiciaires éventuelles. La loi sanctionne toute personne qui tente d'influencer le juge de manière illicite.* »

justice. Ils peuvent viser également à chercher des moyens permettant d'améliorer la performance des magistrats et d'optimiser l'efficacité judiciaire.

Toutefois, si l'indépendance de la justice est une condition *sine qua non* pour l'instauration d'un État de droit, elle est néanmoins insuffisante dans le cadre d'une réforme du système judiciaire. En effet, l'indépendance doit être accompagnée par d'autres mesures de nature à établir le lien de confiance qui doit exister entre le justiciable et son juge, tel que la responsabilité et l'intégrité des magistrats qui constituent des prérequis particulièrement essentiels pour l'établissement d'une justice au service du citoyen.

Paragraphe 2- La mise en place de garanties constitutionnelles en faveur des justiciables.

En consacrant vingt-deux articles au pouvoir judiciaire, le constituant de 2011 n'a pas uniquement prévu des mécanismes permettant de garantir l'indépendance de la justice. Il a également apporté des garanties procédurales aux justiciables leur permettant de bénéficier d'un procès équitable devant un juge intègre et responsable. Plusieurs règles relatives à la moralisation du système judiciaire ont ainsi été proclamées (A) tout en renforçant les droits des justiciables et les règles de fonctionnement de la justice (B).

A- La moralisation du système judiciaire.

Compte tenu du caractère essentiel et régulateur de la justice dans toute société, il a paru nécessaire de la protéger contre la corruption, l'abus de pouvoir, le clientélisme et l'affairisme. De fait, l'impartialité et l'intégrité sont des qualités fondamentales attendues d'un juge. Il convient alors de mettre en place à la fois une approche juridique permettant de prévenir et de sanctionner les atteintes à la loi mais également une approche morale visant à s'approprier des principes d'éthique et de bonne conduite afin de renforcer la responsabilité morale des magistrats. Pour y parvenir, le constituant a prévu des mécanismes de transparence et de déontologie (1) assortis d'un régime disciplinaire permettant de sanctionner tout abus (2).

1- Les règles relatives à la déontologie des professions judiciaires.

En matière de déontologie judiciaire, il convient de se référer à l'article 155 de la Constitution qui dispose : « *Leurs agents [les agents des services publics] exercent leurs*

fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général. » De plus, la reddition des comptes figure dès l'article premier de la Constitution. Les magistrats sont donc également, voire prioritairement, tenus de respecter l'ensemble de ces principes nécessaires pour la bonne administration de la justice. À ce titre, il convient de souligner que la Haute instance du dialogue national sur la réforme du système judiciaire a fixé comme deuxième grand objectif stratégique, celui de la moralisation du système judiciaire⁷⁰⁸. Pour y parvenir, elle a identifié quatre sous-objectifs⁷⁰⁹ à atteindre avant l'année 2016⁷¹⁰. Il s'agit du : renforcement des mécanismes de sanction pour garantir l'intégrité et la transparence du système judiciaire ; renforcement des principes de transparence, de contrôle et de responsabilité dans les professions judiciaires ; l'inculcation des valeurs et des principes éthiques du système judiciaire ; renforcement du rôle de la Justice dans la moralisation de la vie publique.

Six ans après la fin de l'échéance prévue par la Haute instance, il convient alors de s'interroger sur le degré de la mise en œuvre de ces objectifs. Notons que plusieurs avancées ont pu être enregistrées. En effet, les lois organiques relatives au statut des magistrats⁷¹¹ et au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire⁷¹² ont été adoptées, un mécanisme de coordination entre le CSPJ et le ministère de la Justice a également été créé⁷¹³ et la présidence du ministère public a été confiée au Procureur général du Roi près de la Cour de cassation⁷¹⁴.

En matière de moralisation, la loi organique 106-13 prévoit dans son article 40 que tout magistrat avant son entrée en fonction doit prononcer le serment suivant : « *Je jure devant Dieu le Tout Puissant d'exercer mes fonctions en toute impartialité, loyauté et dévouement et préserver les qualités d'honorabilité et de dignité, le secret des délibérations afin de préserver*

⁷⁰⁸ LA HAUTE INSTANCE DU DIALOGUE NATIONAL SUR LA REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE, *Charte de la réforme du système judiciaire*, [en ligne], juillet 2013, p. 57 [consulté le 28 février 2021] <http://www.ism.ma/basic/web/pdf/charte/fr.pdf>

⁷⁰⁹ *Ibid.* p. 59-62

⁷¹⁰ *Ibid.* p. 122-130

⁷¹¹ Dahir n° 1-16-41 du 14 jourmada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n° 106-13 portant statut des magistrats, B.O n°6492, du 18 août 2016, p. 1313-1324

⁷¹² Dahir n° 1-16-40 du 14 jourmada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n° 100-13 relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, B.O n°6492, du 18 août 2016, p. 1299-1312

⁷¹³ MOKHLISS Brahim, « L'instance conjointe chargée de la coordination entre le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et le ministère de la Justice opérationnelle », [en ligne], *Le Matin*, 2 mars en 2018, [consulté le 1^{er} mars 2021] <https://lematin.ma/journal/2018/linstance-conjointe-chargee-coordination-entre-conseil-superieur-pouvoir-judiciaire-ministere-justice-operationnelle/288202.html>

⁷¹⁴ Dahir n° 1-17-45 du 8 hija 1438 (30 août 2017) portant promulgation de la loi n° 33-17 relative au transfert des attributions de l'autorité gouvernementale chargée de la justice au Procureur général du Roi près la Cour de cassation, en sa qualité de chef du ministère public et édictant des règles d'organisation et de présidence du ministère public, B.O n° 6632, 21 décembre 2017, p. 1352-1353

le prestige et l'indépendance de la magistrature et de m'engager à l'application impartiale de la loi et de conduire en tout comme un magistrat intègre. ». Le serment susmentionné est plus riche et plus développé que celui prévu par l'ancien dahir du 11 novembre 1974 portant statut des magistrats. Ce dernier exigeait en effet que les nouveaux magistrats prononcent le serment suivant : « *Je jure devant Dieu de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat*⁷¹⁵. » Dès lors, il est permis de constater⁷¹⁶ que le nouveau serment, faisant référence à de nouvelles qualités essentielles comme l'honorabilité, l'impartialité et l'intégrité, constitue bien un premier élément en faveur la moralisation de la magistrature.

Par ailleurs, la même loi organique dispose dans son article 44 : « *Le magistrat s'engage à respecter les principes et règles énoncés dans le code de déontologie judiciaire ...* ». Sur le même sujet, la loi organique relative au CSPJ dispose dans son article 106 : « *Le Conseil élabore, après consultation des associations professionnelles des magistrats, un code de déontologie judiciaire qui contient les valeurs, les principes et les règles que les magistrats se doivent d'observer dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs responsabilités judiciaires.* » Il faut rappeler à cet égard que l'adoption de ce code faisait partie des objectifs tracés dans la Charte de la réforme judiciaire. La Haute instance avait indiqué dans le 53^{ème} mécanisme de mise en œuvre qu'il est nécessaire de faire « *élaborer par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire et par les ordres des autres professions judiciaires et juridique, des codes d'éthique, comportant les règles éthiques et professionnelles que doivent observer les membres de ces professions, tout en œuvrant à la publication de ces codes.* »

Pour autant, il a fallu attendre cinq ans après l'entrée en vigueur des deux lois organiques précitées et huit ans après la publication de la Charte pour que ce code voie le jour. En effet, le Conseil a publié dans le bulletin officiel du 8 mars 2021 le Code de déontologie judiciaire⁷¹⁶ qui est présenté comme le fruit d'une approche participative ayant pris en considération la Constitution, les discours royaux, les dispositions des deux lois organiques relatives au CSPJ et au statut des magistrats ainsi que les normes internationales adoptées par le Royaume (notamment les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire⁷¹⁷). Le CSPJ y a identifié

⁷¹⁵ Article 18 du Dahir du 11 novembre 1974 portant loi 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature

⁷¹⁶ Code de déontologie judiciaire, B.O n°6967 (en arabe) du 8 mars 2021, p. 1796

⁷¹⁷ Le projet de Bangalore 2001 sur un code de déontologie judiciaire, a été adopté par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice et révisé lors de la table ronde des premiers présidents organisée au Palais

les neuf principes déontologiques suivants : l'indépendance ; la neutralité et l'impartialité ; l'égalité ; l'intégrité ; la compétence et la diligence ; l'audace et le courage littéraire ; le devoir de réserve ; la courtoisie et la bienséance puis enfin le principe de solidarité. À chacun de ces principes, le Conseil a donné une définition, fixé des objectifs et présenté certains exemples d'applications. De plus, le Code de déontologie judiciaire évoque la création d'un comité d'éthique et de soutien à l'indépendance de la justice, chargé de veiller et de contrôler le respect des dispositions du code par les magistrats. En outre, le Conseil a prévu de créer au sein de chaque cour d'appel, un magistrat conseiller en éthique chargé d'informer et de diffuser auprès de ses collègues, le contenu du code et répondre aux interrogations des magistrats à propos des cas difficiles ou problématiques, nécessitant une application des mesures de déontologiques proclamées par le code.

De plus, le constituant et le législateur ont prévu un régime d'incompatibilité permettant de garantir l'impartialité des magistrats et d'éviter les conflits d'intérêts. L'article 111 alinéa 3 de la Constitution interdit aux magistrats d'adhérer à des partis politiques ou à des organisations syndicales. Bien plus, l'article 47 de la loi organique 106-13 interdit aux magistrats l'exercice de toute activité professionnelle, rémunérée ou non, même à titre occasionnel. Il ajoute que seules des dérogations individuelles peuvent être accordées par le Président-délégué du CSPJ pour des besoins d'enseignement ou de recherche scientifique ou pour effectuer des missions dont les magistrats sont chargés par l'État. En outre, si la Constitution a reconnu pour la première fois dans son article 111 alinéas 1 et 2, la liberté d'expression et d'association en faveur des magistrats, elle a néanmoins encadré ces libertés en exigeant que leur exercice soit compatible avec le devoir de réserve et dans le respect des devoirs d'impartialité et d'indépendance. Cela indique que le constituant est soucieux de préserver la magistrature des éventuels conflits d'intérêts afin de favoriser à la fois son indépendance et sa neutralité.

Par ailleurs, et afin de garantir l'intégrité des magistrats, l'article 107 de la loi organique relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire permet au président délégué du Conseil, après accord de ses membres, de faire procéder par voie d'inspection à l'évaluation du patrimoine des magistrats ainsi que celui de leurs conjoints et enfants. Cette mesure est de nature à lutter contre la corruption et l'enrichissement illicite des magistrats dans la mesure où elle permet un contrôle et une évaluation du patrimoine des juges. Néanmoins, cet article nous

de la Paix à La Haye les 25 et 26 novembre 2002, [en ligne], [consulté le 1^{er} mars 2021], https://www.euromed-justice.eu/fr/system/files/2009111151702_bangalore_FR.pdf

interroge sur la charge de la preuve. Si le Conseil constate que le patrimoine du magistrat et de sa famille proche n'est pas conforme avec leurs revenus connus, à qui incombera alors la charge de la preuve ? Si c'est au Conseil d'apporter la preuve de l'origine illicite du patrimoine, cela sera de nature à compliquer la condamnation du magistrat mis en cause. Par contre, si c'est au magistrat d'apporter la preuve de l'origine licite de son patrimoine et celui de ses conjoints et enfants, cela entraînera inévitablement un inversement de la charge preuve pouvant être considéré alors comme contraire au principe de la présomption d'innocence et du procès équitable.

Enfin, il convient de souligner que la garantie de l'efficacité des mesures prises en matière d'indépendance, de neutralité et de probité des magistrats, nécessite de mettre en place des mécanismes disciplinaires permettant de sanctionner les transgressions aux règles proclamées par la Constitution, les conventions internationales et la loi en la matière.

2- Le régime disciplinaire des magistrats.

L'article 109 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Tout manquement de la part du juge à ses devoirs d'indépendance et d'impartialité, constitue une faute professionnelle grave, sans préjudice des conséquences judiciaires éventuelles.* » Dans le même sens, la loi organique 106-13 portant statut des magistrats poursuit le même raisonnement en disposant dans son article 96 : « *Tout manquement par un magistrat à ses devoirs professionnels, à l'honneur, à l'honorabilité ou à la dignité constitue une faute susceptible de faire l'objet d'une sanction disciplinaire.* »

Il est indispensable de prévoir des mécanismes de discipline permettant de sanctionner les magistrats qui ne respectent pas leur devoir professionnel notamment en commettant des fautes graves. À ce propos, la loi organique précitée énumère dans son article 97 ce qui relève de la faute professionnelle grave. Il s'agit de : « *La violation grave d'une règle procédurale qui constitue une garantie fondamentale des droits et libertés des parties ; La violation grave d'une loi applicable au fond ; La négligence, le retard non justifié et fréquent dans le commencement ou l'exécution de la procédure de jugement ou dans l'examen des affaires lors de l'exercice de ses fonctions judiciaires ; La violation du secret professionnel et la divulgation du secret des délibérés ; L'abstention délibérée de récusation d'office dans les cas prévus par la loi ; L'abstention concertée d'exercer les fonctions ; L'arrêt ou l'entrave du bon déroulement des audiences et des juridictions ; La prise d'une position politique ; L'exercice d'une activités*

politique ou syndicale ou l'adhésion à un parti politique ou à un syndicat professionnel. » En revanche, les lois organiques sur le CSPJ et sur le statut des magistrats ne donnent aucune indication concernant les autres manquements susceptibles de sanction. Si le législateur organique a dressé la liste précise des fautes professionnelles graves, il n'a donné aucune indication concernant l'interprétation des « manquements aux devoirs professionnels, à l'honneur, l'honorabilité et la dignité ». Ces derniers ne sont pas définis par la loi, ce qui laisse un champ d'interprétation large aux membres du CSPJ. Certes, l'article 40 de la loi organique relative au statut des magistrats indique que tout manquement aux engagements figurant au serment doit être considéré comme manquement aux devoirs professionnels. Or, le serment lui-même fait appel à des notions vagues comme la loyauté, le dévouement, l'honorabilité, la dignité et exige que chaque magistrat se conduise « *comme un magistrat intègre* ». Par conséquent, face à ces notions floues et vagues, il aurait été plus approprié de favoriser la précision juridique en indiquant clairement ce qui doit être entendu par ces termes. Il conviendrait alors de faire la distinction entre ce qui relève des règles, des principes et des valeurs.

En outre, le législateur organique a distingué à l'article 99 de la loi 106-13 sur le statut des magistrats trois degrés de sanctions et a exigé que l'application de ces dernières soit proportionnelle avec la faute commise. C'est ainsi que l'on retrouve dans le premier degré : l'avertissement, le blâme, le retard dans l'avancement et la radiation de la liste d'aptitude ; dans le deuxième degré : l'exclusion temporaire des fonctions privative de rémunération et la rétrogradation d'un grade ; et au niveau du troisième degré de sanction : la mise à la retraite d'office et la révocation. La division des types de sanction en trois catégories, au lieu de deux dans le dahir de 1974⁷¹⁸, permet de mieux garantir le principe de proportionnalité des sanctions. Cependant, il faut noter que le législateur organique s'est contenté de dresser la liste des trois catégories sans préciser quelles sont les fautes qui correspondent à chaque degré de sanction. Il convient de rappeler que la loi organique a également laissé une grande marge de manœuvre aux membres du CSPJ dans l'appréciation du degré de gravité des fautes commises. Il est vrai

⁷¹⁸ L'article 59 du dahir du 11 novembre 1974 portant loi 1-74-467 formant statut de la magistrature dispose : « *Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont les suivantes : Premier degré : L'avertissement ; Le blâme ; Le retard dans l'avancement d'échelon pendant une durée maximale de deux ans ; La radiation de la liste d'aptitude. Deuxième degré : La rétrogradation ; L'exclusion temporaire de fonction, privative de toute rémunération à l'exception des prestations familiales, pendant une période ne pouvant excéder six mois ; La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite ; La révocation avec ou sans suspension des droits à pension. Les deux dernières sanctions du premier degré et les deux premières sanctions du deuxième degré peuvent être assorties "de la mutation d'office."* »

que le constituant a prévu à l'article 114 la possibilité pour les magistrats de contester les décisions individuelles du Conseil dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir exercé devant la chambre administrative de la Cour de cassation ; or l'étendue du contrôle exercé par la juridiction suprême n'est pas précisée. En effet, le recours pour excès de pouvoir ne doit pas se transformer en un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Le juge administratif doit alors intensifier son degré de contrôle concernant les décisions prises par le Conseil, qui n'est pas, rappelons-le, une juridiction. Il serait alors judicieux que le juge administratif opère un contrôle de proportionnalité afin de s'assurer de l'existence de la faute et de la pertinence de la sanction par rapport au degré de gravité de la faute commise.

Enfin, le constituant ne s'est pas contenté de réhabiliter le pouvoir judiciaire uniquement à travers sa moralisation, il a également prévu un renforcement des droits des justiciables et des règles de fonctionnement de la justice.

B- Le renforcement des droits des justiciables et des règles de fonctionnement de la justice.

L'évolution de la justice ne peut aboutir sans la garantie des droits des justiciables et l'affirmation des règles de son fonctionnement. Les principes d'indépendance et de moralisation sont certes indispensables pour améliorer la confiance des citoyens à l'égard de cette institution, mais il ne faut pas oublier que la justice est avant tout, au service des citoyens. Ces derniers doivent alors être protégés contre l'arbitraire, présenter leurs prétentions et défendre leurs intérêts dans le cadre d'un procès équitable.

À ce titre, la Constitution de 2011 a proclamé un ensemble de droits et libertés destinés aux justiciables. Le principe de présomption d'innocence (article 23 al. 4 et article 119), le droit à un procès équitable (article 23 al. 4 et article 120), la gratuité de la justice pour les plus démunis (article 121), le droit d'être jugé dans un délai raisonnable (article 120), le principe de la publicité des audiences et la motivation des décisions de justice (articles 123 et 126) ont reçu une protection confirmant la volonté du constituant de réguler le bon fonctionnement de la justice et de garantir les droits des citoyens. En outre, la Loi fondamentale a prévu pour les justiciables, un accès à certaines voies de recours, notamment à l'encontre des actes juridiques de nature réglementaire ou individuelle pris en matière administrative (article 118 al. 2) et a réitéré l'obligation pour les autorités publiques d'exécuter les jugements définitifs qui s'imposent à tous et donc autant aux personnes privées qu'aux personnes publiques (article

126). De plus, le constituant a prévu à l'article 122 une obligation pour l'État de réparer les dommages résultants d'une erreur judiciaire, ce qui constitue une véritable avancée justifiée par le fait que la justice étant humaine et donc imparfaite, elle peut se tromper et qu'il convient alors de dédommager les victimes d'erreurs judiciaires. Enfin, le développement de la justice constitutionnelle témoigne également de la volonté du constituant de protéger les droits des justiciables puisque les lois, dont celles concernant les procédures civiles et pénales qui contreviendraient à ces principes, devront être déclarées contraires à la Constitution dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori* ou *a posteriori*.

En somme, l'implémentation de ces mesures nécessite un travail de réflexion considérable permettant d'identifier les lois et procédures devant évoluer afin de garantir leur conformité avec les principes constitutionnels énoncés. Un tel travail a été mené en partie par la Haute instance du dialogue national sur la réforme du système judiciaire qui a proposé comme troisième objectif, celui du renforcement de la protection judiciaire des droits et libertés, en préconisant notamment la consolidation des garanties du procès équitable. La Haute instance a proposé dans sa charte de réviser les critères légaux de placement des personnes en garde à vue afin de préserver la dignité et l'humanité des personnes interrogées. Elle a demandé également de rationaliser la détention provisoire et refonder le régime de la force probante des procès-verbaux de la police judiciaire⁷¹⁹.

Enfin, il est judicieux de rappeler que l'étude menée dans les chapitres précédents concernant la protection des droits des justiciables, a démontré un immobilisme du législateur et du juge dans l'adaptation ou la censure des lois contraires aux nouveaux droits et libertés fondamentaux proclamés en la matière. Il s'agit donc d'un dysfonctionnement que subit le système judiciaire marocain du fait de la carence du Parlement dans l'harmonisation des législations nationales par rapport à la Constitution et les conventions internationales ratifiées par le Royaume. Or, force est de constater que d'autres dysfonctionnements du système judiciaire persistent et privent les justiciables de l'effet utile de la réforme constitutionnelle.

⁷¹⁹ LA HAUTE INSTANCE DU DIALOGUE NATIONAL SUR LA RÉFORME DU SYSTÈME JUDICIAIRE, *Charte de la réforme du système judiciaire, op. cit.*, p. 63

Section 2 : Les dysfonctionnements du système judiciaire.

L'évolution de la justice requiert bien plus qu'une révision constitutionnelle posant les principes d'indépendance, d'intégrité et conférant des droits fondamentaux aux justiciables. Onze ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, on peut établir que des dysfonctionnements continuent d'affaiblir la confiance des citoyens vis-à-vis de leur système judiciaire. Il convient alors de s'intéresser à la question de l'efficacité et de l'efficience de la justice (Paragraphe 1) avant d'analyser les limites de la moralisation du système judiciaire pourtant proclamée par la Constitution, les conventions internationales et les lois organiques (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- Les prérequis d'une justice efficiente.

La justice, pour être efficace et efficiente, doit répondre à deux exigences essentielles : d'une part, il est primordial de faciliter l'égal accès non seulement à l'administration de la justice mais également à l'information juridique (A), d'autre part, il est évident qu'une justice efficace est une justice rendue dans un délai raisonnable, d'où l'obligation de lutter contre les lenteurs des décisions de justice (B).

A- La facilitation de l'égal l'accès des citoyens à la justice.

L'article 118 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi.* » Il s'agit donc d'un droit fondamental qui permet à tout citoyen, peu importe que sa demande soit ou non recevable, régulière ou bien fondée de saisir un juge qui devra répondre à cette demande sous peine de déni de justice⁷²⁰. Ce principe découle naturellement du fait qu'il est interdit à quiconque de se faire justice. Par conséquent, son application nécessite la mise en place de tribunaux et de magistrats capables de traiter les plaintes et requêtes des justiciables. Au Maroc, bien que le constituant ait proclamé le droit au juge, force est de constater que ce droit n'est pas toujours effectif, à cause de la conjonction de plusieurs obstacles.

⁷²⁰ STEFF Antoine, « La protection de l'accès au juge judiciaire par les normes fondamentales », *Les Annales de droit*, n°11, 2017, p. 233

En effet, l'organisation judiciaire du Royaume était fixée en vertu de l'article premier du dahir portant loi du 15 juillet 1974⁷²¹ abrogé et remplacé par la loi 38-15 relative à l'organisation judiciaire du Royaume⁷²². Ils instauraient soixante-dix tribunaux de première instance⁷²³, sept tribunaux administratifs⁷²⁴, huit tribunaux de commerce⁷²⁵, vingt-et-une cours d'appel⁷²⁶, deux cours d'appel administratives⁷²⁷, trois cours d'appel de commerce⁷²⁸ ainsi que la Cour de cassation⁷²⁹. Les juridictions communales et d'arrondissement ont été par la suite remplacées par les juridictions de proximité instaurées par la loi 42-10 du 17 août 2011⁷³⁰.

⁷²¹ Dahir portant loi n° 1-74-338 du 24 jourmada ii 1394 (15 juillet 1974) fixant l'organisation judiciaire du Royaume, B.O, n° 3220 du 26 jourmada II 1394 (17 juillet 1974), p. 1081.

⁷²² Dahir 1-22-38 du 30 juin 2022 portant promulgation de la loi 38-15 relative à l'organisation judiciaire du Royaume, B.O n° 7108, 14 juillet 2022, p. 4568

⁷²³ Les tribunaux de première instance ont été fixés en vertu de l'article premier du décret n° 2.11.492 du 5 kaada 1432 (3 octobre 2011) modifiant et complétant le décret n° 2.74.498 du 25 jourmada II 1394 (16 juillet 1974) pris pour l'application du dahir portant loi n° 1.74.338 du 24 jourmada II 1394 (15 juillet 1974) relatif à l'organisation judiciaire ; Ce texte a été publié uniquement en langue arabe dans l'édition générale du Bulletin Officiel n° 5983 du 5 kaada 1432 (3 octobre 2011), p. 4897

⁷²⁴ Les tribunaux administratifs ont été institués en vertu du dahir n° 1-91-225 (22 rebia I 1414) portant promulgation de la loi n° 41-90 ; Bulletin Officiel n° 4227 du 18 jourmada I 1414 (3 novembre 1993), p. 595. Tel qu'il a été modifié et complété. Le nombre des tribunaux administratifs a été fixé en vertu de l'article premier du décret n° 2-92-59 du 18 jourmada I 1414 (3 novembre 1993) pris en application des dispositions de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs ; Bulletin Officiel n° 4229 du 2 jourmada II 1414 (17 novembre 1993), p. 644.

⁷²⁵ Les tribunaux de commerce ont été fixés en vertu du dahir n° 1-97-65 du 04 chaoual 1417 (12 février 1997) portant promulgation de la loi n° 53-95 ; Bulletin Officiel n° 4482 du 8 moharrem 1418 (15 mai 1997), p 520. Tel qu'il a été modifié et complété. Le nombre des juridictions de commerce a été fixé par l'article premier du décret n° 2-97-771 du 25 jourmada II 1418 (28 octobre 1997) fixant le nombre, le siège, et le ressort des tribunaux de commerce et des cours d'appel de commerce ; Bulletin Officiel n° 4532 du 5 rejeb 1418 (6 novembre 1997), p. 953.

⁷²⁶ Le nombre des cours d'appel a été fixé en vertu de l'article 3 du décret n° 2-89-562 du 3 hija 1410 (26 juin 1990) modifiant et complétant le décret n° 2-74-498 du 25 jourmada II 1394 (16 juillet 1974); Bulletin officiel n° 4057 du 9 moharrem 1411(1er août 1990), p. 423.

⁷²⁷ Les cours d'appel administratives ont été instituées en vertu du dahir n° 1-06-07 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 80-03 ; Bulletin Officiel n° 5400 du 1er safar 1427 (02 mars 2006), p. 332. Tel qu'il a été modifié et complété. Le nombre des cours d'appel administratives a été fixé en vertu de l'article premier du décret n° 2.06.187 du 29 jourmada II 1427 (25 juillet 2006) déterminant les cours d'appel administratives et leurs compétences ; Ce texte a été publié uniquement en langue arabe dans l'édition générale du Bulletin Officiel n° 5447 du 19 rejeb 1427 (14 août 2006), p. 2002.

⁷²⁸ Les cours d'appel de commerce ont été fixées en vertu de l'article premier du décret n° 2-97-771, précité

⁷²⁹ La Cour de cassation –ancien Cour suprême- son siège a été fixé à rabat en vertu de l'article premier du dahir n° 1-57-223 du 2 rebia I 1377 (27 septembre 1957) relatif à la Cour suprême ; Bulletin Officiel n° 2347 du 18 octobre 1957, p. 1365. Tel qu'il a été modifié et complété. L'expression « Cour de cassation » a été substituée à l'appellation antérieure « Cour suprême » en vertu de l'article unique de la loi n° 58.11 relative à la Cour de cassation modifiant le dahir n° 1.57.233 du 2 rebia I 1377 (27 septembre 1957) relatif à la Cour suprême promulgué par le dahir n° 1.11.170 du 27 kaada 1432 (25 octobre 2011); Ce texte a été publié uniquement en langue arabe dans l'édition générale du Bulletin Officiel n° 5989 bis du 28 kaada 1432 (26 octobre 2011), p. 5228.

⁷³⁰ Dahir n° 1-11-151 du 16 ramadan 1432 (17 août 2011) portant promulgation de la loi n° 42-10 portant organisation des juridictions de proximité et fixant leur compétence, B.O, n° 5978, 16 choual 1432 (15 septembre 2011), p. 2080

Les juridictions de proximité se répartissent en deux sortes de sections : celles installées au sein des tribunaux de première instance pour les communes urbaines et celles installées dans le ressort du centre du juge résident pour les communes rurales. Aussi, elles siègent à juge unique assisté d'un greffier, hors la présence du ministère public. La procédure devant ces juridictions est orale et gratuite. Elles connaissent des actions personnelles et mobilières

Cependant, la carte judiciaire fixée jusqu'alors a pu démontrer une inadéquation entre la répartition des tribunaux et l'évolution démographique. À titre d'exemple, les 167.000 habitants de Guelmim (capitale de la région Guelmim-Oued Noun au sud-ouest du Maroc) devaient parcourir plus de 200 kilomètres pour interjeter appel auprès de la cour d'appel d'Agadir. Conscient des difficultés que la répartition géographique des tribunaux engendre au niveau du droit d'accès au juge, le gouvernement a adopté le 7 décembre 2017 un décret modifiant l'organisation judiciaire du Royaume. Le nombre de juridictions de première instance est ainsi passé de soixante-dix à quatre-vingt-trois tribunaux⁷³¹ (sur les treize tribunaux créés, douze étaient des juridictions de proximité transformées en tribunaux de première instance). Par ailleurs, une cour d'appel a été créée à la ville de Guelmim en vertu du même décret faisant passer à vingt-trois, le nombre total de cours d'appel au Maroc⁷³².

Avant d'analyser l'impact du décret de décembre 2017 sur la carte judiciaire, il convient de s'interroger sur la constitutionnalité de ce décret. En effet, l'article 127 de la Loi fondamentale dispose : « *Les juridictions ordinaires ou spécialisées sont créées par la loi.* » Il est alors légitime de se demander si la création par voie réglementaire de treize tribunaux de première instance et d'une cour d'appel, est conforme à la Constitution. D'ailleurs, la modification du nombre de juridictions aurait pu être incluse dans la loi 38-15 relative à l'organisation judiciaire du Royaume dont l'adoption a été reportée à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle du 8 février 2019, invalidant certaines de ses dispositions⁷³³.

En outre, si la création de nouvelles juridictions est de nature à faciliter l'accès des citoyens à la justice, il est néanmoins nécessaire qu'une telle réforme soit accompagnée par des mesures visant le recrutement des magistrats et auxiliaires de justice. Selon le président du Club des magistrats du Maroc, le Royaume comptait en 2017 environ 4150 juges, dont environ un tiers étaient affectés au ministère public, dans les administrations centrales et au niveau des

dont le montant n'excède pas 5000 dirhams. Elles sont incompétentes à l'égard des litiges relatifs au statut personnel, aux affaires immobilières, aux affaires sociales et aux expulsions.

⁷³¹ Les tribunaux de première instance ont été fixés en vertu de l'article premier du décret n° 2.17.688 du 18 rebia I 1439 (7 décembre 2017) modifiant et complétant le décret n° 2.74.498 du 25 joumada II 1394 (16 juillet 1974) pris pour l'application du dahir portant loi n° 1.74.338 du 24 joumada II 1394 (15 juillet 1974) relatif à l'organisation judiciaire; Ce texte a été publié uniquement en langue arabe dans l'édition générale du Bulletin Officiel n° 6634 du 9 rebia II 1439 (28 décembre 2017), p. 7469

⁷³² *Ibid.*

⁷³³ Décision de la Cour constitutionnelle 89/19, dossier n° 041/19 du 8 février 2019

représentations à l'étranger⁷³⁴. Par conséquent, moins de 3000 juges ordinaires étaient chargés de régler les litiges de 35 millions de citoyens marocains⁷³⁵. De plus, il est à noter que le déficit des juges avant l'adoption du décret précité était estimé à environ 600 juges. Après cette réforme, ce déficit s'est accentué pour atteindre 800 juges⁷³⁶.

Malgré la tentative du gouvernement visant à résoudre le problème de l'accès géographique aux juridictions, cet accès est encore aujourd'hui entravé du fait de divers éléments. Avant même d'envisager la facilitation de l'accès à la justice, il est impératif de prévoir un accès au droit et à l'information juridique. À ce titre, la Constitution dispose dans son article 27 : « *Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public.* » Or, malgré la création d'un portail sur Internet visant à permettre aux citoyens d'accéder à certaines informations administratives⁷³⁷, il faut constater que le contenu de ce site demeure lacunaire et ne concerne que certains secteurs. Par ailleurs, dans un pays où le taux d'analphabétisme demeure élevé (32 % en 2014 selon le Haut-commissariat au plan) et le réseau Internet non généralisé, ces démarches s'avéreront insuffisantes pour parvenir à une information fiable et compréhensible. D'ailleurs, une enquête d'opinion réalisée en 2012 par l'association ADALA indique que 33.3% des citoyens sondés considèrent que l'une des difficultés principales concernant l'accès à la justice est relative à l'obtention des informations juridiques⁷³⁸. Il est alors opportun d'associer les juristes, la société civile, les médias, les facultés de droit (notamment à travers les cliniques de droit) afin de partager l'information auprès d'un public large et contribuer à la diffusion du droit et de sa compréhension au sein de la société. De plus, parmi les obstacles qui limitent fortement l'accès à la justice, figurent la complexité des procédures judiciaires et l'absence de manuels ou guides permettant de préciser ces procédures. Aussi, le critère linguistique peut constituer une véritable difficulté dans l'accès

⁷³⁴ CHENTOUF Abdellatif, « Le décret modifiant la carte judiciaire du Maroc : la création de juridictions avant d'assurer les ressources nécessaires. » [en ligne] (en arabe), *The Legal Agenda*, 5 décembre 2017, [consulté le 16 février 2021] <https://legalagenda.com/مرسوم-حكومي-بتغيير-الخريطة-القضائية-ف/>

⁷³⁵ *Ibid.*

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ <http://www.service-public.ma/fr> [consulté le 16 février 2021]

⁷³⁸ ASSOCIATION ADALA, *Étude sur le droit d'accès à la justice et les critères du procès équitable*, [en ligne] (en arabe), novembre 2013, p.84 [consulté le 22 février 2021] https://drive.google.com/drive/folders/1IpIhlcSBydeKqdJYgDnDexKruXmNL-vX?fbclid=IwAR3KV3XtPRH6Q7xGW3rvW3QmDbcm6FBE_46P8m14TH2i0XMzxxAPMEDRfQM

au juge. Certaines populations notamment amazighes ou ne maîtrisant pas l'arabe littéraire peuvent être limitées dans leur accès au juge en raison de la présence insuffisante de traducteurs.

Le coût de la justice peut représenter également une entrave supplémentaire au droit d'accès au juge. Certes, la Constitution prévoit dans son article 121, la gratuité de la justice en faveur des citoyens ne disposant pas de ressources suffisantes pour ester en justice. Toutefois, la mise en œuvre de cet article pose plusieurs difficultés. En effet, l'aide juridictionnelle est toujours régie par un décret royal datant de 1966⁷³⁹. Selon ce décret, le demandeur doit s'adresser au procureur du Roi et fournir à l'appui de sa demande, une attestation de non-imposition et un certificat délivré par le pacha ou le caïd attestant l'état d'indigence de l'intéressé et énumérant ses moyens d'existence⁷⁴⁰. Ce certificat doit être demandé auprès des autorités locales qui ouvrent une enquête administrative afin de déterminer si le demandeur est apte à bénéficier de ce dispositif. Toutefois, aucun texte législatif ou réglementaire ne précise des conditions concrètes permettant d'obtenir ce certificat. Par conséquent, sa délivrance est tributaire du bon vouloir des autorités locales et de l'interprétation des agents. En l'absence de chiffres concernant le nombre de bénéficiaires de ces certificats ou même le nombre de demandes d'aide judiciaire, il est difficile d'évaluer l'efficacité d'un tel dispositif dans la facilitation de l'accès des citoyens nécessiteux à la justice.

Enfin, l'accès à la justice n'est pas l'unique limite de l'efficacité et de l'efficience du système judiciaire marocain. En effet, la lenteur des décisions de justice est un phénomène qui fragilise cette institution et décourage certains justiciables de la saisir.

B- La lutte contre la lenteur des décisions de justice.

L'article 120 de la Constitution dispose : « *Toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable. Les droits de la défense sont garantis devant toutes les juridictions.* » À travers cet article, le constituant a introduit la notion de délai raisonnable qui est un élément essentiel dans la bonne administration de la justice. En effet, la lenteur des décisions de justice prive les justiciables des effets utiles des arrêts ou jugements et

⁷³⁹ Décret royal portant loi n° 514-65 du 17 rejeb 1386 (1er novembre 1966) sur l'assistance judiciaire, B.O, n° 2820, 16/11/1966, p. 1290

⁷⁴⁰ Article 7 du décret royal précité.

décourage certains d'entre eux à y recourir. De ce fait, l'efficacité de la justice est étroitement liée aux délais nécessaires pour qu'elle soit rendue.

Lorsque l'on s'intéresse à l'activité des juridictions marocaines, notamment concernant les délais, on observe qu'il existe un véritable problème à ce niveau. À ce propos, la Haute instance du dialogue national sur la réforme du système judiciaire avait indiqué dans sa charte publiée en 2013 que la lenteur des décisions de justice fait partie des dysfonctionnements et des faiblesses qui entachent le système judiciaire marocain⁷⁴¹. Dans le même sens, une étude menée par l'association ADALA⁷⁴² a dévoilé que la lenteur des décisions se constate uniformément s'agissant des litiges simples ou plus compliqués. Elle a présenté dans son rapport plusieurs exemples soulignant le caractère disproportionné des délais pratiqués par les juridictions marocaines. À titre d'exemple, une requête déposée auprès du TPI de Meknès en 2008 concernant un litige portant sur un accident de la route, n'a pu être jugée qu'en 2012 par le même tribunal. En novembre 2013, date de publication du rapport, cette affaire n'avait toujours pas été jugée en appel. Concernant des litiges plus graves, les délais peuvent être encore plus longs indique le rapport. Ses rédacteurs donnent également l'exemple d'une affaire de violence conjugale entraînant une incapacité permanente survenue en mars 2005 pour laquelle la Cour suprême a été saisie en 2007 et n'a rendu sa décision qu'en 2009 consistant à annuler le jugement du juge d'instruction faisant bénéficier le prévenu d'un non-lieu. Cela implique que dans cette affaire, il aura fallu attendre quatre années, uniquement pour déterminer si le prévenu devait être poursuivi ou pas⁷⁴³.

Par ailleurs, la lenteur de la justice se constate de manière significative au niveau des affaires relatives à la spoliation immobilières. À ce propos, le Professeur Michel Rousset alertait sur « *la lenteur inacceptable du fonctionnement des juridictions [qui] est la cause de la souffrance de ces victimes qui ont été spoliées*⁷⁴⁴. » Il ajoutait : « *il est évident que lorsqu'une affaire traîne, à travers les aléas des procédures qui comportent plus de chausse-trappes que*

⁷⁴¹ LA HAUTE INSTANCE DU DIALOGUE NATIONAL SUR LA REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE, *Charte de la réforme du système judiciaire, op. cit.*, p. 38

⁷⁴² ASSOCIATION ADALA, *Étude sur la sécurité juridique et qualité des décisions de justice*, [en ligne] (en arabe), novembre 2013, p. 68-75 [consulté le 22 février 2021] https://drive.google.com/drive/folders/1IpIhlcSBydeKqdJYgDnDexKruXmNL-vX?fbclid=IwAR3KV3XtPRH6Q7xGW3rvW3QmDbcm6FBE_46P8m14TH2i0XMzxxAPMEDRfQM

⁷⁴³ Décision de la Cour suprême n° 962-5, du 20 mai 2009, dossier n° 19634-6-5-2007, in *Ibid.*

⁷⁴⁴ TEL QUEL, « Spoliations immobilières : le juriste Michel Rousset regrette la lenteur de traitement », [en ligne], *TEL QUEL*, 8 avril 2018, [consulté le 22 février 2021] https://telquel.ma/2021/02/19/facebook-a-gonfle-a-dessein-ses-audiences-publicitaires-selon-une-action-en-justice_1711655

d'issues positives, on a le sentiment que les victimes sont engluées dans un système dont elles ne peuvent pas sortir ⁷⁴⁵».

Partant de ce constat, il devient utile de se pencher sur les causes et remèdes de la lenteur du système judiciaire marocain en s'intéressant aux activités des différentes juridictions et en comparant le nombre de saisines par rapport au nombre de jugements rendus. Cela permettra de déterminer une tendance et savoir si la lenteur concernerait tous les types de litiges et serait généralisée au niveau de tous les tribunaux du Royaume, ou s'il s'agit plutôt d'un dysfonctionnement propre à certains domaines ou juridictions. Pour répondre à ces interrogations, les statistiques disponibles sur le site Internet du ministère de la Justice au sujet de l'activité des différentes juridictions marocaines ont été profitables ⁷⁴⁶.

	Activités des juridictions sur l'année 2014			Activités des juridictions sur l'année 2019		
	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires non jugées	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires non jugées
Cours d'appel	235 321	249 546	134 797	258 943	269 868	80 998
Cours d'appel commerciales	10 635	10 862	6340	11 757	11 822	5155
Cours d'appel administratives	8854	10 685	5353	12 297	12 639	4916
Total devant les cours d'appel	254 810	271 093	146 490	282 997	294 329	91 069
Tribunaux de Première Instance	2 144 679	2 203 250	624 969	2 638 766	2 667 089	419 565
Tribunaux de commerce	128 136	139 431	24 096	136 515	138 733	13 947
Tribunaux administratifs	26 546	30 339	4923	37 260	33 755	10 140
Total devant les tribunaux spécialisés	154 682	169 770	29 019	173 775	172 488	24 087
TOTAL	<u>2 554 171</u>	<u>2 644 113</u>	<u>800 478</u>	<u>3 182 606</u>	<u>3 221 143</u>	<u>563 915</u>

Tableau 3 : Bilan de l'activité des juridictions marocaines en 2014 et 2019

⁷⁴⁵ *Ibid.*

⁷⁴⁶ Les statistiques sont disponibles en arabe sur le site <https://www.justice.gov.ma/lg-1/statistiques/donneesBI.aspx> [consulté le 23 février 2021]

	Activités des juridictions sur l'année 2014		Activités des juridictions sur l'année 2019	
	Taux d'affaires courantes jugées	Nombre de jours de retard	Taux d'affaires courantes jugées	Nombre de jours de retard
Cour d'appel de Casablanca	50,38%	360 jours	80,96%	86 jours
Cour d'appel de Kénitra	62,94%	215 jours	58,08%	263 jours
Cour d'appel de Meknès	59,14 %	252 jours	59,96%	244 jours
Cour d'appel de Laâyoune	86,59%	57 jours	87,06%	54 jours
Cour d'appel de Ouarzazate	80,71%	87 jours	83,03%	75 jours
Cour d'appel d'Al Hoceïma	76,94%	109 jours	85,77%	61 jours

Tableau 3 : Bilan de l'activité des juridictions d'appel au Maroc en 2014 et 2019

La lecture du premier tableau souligne une tendance croissante du nombre d'affaires enregistrées durant les années 2014 et 2019 et une courbe descendante du nombre d'affaires non jugées (à l'exception des tribunaux administratifs). Aussi, les différentes cours d'appel du Royaume ont enregistré un nombre d'affaires non jugées de 40% entre les années 2014 et 2019. Néanmoins, le deuxième tableau dévoile une forte disparité entre les différentes juridictions d'appel. Si on prend l'exemple de la cour d'appel de Casablanca, celle-ci ne parvenait à juger que 50% des affaires courantes en 2014 contre 86% pour son homologue de Laâyoune et 80% pour celle de Ouarzazate, la même année. En 2017, la cour d'appel casablancaise est passé de 50% à 80% d'affaires jugées faisant d'elle l'une des juridictions d'appel les plus efficaces au Maroc. En revanche, si l'on regarde les statistiques des juridictions de second degré de Meknès ou Kénitra, on constate une relative baisse du taux d'affaires jugées entre 2014 et 2017. Cela indique clairement que la répartition des ressources humaines au sein des différentes juridictions n'est pas équitable et ne prend pas forcément en considération la réalité de l'évolution démographique ou la croissance du nombre d'affaires enregistrées.

Afin de lutter contre la lenteur des décisions de justice, il est souhaitable d'améliorer le système des statistiques concernant l'activité et le rendement des différentes juridictions marocaines, même s'il est évident que la simple réalisation de statistiques est insuffisante pour régler le problème de la lenteur de la justice.

Enfin, malgré les recommandations pertinentes de la Haute instance en matière de moralisation du système judiciaire et la proclamation par la Constitution du principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, il apparaît clairement sur le terrain de la pratique que plusieurs dysfonctionnements persistent à ce niveau.

Paragraphe 2- Les limites de la moralisation du système judiciaire.

La moralisation du système judiciaire est une condition essentielle pour redonner confiance aux justiciables et lutter contre les abus de pouvoir qui peuvent accompagner la fonction de juger. À ce propos, l'ordonnancement normatif est riche en règles de cette nature. Pourtant, la pratique révèle des insuffisances au niveau du régime disciplinaire (A) et de l'indépendance des magistrats (B).

A- Un régime disciplinaire perfectible.

La procédure disciplinaire assurée par le CSPJ est excessivement longue et répétitive. Prévues dans les articles 85 à 100 de la loi organique 100-13⁷⁴⁷, elle est qualifiée par le Conseil lui-même de « compliquée » dans la mesure où elle implique qu'il étudie la même affaire au moins à trois reprises⁷⁴⁸.

Dans le cadre de cette procédure, l'inspection générale des affaires judiciaires commence par mener des enquêtes et investigations et présente ensuite le résultat de ses travaux au Conseil qui décide du classement ou de la désignation d'un magistrat rapporteur dont le grade doit être supérieur ou équivalent à celui du magistrat mis en cause (article 88). Ce dernier peut demander la révocation du magistrat rapporteur entraînant par conséquent la suspension de toutes les mesures jusqu'à ce que le Conseil statue sur la demande de récusation. Ensuite, le magistrat rapporteur auditionne le magistrat concerné et adresse un rapport au Conseil qui doit décider du classement de l'affaire ou du défèrement du magistrat devant lui lorsqu'il constate que les faits qui lui sont imputés sont sérieux. Dans cette dernière hypothèse, le Conseil

⁷⁴⁷ Dahir n°1-16-40 du 14 jourmada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n°100-13 relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, B.O n° 6492, 18 août 2016, p. 1309-1310

⁷⁴⁸ CONSEIL SUPÉRIEUR DU POUVOIR JUDICIAIRE, *Premier rapport annuel du CSPJ*, [en ligne], B.O n° 6724 (en arabe), 8 novembre 2018, p. 9024, [consulté le 5 mars 2021]
http://www.sgg.gov.ma/BO/Ar/2018/BO_6724_Ar.pdf?ver=2018-11-09-153653-967%20@

convoque le magistrat poursuivi pour l'examen de son affaire conformément aux articles 95 et 96 de la loi organique précitée.

Cette procédure soulève deux observations. D'une part, elle implique que le Conseil agisse simultanément comme autorité de renvoi et de discipline, puisque c'est lui qui décide à la fois de la désignation du magistrat rapporteur, de la demande de révocation de ce dernier et du défèrement du magistrat poursuivi. D'autre part, c'est le Conseil dans sa composition plénière qui doit statuer sur l'ensemble de ces questions, ce qui est redondant et accroît inutilement sa charge de travail. À ce titre, le CPSJ préconise dans son premier rapport annuel que le Président-délégué soit le seul à pouvoir désigner le magistrat rapporteur et que le magistrat poursuivi se présente devant le Conseil uniquement après son audition par le magistrat rapporteur⁷⁴⁹.

En outre, le CSPJ relève à la même occasion, l'impossibilité de suspendre les magistrats poursuivis dans des affaires liées à l'intégrité ou à l'honneur. L'article 92 de la loi organique prévoit uniquement deux raisons permettant de suspendre provisoirement un magistrat : la poursuite pénale et la faute grave. Or, l'article 97 de loi organique portant statut des magistrats a énuméré les cas de fautes graves sans y inclure les affaires portant atteinte au principe d'intégrité ou de moralité, à moins que le magistrat soit poursuivi pénalement. À cet égard, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel avait décidé de la non-conformité partielle de l'article 97 qui incluait parmi les fautes graves : les manquements du magistrat à son devoir d'indépendance, de neutralité, d'intégrité et de probité⁷⁵⁰. Il avait estimé que cette formulation était trop générale et manquait de précision. Le CSPJ proposa alors de réintroduire cette disposition dans la loi organique relative au statut des magistrats après reformulation en conformité avec les observations de la juridiction constitutionnelle⁷⁵¹.

Dans le cadre de son rapport annuel, le CSPJ se contente uniquement de présenter son bilan concernant les sanctions disciplinaires sans publier les décisions prises dans ce sens. Cela peut sembler contraire au principe de transparence exigée par la Constitution mais également par la loi organique relative à cette institution. En effet, la publication des sanctions est de nature à permettre aux magistrats eux-mêmes de prendre connaissance de l'application des règles déontologiques d'autant plus qu'elles sont exprimées généralement dans des termes vagues, ce

⁷⁴⁹ *Ibid.*

⁷⁵⁰ Décision du Conseil constitutionnel, dossier n° 1474/16, décision n° 992/16 du 15 mars 2016

⁷⁵¹ CONSEIL SUPÉRIEUR DU POUVOIR JUDICIAIRE, *Premier rapport annuel du CSPJ, op. cit.*

qui rend difficile leur interprétation⁷⁵². Aussi, le Conseil refuse de publier les noms des magistrats contre lesquels des décisions de révocation ou de mise à la retraite ont été prises. Cette attitude est contraire aux recommandations pertinentes de la Haute instance qui a préconisé au 54^{ème} mécanisme d'exécution de la réforme : « *Publier les jugements et les arrêts relatifs aux sanctions disciplinaires, prises contre les membres des professions du système judiciaire* ».

Si la sanction des magistrats est indispensable lorsque ces derniers transgressent les règles organisant leur profession, une telle condamnation ne doit pas être utilisée pour des motifs politiques ou pour limiter leurs libertés fondamentales. À ce titre, on peut évoquer le cas du juge qui a écopé d'une suspension provisoire pour faute professionnelle consistant dans « *le non-respect des obligations d'honneur, de finesse ou de dignité de la fonction judiciaire* »⁷⁵³. Cette suspension était intervenue à la suite d'une publication sur les réseaux sociaux d'une photographie le montrant travaillant dans le couloir des salles d'audience à cause de l'absence d'un bureau, un mois après son affectation⁷⁵⁴. Il importe également de citer l'ouverture d'une enquête disciplinaire en 2018 visant plusieurs magistrats membres du Club des magistrats du Maroc à qui l'on reprochait d'avoir dénoncé la corruption dans le milieu de la justice et d'avoir exprimé des critiques sur les réseaux sociaux portant sur le retard de publication des travaux du CSPJ. Un an plus tard, le Conseil a désigné un magistrat rapporteur afin de les auditionner et en novembre 2020, le Conseil les a convoqués afin décider des sanctions prononcées à leur rencontre. Aucun d'entre eux n'a cependant été révoqué ni exclu temporairement⁷⁵⁵.

⁷⁵² À titre d'exemple, il est légitime de se demander si les errements de la vie privée, lorsqu'ils n'ont pas d'influence sur l'indépendance et l'intégrité professionnelle du magistrat, peuvent constituer des motifs de sanction disciplinaire et justifier la suspension provisoire du magistrat pour faute grave.

⁷⁵³ CHARRAD Wadii, « 14 juges sanctionnés pour faute professionnelle », [en ligne], *Telquel*, 13 août 2014, [consulté le 5 mars 2021] https://telquel.ma/2014/08/13/14-juges-sanctionnes-faute-professionnelle_1413152

⁷⁵⁴ Plaidoirie du comité de défense du magistrat Rachid Abdellaoui poursuivi devant le Conseil Supérieur de la Magistrature en raison de la publication d'une photo illustrant ses conditions de travail, [en ligne] (en arabe), 10 juin 2014, [consulté le 5 mars 2021]

https://www.marocdroit.com/%D9%86%D8%B5-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%81%D8%B9%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D9%84%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D8%B0-%D8%B1%D8%B4%D9%8A%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A8%D8%AF%D9%84%D8%A7%D9%88%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%A7%D8%A8%D8%B9_a5157.html

⁷⁵⁵ EL HOURRI Abdelali, « Pouvoir judiciaire. 13 sanctions disciplinaires : quid des "magistrats d'opinion" ? », [en ligne], *Médias24*, 07 juillet 2021, [consulté le 11 août 2022], <https://medias24.com/2021/07/07/pouvoir-judiciaire-13-sanctions-disciplinaires-quid-des-magistrats-dopinion/>

Malgré les garanties apportées au CSPJ en matière d'indépendance et d'autonomie, on constate que l'application des sanctions disciplinaires relève davantage de la continuité que de la rupture par rapport aux travaux de son prédécesseur. La condamnation de magistrats pour l'exercice de leur liberté d'expression est une entrave aux libertés fondamentales proclamées par la Constitution de 2011 et par les conventions internationales ratifiées par le Royaume. L'article 111 de la Constitution protège la liberté d'expression des magistrats qu'il déclare compatible avec le devoir de réserve. Ce dernier ne devrait pas être interprété de manière à empêcher d'exprimer une critique fondée au sujet de l'institution judiciaire. Critiquer le retard de publication d'un rapport ou dénoncer des conditions de travail sont le propre même du principe de liberté d'expression qui ne porte atteinte d'aucune manière au principe d'indépendance et de neutralité des magistrats. En outre, le huitième principe figurant dans les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature reconnaît que « *les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée ; toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.* »⁷⁵⁶»

On ne peut donc qu'espérer, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice, que les sanctions prononcées par le CSPJ puissent concerner moins « les fautes » liées à l'exercice de la liberté d'expression que les phénomènes qui fragilisent la réputation du système judiciaire et qui constituent des menaces à l'intégrité des magistrats et au droit des justiciables (comme la corruption ou les conflits d'intérêts). En effet, l'institution judiciaire, est souvent pointée du doigt en raison de la corruption qui y sévit, mais elle est également est critiquée pour le manque d'impartialité et d'indépendance des juges.

B- Une indépendance contestée.

L'indépendance de la justice par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif figure dans toutes les constitutions marocaines depuis 1962 et a été renforcée par la Loi fondamentale de 2011. La question de l'indépendance de la justice vis-à-vis du Roi reste cependant une question sensible que le constituant a tenté délicatement de traiter sans pour autant que cela conduise à

⁷⁵⁶ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985

une évolution jurisprudentielle dans ce sens. La valeur juridique et l'immunité dévolues aux dahirs par la jurisprudence prouvent encore aujourd'hui le manque d'indépendance du juge vis-à-vis du Roi.

En effet, les dahirs font partie des actes les plus emblématiques pris par les souverains marocains depuis plusieurs siècles. Sous le règne du Sultan Moulay Ismaël (1672-1727), un dahir normatif daté de 1702 transférait dans le domaine de l'État, les aloses du fleuve Bou-Regreg⁷⁵⁷. Pendant la période du protectorat, l'usage du dahir fut tel que le Maroc a été parfois désigné sous le nom de « pays des dahirs »⁷⁵⁸. Ces derniers, débutant tous par une même formule religieuse et scellé par le Roi, pouvaient concerner aussi bien des matières religieuses que législatives ou réglementaires. La valeur juridique de ces décrets royaux est assez particulière, dans la mesure où ils bénéficient d'une immunité juridictionnelle, jusqu'à présent encore jamais contestée. En effet, comme le soulignait le Professeur Mohamed Achergui : « *L'analyse verticale de la place qu'occupe le dahir dans le système juridique marocain permet de soutenir que ce système a été conçu sur la base des dahirs dans la mesure où ces derniers constituent la source essentielle de la majorité des règles en vigueur. L'étude de l'immunité juridique totale dont bénéficie le dahir se réfère à une particularité essentielle : l'immunité absolue. La conclusion, c'est que le dahir est un acte sacré aux effets très étendus*⁷⁵⁹. »

À l'occasion d'un recours émanant d'un magistrat à l'encontre du dahir de sa révocation, la chambre administrative à la Cour suprême déclara le 18 juin 1960 : « *Attendu que le recours présenté par le sieur Ronda est dirigé, non contre une décision d'une autorité administrative mais contre un acte émanant du Souverain pris en forme de dahir, que par suite, la Cour suprême est incompétente pour connaître du recours susvisé*⁷⁶⁰. » La même juridiction a eu l'occasion de confirmer cette jurisprudence dans deux affaires relatives aux dahirs de révocation de magistrats⁷⁶¹. En effet, la chambre administrative s'est déclarée à nouveau incompétente au motif qu'il ne lui appartenait pas de connaître d'un acte individuel émanant du souverain et pris

⁷⁵⁷ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le Bulletin officiel et la production normative », *REMALD*, numéro 107, novembre-décembre 2012, p. 361

⁷⁵⁸ *Ibid.*

⁷⁵⁹ ACHERGUI Mohamed, *Le Dahir chérifien dans le droit public marocain* (en arabe), Casablanca, Dar al Taqafa, 1983, p. 49.

⁷⁶⁰ Arrêt de la chambre administrative de la Cour suprême du 18 juin 1960 *Abdelhamid Ronda c/ministre de la Justice*, in OUZZANI CHAHDI Hassan, *Droit administratif, l'organisation administrative*, Casablanca, 3ème édition, imprimerie Najah Eljadida, 2003, p. 257

⁷⁶¹ C.S.A, 15 juillet 1963, arrêts *Bensouda Abdellah* et *Rezki Tijani*

en forme de dahir⁷⁶². De même, l'arrêt de la Cour suprême du 20 mars 1970, *Société agricole Abdelaziz C/président du Conseil et ministre de l'Agriculture*, réitère cette position en indiquant : « *Attendu que la fonction judiciaire fait partie de l'ensemble des attributions qui relèvent en premier lieu du chef des croyants, que le juge exerce ladite fonction au nom de Sa Majesté conformément à l'article 83 de la constitution dans la cadre des compétences définies par la loi, qu'en raison de cette délégation, l'interprétation de la loi définissant cette compétence doit s'effectuer d'une manière stricte, que de ce qui précède, il résulte que les décisions émanant de Sa Majesté ne peuvent faire l'objet que d'un recours gracieux, tant que la constitution n'a pas expressément attribué la connaissance du contentieux de pareilles décisions à une autre autorité* ⁷⁶³. »

Ainsi, le juge suprême a expliqué son incompétence à connaître des actes royaux par le fait que le prononcé des décisions de justice ne lui est que délégué par le Roi, Commandeur des croyants. Il en a tiré la conclusion qu'il ne pouvait alors juger les actes du délégant. Ce faisant, la position de la Cour suprême consacre l'existence d'une justice déléguée, exercée par des magistrats professionnels au nom du Roi. Dès lors, il s'avère de la jurisprudence de la Cour suprême que l'intangibilité et l'immunité des dahirs sont des principes généraux du droit public marocain, érigés en principes à valeur constitutionnelle et fondés essentiellement sur des règles et traditions religieuses⁷⁶⁴.

Par ailleurs, un tribunal de première instance avait estimé à l'occasion du jugement Larbi Saâdi⁷⁶⁵ qu'une simple recommandation pour être recruté à la sûreté nationale, provenant du Prince héritier devenu Roi, ne pouvait être refusée par le directeur général de la sûreté nationale malgré l'échec du requérant aux épreuves du concours de recrutement. Le juge expliqua que la nomination aux emplois civils et militaires est « (...) *une attribution absolue dont l'exercice n'est soumis à aucune condition et que Sa Majesté exerce en dehors de toutes les règles et de tous les critères relatifs à l'emploi précisés par les textes législatifs et réglementaires concernant ce domaine.* » La chambre administrative de la Cour suprême a infirmé cette décision mais uniquement parce que la recommandation en question avait été donnée

⁷⁶² ROUSSET Michel, « De l'indépendance judiciaire au contrôle de l'administration. », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, 1970. p. 527

⁷⁶³ *in Ibid.*

⁷⁶⁴ WAKKACH Najib, *Les compétences de la Cour suprême du Maroc*, FOURNIER Alain (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Metz, 1997, p. 256

⁷⁶⁵ Cité par ROUSSET Michel, « L'interprétation des pouvoirs du Roi », *in* Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 56

antérieurement à l'avènement du prince héritier au trône⁷⁶⁶. L'ensemble de ces affaires démontrent alors la valeur juridique non seulement des dahirs mais même de la parole royale en tant que source du droit.

À l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2011, le constituant a désacralisé la personne du Roi et a séparé ses attributions traditionnelles en deux articles distincts (le Roi en tant que Commandeur des croyants à l'article 41 et le Roi en tant que Chef de l'État à l'article 42). De plus, l'article 118 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.* » Pour le Professeur David Melloni, cet article « *consacre pleinement le principe de légalité, et met un terme à l'immunité contentieuse des dahirs réglementaires et individuels*⁷⁶⁷. » Le Professeur Michel Rousset ajoute à ce titre : « *ce n'est faire injure à aucune autorité et à plus forte raison au chef de l'État auquel le respect est dû, que d'intenter un recours juridictionnel à la seule fin de faire constater l'éventuelle irrégularité d'une décision administrative*⁷⁶⁸. »

Néanmoins, la jurisprudence n'est malheureusement pas allée dans le même sens que la doctrine et a préféré jusqu'à présent poursuivre son œuvre jurisprudentielle consistant à reconnaître son incompétence pour contrôler les dahirs pris en matière réglementaire. Dans un jugement du tribunal administratif de Rabat⁷⁶⁹, le juge a fait référence à la jurisprudence constante de 1960 et a estimé que la mise à la retraite d'un haut fonctionnaire par dahir fait partie des attributions du Roi en vertu de l'article 42 qui prévoit que le Chef de l'État est garant du « *bon fonctionnement des institutions constitutionnelles* ». Par la suite, le juge a estimé que l'article 118 alinéa 2 de la Constitution n'était pas de nature à permettre un contrôle juridictionnel des actes du souverain pris sur le fondement de l'article 42 précité⁷⁷⁰.

⁷⁶⁶ *Ibid.*

⁷⁶⁷ MELLONI David, « La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, n°145, 2013/2, p. 13

⁷⁶⁸ ROUSSET Michel, « L'interprétation des pouvoirs du Roi » *op. cit.*, p. 70

⁷⁶⁹ Jugement du tribunal administratif de Rabat n° 3233 du 16 septembre 2019, dossier n° 543-7110-2016 *in* https://www.marocdroit.com/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D8%A7-%D8%AA%D9%82%D8%A8%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%B9%D9%86-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%84%D8%BA%D8%A7%D8%A1-%D9%88%D9%84%D8%A7-%D9%8A%D9%86%D8%A7%D9%84-%D9%85%D9%86-%D8%B0%D9%84%D9%83-%D9%85%D8%A7-%D9%86%D8%B5-%D8%B9%D9%84%D9%8A%D9%87_a7447.html (en arabe) [consulté le 7 mars 2021]

⁷⁷⁰ *Ibid.*

Il est clair que la justice manque encore d'audace lui permettant d'affirmer son indépendance par rapport à l'ensemble des institutions, y compris monarchique. Le constituant de 2011, à travers les dispositions de l'articles 118 alinéa 2, la séparation des articles 41 et 42 et la désacralisation de la personne du Roi, a clairement envoyé un signal pour permettre une évolution jurisprudentielle dans ce sens. Or, le juge marocain reste profondément attaché à cette vieille tradition consistant à conférer aux dahirs, même pris en matière réglementaire, une immunité qui nous paraît contestable et dépassée. L'État de droit ne peut plus supposer l'existence de normes de nature réglementaire échappant à la compétence des juridictions. Certes, les dahirs, lorsqu'ils contiennent des règles s'apparentant aux actes de gouvernement que l'on retrouve en France, doivent échapper à la compétence des juridictions afin de respecter le principe de la séparation des pouvoirs. En revanche, les dahirs relevant du pouvoir réglementaire, comme ceux relatifs à la nomination ou à la révocation des hauts fonctionnaires, doivent pouvoir être contrôlés par le juge administratif sans que cela soit considérée comme attentatoire à la personne du Roi, qui d'ailleurs rappelons-le, n'est pas toujours à l'origine de la décision de nomination ou de révocation.

En outre, l'indépendance des juges par rapport au pouvoir politique a souvent été contestée par plusieurs organisations internationales. La sévérité des décisions de justice prononcées à l'encontre de journalistes ou manifestants du Rif peut interroger sur le lien qu'entretient la justice avec le pouvoir politique. À titre d'exemple, le rapport d'Amnesty international pour l'année 2016/2017 fait état de sept arrestations parmi les rangs des journalistes⁷⁷¹. Ali Anouzla, journaliste indépendant connu pour sa ligne critique contre le pouvoir marocain, a été inculpé d'incitation à l'exécution d'actes terroristes pour avoir partagé un article du quotidien espagnol El Pais consacré à la branche maghrébine d'Al Qaida dans lequel était inséré une vidéo de l'organisation terroriste. Pourtant, en diffusant l'article contesté, il avait pris le soin de préciser que la vidéo publiée était un document de propagande djihadiste. Par ailleurs, son confrère qui dirigeait la version française du même site, ayant publié la même vidéo, n'avait pas été inquiété⁷⁷². S'agissant des manifestations que le Maroc a connu dans la région du Rif début 2017, les forces publiques ont procédé à de nombreuses arrestations et les condamnations qui ont suivi ont été lourdes. En effet, la cour d'appel de Casablanca a confirmé

⁷⁷¹ AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapport international 2016/2017*, [en ligne], [consulté le 8 mars 2021] <https://www.amnesty.org/fr/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/>

⁷⁷² LAGARDE Dominique, « Maroc : un journaliste qui dérange en haut lieu », [en ligne], *L'express*, 25 mars 2013, [consulté le 8 mars 2021] https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/maroc-un-journaliste-qui-derange-en-haut-lieu_1285185.html

le jugement du tribunal de première instance condamnant quarante-deux militants du mouvement à des peines allant jusqu'à vingt ans de prison dans son arrêt du 5 avril 2019⁷⁷³. L'ONG Human Rights Watch (HRW) a même qualifié de « choquant » le verdict du procès en appel⁷⁷⁴.

Enfin, l'un des dysfonctionnements majeurs du pouvoir judiciaire au Maroc trouve sa source dans des lois pénales et des lois de procédure pénale. Dans la première partie, plusieurs lois liberticides ont été identifiées et nous avons démontré à titre d'exemple que la force probante conférée aux procès-verbaux en matière délictuelle pouvait être contraire aux principes d'égalité des armes ainsi qu'à la présomption d'innocence puisqu'elle conduit à un renversement de la charge de la preuve favorable à l'autorité de poursuite⁷⁷⁵. À ce titre, HRW identifiait dans un article intitulé « "Just Sign Here" Unfair Trials Based on Confessions to the Police In Morocco » six procès concernant des affaires sensibles qui ont eu lieu entre 2008 et 2013⁷⁷⁶. L'ONG estime que les juridictions marocaines ont violé le droit des prévenus à un procès équitable à l'occasion de ces affaires.

Cela nous amène donc à réfléchir sur l'œuvre du gouvernement et du législateur en tant que source de la loi. Le constituant de 2011 s'est démarqué par rapport à ses prédécesseurs en proclamant clairement le principe de la séparation et de la collaboration des pouvoirs et a cherché à réhabiliter la fonction parlementaire notamment concernant la question des droits et libertés fondamentaux qui figure comme premier domaine dévolu au législateur.

⁷⁷³ FRANCE 24, « Des peines de prison confirmées en appel au Maroc pour les meneurs du mouvement "Hirak" », [en ligne], *France 24 avec AFP et Reuters*, 6 avril 2019, [consulté le 8 mars 2021]

<https://www.france24.com/fr/20190406-maroc-peines-prison-confirmees-appel-meneurs-mouvement-hirak>

⁷⁷⁴ AFP, « Maroc : HRW qualifie de "choquant" le verdict contre des activistes du Hirak », [en ligne], *L'Orient-Le Jour*, 10 avril 2019, [consulté le 8 mars 2021] <https://www.lorientlejour.com/article/1165846/maroc-hrw-qualifie-de-choquant-le-verdict-contre-des-activistes-du-hirak.html>

⁷⁷⁵ AMZAZI Mohieddine, « Chapitre IV. Les promesses de la Constitution », *op. cit.*

⁷⁷⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - "Just Sign Here" Unfair Trials Based on Confessions to the Police in Morocco*, [en ligne], 21 juin 2013, [consulté le 9 mars 2021] <https://www.hrw.org/report/2013/06/21/just-sign-here/unfair-trials-based-confessions-police-morocco>

Chapitre II : Une distinction constitutionnelle des fonctions législative et exécutive plus affirmée.

La théorie de la séparation des pouvoirs, initiée par Locke et Montesquieu, avait pour objectif d'éviter les dangers de l'abus de pouvoir à travers une distinction des fonctions étatiques et l'instauration de contrôles mutuels entre les différents organes. On la retrouve dans tous les États démocratiques et libéraux sous deux formes : une séparation stricte des pouvoirs marquée par l'instauration d'une spécialisation fonctionnelle et une indépendance organique des institutions de l'État, ou une séparation souple privilégiant davantage la collaboration entre les pouvoirs qui disposent de moyens de destructions réciproques notamment entre les pouvoirs exécutif et législatif⁷⁷⁷. Pour Madison, l'accumulation de tous les pouvoirs dans les mêmes mains est « *la véritable définition de la tyrannie* »⁷⁷⁸ et pour les rédacteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

Cette belle théorie n'a pas que des adeptes. Le doyen Vedel précisa à ce sujet : « *Méfions-nous (...) des belles vues a priori sur la séparation des pouvoirs. Montesquieu, réaliste s'il en fut et observateur aigu de la vie politique concrète, doit se retourner dans sa tombe s'il a connaissance des dogmes que de prétendus disciples veulent couvrir de son nom. La séparation des pouvoirs, à la lettre, n'existe pas. Voici plus de quarante ans que le professeur Woodrow Wilson décrivait l'incessant processus de marchandage, de compromis et de parlementarisme de couloirs dans lequel le président des États-Unis est engagé en face du Congrès*⁷⁷⁹. » En effet, dans les régimes présidentiels et davantage dans les régimes parlementaires, il existe un lien d'interdépendance entre les pouvoirs et une séparation stricte des fonctions ne paraît ni possible ni souhaitable.

Au Maroc, il a fallu attendre l'adoption de la Constitution de 2011 pour que soit formellement proclamé le principe de la séparation des pouvoirs. L'article 1^{er} alinéa 2 dispose à ce titre : « *Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la*

⁷⁷⁷ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Deuxième Tome, *La Théorie générale de l'État*, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie éditeurs, 1928, p. 805

⁷⁷⁸ HAMILTON Alexander, MADISON John Jay et James, *Le Fédéraliste*, trad. Gaston Jèze, Paris, Économica, n° XLVII (Madison), 1988, p. 398

⁷⁷⁹ VEDEL Georges, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19 juillet 1958 in FELDMAN Jean-Philippe, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *op. cit.*, p. 485.

collaboration des pouvoirs ... » Il s'agissait alors pour le constituant de nuancer l'idée du Roi souverain chargé par Dieu de conduire les affaires de la nation et de contrôler tous les pouvoirs. Il est vrai qu'après l'indépendance du Royaume, l'institution monarchique bénéficiait d'une légitimité séculaire (religieuse, temporelle et populaire) et disposait d'une prééminence incontestable sur l'ensemble des pouvoirs. La théorie de la séparation des pouvoirs paraissait alors comme inadaptée au contexte politique marocain, marqué par l'existence d'un Chef d'État également Commandeur des croyants. Or, dans le discours du Roi Mohammed VI du 9 mars 2011 annonçant la réforme constitutionnelle, le Chef de l'État a appelé de ses vœux une consolidation du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et l'approfondissement de la démocratisation, de la modernisation et la rationalisation des institutions. Pour y parvenir, le Chef de l'État, suivi en cela par le constituant de 2011, a demandé à renforcer les pouvoirs du Parlement (Section 1) et à réhabiliter l'institution gouvernementale (Section 2).

Section 1 : Le renforcement de l'institution parlementaire.

Le Parlement est une institution centrale dans toute démocratie. Dans les régimes parlementaires, c'est de lui qu'émane le gouvernement au regard de l'empêchement mutuel qui existe entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ses membres, généralement élus au suffrage universel direct, représentent la nation et sont titulaires indirects de la souveraineté. Il est chargé de contrôler l'action du gouvernement et adopter la loi, considérée par Carré de Malberg, comme l'expression de la volonté générale.

Conscient du rôle majeur de cette institution dans l'instauration de l'État de droit, le Roi Mohammed VI a annoncé dans son discours du 9 mars 2011 comme quatrième objectif celui de renforcer le Parlement. Il précisa à ce titre : « *Un Parlement issu d'élections libres et sincères, au sein duquel la prééminence revient à la Chambre des représentants - avec une extension du domaine de la loi-, tout en veillant à conférer à cette institution de nouvelles compétences lui permettant de remplir pleinement ses missions de représentation, de législation et de contrôle.* » C'est dans cet esprit que le constituant a cherché à réhabiliter l'institution parlementaire (paragraphe 1) bien que certaines limites à son efficacité persistent toujours notamment en raison d'une forte rationalisation du parlementarisme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La réhabilitation de l'institution parlementaire.

La réhabilitation de l'institution parlementaire se manifeste à travers sa consécration comme représentant unique de la nation (A), le renforcement de ses pouvoirs et compétences (B) et la rénovation de son statut (C).

A- Le Parlement, représentant unique de la nation.

Dans les constitutions précédentes, l'article 19 indiquait que le Roi est le représentant suprême de la nation et qu'il pouvait donc intervenir dans le domaine législatif. Le Parlement apparaissait alors comme un représentant « secondaire » de la nation. Cette conception du rôle du Parlement traduisait la place assez marginale et ambiguë que lui réservaient les anciennes Lois fondamentales. Toutefois, la réforme constitutionnelle de 2011 a consacré la disparition de l'article 19. Désormais, il n'y a plus de concurrence entre les deux institutions en matière de représentation, puisque le Roi représente l'État tandis que le Parlement représente la nation (1). En outre, la réhabilitation de la représentation nationale s'est accompagnée par l'adoption d'un bicamérisme inégalitaire consacrant la prééminence de la chambre élue au suffrage universel direct (2).

1- La nouvelle définition de l'exercice de la souveraineté.

La première manifestation de la réhabilitation de l'institution parlementaire est celle de sa consécration comme unique représentante de la nation. Antérieurement, la souveraineté appartenait directement à la nation et indirectement aux instances constitutionnelles (article 2 des Lois fondamentales précédentes). La notion vague d'instances constitutionnelles regroupe à la fois le Roi, le gouvernement, le Parlement et peut-être même le Conseil supérieur de la magistrature ou le Conseil constitutionnel qui sont également des instances prévues par la Constitution. Ainsi, le constituant de 2011 a corrigé cette situation en proclamant à l'article 2 alinéa 1 : « *La souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum, et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants.* » Toutefois, afin de mesurer les avancées notables que le constituant a prévues en matière d'organisation du pouvoir législatif, il est nécessaire de revenir sur l'histoire de l'institution parlementaire depuis l'indépendance et sur les nombreux rebondissements qu'elle a traversés, avant la réforme de 2011.

Le premier Parlement marocain a été créé en 1956 sous la dénomination de Conseil national consultatif (CNC)⁷⁸⁰. La composition du Conseil n'obéissait pas au critère de l'élection puisque les membres de cette institution étaient nommés. En effet, le parti de l'Istiqlal détenait dix sièges, six pour le parti de la Choura et de l'Istiqlal, six personnalités sans aucune appartenance politique puis trente-sept du monde du travail et de l'économie dont dix de l'UMT (Union marocaine du travail, le premier syndicat au Maroc), dix-huit pour les propriétaires agricoles, neuf pour les commerçants et les industriels et dix-sept représentants des avocats, médecins, pharmaciens, en plus des Oulémas et un rabbin de la communauté juive. Ces membres étaient désignés par le Roi sur présentation par les organismes intéressés d'une liste de noms double du nombre de sièges attribués⁷⁸¹. Ce conseil ne pouvait se réunir que sur convocation du Roi et était à l'écart du pouvoir puisqu'il n'adoptait que des avis ayant pour objet la formulation de constatations ou de recommandations et parfois même de louanges ou de critiques⁷⁸². Le CNC pouvait exercer une forme de contrôle sur le fonctionnement des différents ministères soit par interpellation au cours des débats, soit par questions écrites aux ministres qui devaient répondre dans la semaine. Cependant, les attributions et les conditions d'exercice des prérogatives du Conseil restaient rudimentaires, il s'agissait d'une assemblée faible sans pouvoirs conséquents. Cela a conduit plusieurs membres à se plaindre de ce statut marginal qui leur était confié, précipitant par conséquent sa suppression en 1959.

La première Constitution marocaine de 1962 a créé un Parlement bicaméral composé d'une Chambre des représentants (chambre basse) et d'une Chambre des conseillers (chambre haute). À la suite des premières élections législatives du Royaume en mai 1963, le FDIC⁷⁸³, nouveau parti politique présidé par un proche du Roi Hassan II a obtenu soixante-neuf sièges, au même titre que les partis d'opposition qui ont obtenu quarante-et-un sièges pour l'Istiqlal et vingt-huit pour l'UNFP⁷⁸⁴. Ainsi, le FDIC devait chercher le soutien des six élus sans appartenance politique. Cette majorité fragile a permis à l'opposition de prendre l'ascendant sur les députés, ce qui a conduit à une dégradation des relations entre le gouvernement de

⁷⁸⁰ Le Dahir du 3 août 1956 porte institution d'un « Conseil National Consultatif ». Mais, l'expression « Assemblée Nationale Consultative » apparaît assez tôt au point de figurer sur les bâtiments du Conseil dès 1956 *in* EBRARD Pierre, « L'assemblée nationale consultative marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie moderne, Éditions du CNRS, 1964, p. 35

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² *Ibid.*, p. 53

⁷⁸³ FDIC : Front pour la Défense des Institutions Constitutionnelle ; coalition majoritaire de soutien au gouvernement Bahnini, créé à la veille des élections législatives du 17 mai 1963

⁷⁸⁴ KHARCHICH Mohammed, « L'expérience parlementaire (1963-1965) et la transition politique au Maroc », *Revista de Historia Actual*, n°2, 2004, p.97

coalition et le Parlement⁷⁸⁵. Après vingt mois d'expérience parlementaire et à la suite de crises politiques doublées par des émeutes sociales notamment à Casablanca, le Roi Hassan II décida en 1965 de proclamer l'état d'exception en vertu de l'article 35 de la Constitution. Pendant les cinq années qui ont suivi, le Parlement avait cessé de fonctionner et les parlementaires ne pouvaient plus accéder à l'institution à cause de la présence de forces de police le leur interdisant⁷⁸⁶.

En 1970, une nouvelle Constitution a été adoptée et a été suivie par des élections législatives. Contrairement à sa devancière, la nouvelle Loi fondamentale instaura un Parlement monocaméral (Chambre des représentants) composé de députés élus pour un mandat de six ans. Un tiers l'était au suffrage universel direct et deux tiers au suffrage universel indirect par des collèges représentants les conseils communaux, les chambres professionnelles et les salariés⁷⁸⁷. Dans cette deuxième législature, la composition mêlait à la fois les profils que l'on retrouve généralement au sein des chambres basses (membres élus) ainsi que des chambres hautes (membres représentants les territoires et les corps de métiers). Par ailleurs, l'opposition coalisée en *Koutlah*⁷⁸⁸ avait appelé à voter contre la Constitution de 1970 qu'elle considérait comme la continuation, par sa constitutionnalisation, de l'état d'exception⁷⁸⁹. Malgré ces revendications, elle fut adoptée à 98,7% des suffrages exprimés conduisant la *Koutlah* à refuser de participer aux élections législatives qui aboutiront à un Parlement sans opposition. Enfin, et de la même manière que lors de la première législature, la Chambre des représentants a été à nouveau suspendue à la fin de l'année 1971 à cause d'une première tentative de coup d'État⁷⁹⁰.

En mars 1972 une nouvelle Constitution a été adoptée dans le but de revenir à un régime parlementaire plus équilibré. Cependant, suite au second coup d'État du mois d'août de la même année, le Roi décida d'exercer tous les pouvoirs et la Chambre des représentants, pourtant

⁷⁸⁵ AMALOU Abderrahman, « Bilan de 30 années de démocratie parlementaire », in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, op. cit., p. 586

⁷⁸⁶ CHAMBERGEAT Paul, « Bilan de l'expérience parlementaire marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre national de la recherche scientifique, Centre de recherches sur l'Afrique méditerranéenne (CRAM) (éds.), Paris, Éditions du CNRS, 1966, p. 101.

⁷⁸⁷ CHAMBRE DES REPRESENTANTS, « La vie des Assemblées dans l'espace francophone », [en ligne], *Recueil des pratiques et des procédures parlementaires*, [consulté le 30 mai 2021] http://recueil.apf-francophonie.org/IMG/pdf/Maroc_chap1-5.pdf

⁷⁸⁸ La première KOUTLAH WATANIYA (alliance) rassemblait le Parti de l'Istiqlal et l'UNFP

⁷⁸⁹ La KOUTLAH considérait que la Constitution de 1970 affaiblissait à la fois l'institution parlementaire et gouvernementale au profit d'un renforcement des pouvoirs royaux in AMALOU Abderrahman, « Bilan de 30 années de démocratie parlementaire », op. cit., p. 590

⁷⁹⁰ Le coup d'État de Skhirate est putsch militaire avorté qui a eu lieu le 10 juillet 1971 dans le palais royal pendant les célébrations du 42^{ème} anniversaire du Roi Hassan II.

prévue par l'article 36 de la Constitution, n'a vu le jour que cinq ans plus tard suite au succès de la Marche Verte⁷⁹¹ et la réconciliation du Roi avec l'USFP (parti socialiste)⁷⁹².

Ainsi, la troisième législature débutant en 1977 et prenant fin en 1983 a été la première à pouvoir terminer son mandat dans des conditions "normales". La Constitution de 1972 a maintenu un Parlement monocaméral et la composition de la Chambre des représentants a été révisée dans la mesure où deux tiers des députés étaient élus au suffrage universel direct et un tiers l'était par suffrage indirect. Le domaine de la loi a été élargi à neuf domaines prévus par la Constitution de 1972 (art. 45). Cependant, la promulgation des lois par le Roi n'était soumise à aucune condition de délai (art. 26) et les lois adoptées émanaient presque exclusivement du gouvernement. Au cours de cette troisième législature, ont été déposés 153 projets de loi et 94 propositions de loi. Au total des textes adoptés, 131 projets de loi, seulement quatorze propositions de loi ainsi que cinq décrets-lois ont été adoptés⁷⁹³. La quatrième législature ayant eu lieu entre 1984 et 1992 consacra la prédominance des projets de loi passant de 131 projets à 200 et une légère diminution des propositions de loi puisque seulement treize avaient été adoptées.

La révision constitutionnelle de 1992 n'entraîna aucune modification au niveau de l'institution parlementaire. En revanche, la révision de 1996 a modifié son statut en restaurant le bicamérisme en vertu de l'article 36 qui déclare que le Parlement se compose de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers. Cela a conduit à une profonde modification de la composition du Parlement⁷⁹⁴. En effet, les 325 membres de la Chambre des représentants étaient élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. S'agissant de la Chambre des conseillers, elle était composée de 270 membres élus pour neuf ans, dont les 3/5^{ème} l'étaient dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales, alors que les 2/5^{ème} étaient élus par des collèges électoraux composés d'élus des chambres

⁷⁹¹ La Marche Verte est une marche pacifique qui a eu lieu le 6 novembre 1975 et a été décidée par le Roi Hassan II afin de récupérer les territoires du sud occupés jusqu'alors par l'Espagne. Plus de 350.000 volontaires ont pris part à cette marche qui faisait suite à l'avis consultatif de la Cour internationale de justice rendu sur demande de Hassan II et reconnaissant que les territoires du sud n'étaient pas une *terra nullius* et qu'il existait des liens d'allégeance entre les souverains marocains et la population sahraouie.

⁷⁹² VERMEREN Pierre, *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, op. cit., p. 59

⁷⁹³ BELHAJ Ahmed, « L'action législative 1977-1992 », in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, op. cit., p. 476

⁷⁹⁴ LAMGHARI Abdelaziz, « La nouvelle constitution marocaine de 1996 : apports et perspectives », *REMALD*, n°10, 1997, p. 12

professionnelles régionales et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés⁷⁹⁵.

Après ce survol de l'histoire du Parlement marocain, il est clair que ce dernier a connu un passé mouvementé puisque chaque crise majeure que traversait le pays entraînait sa suspension pendant plusieurs années. Il aura fallu plus de vingt ans après que le Maroc ait recouvré son indépendance et environ quinze ans après sa création pour que l'institution législative commence son travail dans des conditions quasi-normales. Bien plus, avant 1997, la vie parlementaire n'avait eu un cours normal en raison soit de sa suppression ou des multiples prolongations. Par ailleurs, le manque de transparence concernant les élections législatives, conduisant à des ingérences dans les résultats des scrutins, puis l'utilisation massive de l'argent dans l'achat des votes des citoyens, contribuaient à la dévalorisation de cette instance constitutionnelle notamment aux yeux de l'opinion publique⁷⁹⁶. En témoignent les faibles taux de participation lors des dernières élections législatives avant 2011. Seulement 37% des inscrits avaient participé au scrutin et 19 % des suffrages exprimés étaient considérés comme bulletins nuls⁷⁹⁷. Par conséquent, 70% des électeurs disposant de leur carte n'avaient pas participé au vote. Ces chiffres, déjà très alarmants, sont davantage inquiétants lorsque l'on sait qu'un tiers de la population marocaine en âge de voter n'était pas inscrite sur les listes électorales. Ainsi, sur 31 millions de Marocains en 2007 dont près de 20 millions de majeurs, seuls 4,7 millions ont voté lors des élections législatives⁷⁹⁸.

Le constituant de 2011 a insisté sur le principe de la transparence des élections dès le deuxième article de la Loi fondamentale qui dispose dans son deuxième alinéa : « *La nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers.* » De plus, l'article 11 alinéa 1^{er} dispose : « *Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique.* » Le Parlement (la Chambre des représentants plus particulièrement) a alors retrouvé, à travers la réforme constitutionnelle, la place qui lui est due. Une place faisant de cette institution

⁷⁹⁵ CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Bref historique*, [en ligne], [consulté le 30 mai 2021], <http://www.chambre-des-representants.ma/fr/bref-historique>

⁷⁹⁶ HIBOU Béatrice, TOZY Mohamed, « La lutte contre la corruption au Maroc : vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et société*, 2009/2 (n° 72), p. 344

⁷⁹⁷ PIERMAY Jean-Luc, « Maroc 2007. Les élections législatives du 7 septembre », [en ligne] *EchoGéo*, 13 novembre 2007, [consulté le 30 mai 2021] <http://echogeo.revues.org/2051>

⁷⁹⁸ Le chiffre de 20 millions de Marocains en âge de voter a été communiqué en 2007 par le Haut-commissariat au plan (HCP) sur la base d'une analyse des résultats du recensement général de la population et de l'habitat de septembre 2004 et des projections démographiques élaborées par ce département.

démocratiquement élue, la seule détentrice du pouvoir législatif. Preuve de l'intérêt que le constituant a rattaché à la représentation nationale, l'importante refonte du bicamérisme, consacrant la prééminence de la chambre basse, issue du suffrage universel direct.

2- L'aménagement du bicamérisme au profit de la Chambre des représentants.

Le constituant de 2011 a modifié les règles régissant le bicamérisme, réintroduit par la révision constitutionnelle de 1996⁷⁹⁹. Il a également réaménagé la deuxième chambre parlementaire en prévoyant une diminution de ses membres (120 conseillers au lieu de 295), un raccourcissement du mandat des conseillers passant de neuf ans à six ans et la suppression de plusieurs prérogatives dont le vote de la motion de censure. À travers cette réforme, le Maroc rejoint la plupart des États occidentaux dotés d'une deuxième chambre aux compétences limitées par rapport à la première (France, Allemagne, Angleterre, Belgique après la révision constitutionnelle de 1993). L'Italie fait partie des rares pays à opter pour le bicamérisme égalitaire d'autant plus que le référendum souhaitant instaurer un bicamérisme inégalitaire a été majoritairement rejeté par le peuple⁸⁰⁰.

La réhabilitation de la représentation nationale s'est également illustrée à travers le renforcement du rôle et des compétences de la Chambre des représentants dont les membres, contrairement à ceux de la Chambre des conseillers, sont élus au suffrage universel direct. En plus de détenir le monopole de la révocation du gouvernement à travers le vote d'une motion de censure, la première chambre parlementaire est aussi l'unique assemblée chargée d'investir l'exécutif après sa nomination par le Roi, conformément à l'article 88 alinéa 4 de la Constitution. Dans les constitutions précédentes, ce n'était pas le programme qui devait être accepté mais son refus qui devait être voté. Ce faisant il s'agissait plus d'un vote de confiance que d'un vote d'investiture⁸⁰¹.

Une telle prééminence accordée à la Chambre des représentants nous interroge sur l'utilité de la Chambre des conseillers et sur le bien-fondé de son maintien. Il convient de

⁷⁹⁹ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le Parlement dans la Constitution de 2011 », *REMALD*, n°82, janvier 2013, p. 106

⁸⁰⁰ Référendum du 4 décembre 2016 à travers lequel les italiens ont à 59 % rejeté les réformes institutionnelles proposées par le Président du Conseil des Ministres Matteo Renzi.

⁸⁰¹ MOTI Mokhtar, « Le contrôle du gouvernement par le parlement à travers l'invocation de sa responsabilité » (en langue arabe) *REMALD*, Thèmes actuels n°23, 2000, p.43 in BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 129

souligner que des voix se sont élevées pour réclamer une révision de la Constitution en vue de la suppression de la chambre haute. Abdelatif Ouahbi, secrétaire général du P.A.M⁸⁰² a pu déclarer à ce sujet : « *Chaque matin je prie le ciel pour ne plus retrouver la Chambre des conseillers parmi nos institutions ... La Constitution marocaine a besoin d'être révisée dix ans après son entrée en vigueur. Dès 2021, après les élections législatives, il conviendra de se demander quel est le rôle de cette chambre composée de syndicalistes et hommes d'affaires. Il faudrait supprimer cette chambre et développer plutôt les compétences du Conseil Économique, Social et Environnemental. La Chambre des conseillers constitue un fardeau pour les finances de l'État et un fardeau politique sur le rôle essentiel de la Chambre des représentants*⁸⁰³. »

Certes, il est légitime de s'interroger sur les raisons d'existence d'une seconde chambre dans le cadre d'un bicamérisme inégalitaire. Il est également compréhensible que la chambre haute ne dispose pas de prérogatives aussi importantes que celles dévolues à la chambre basse élue au suffrage universel direct. Or, la seconde chambre peut tout de même exercer des compétences de premier plan, justifiant son existence. À titre d'exemple, le Sénat français, malgré le bicamérisme inégalitaire, tient un rôle primordial dans le contrôle de l'action du gouvernement, notamment à travers les commissions d'enquête parlementaire. L'affaire précédemment évoquée, dite « Benalla », confirme avec clarté le rôle que peut tenir un Sénat composé d'une majorité opposée par rapport à celle siégeant au sein de l'Assemblée nationale. De plus, le bicamérisme français devient égalitaire en matière de révision de la Constitution puisque l'adoption des projets et propositions de lois révisionnelles nécessite, avant leur ratification, le vote des deux chambres parlementaires à la majorité simple et en termes identiques conformément à l'article 89 de la Constitution de la Vème République. Par conséquent, le Sénat constitue indéniablement une force de blocage en matière de révision constitutionnelle. Enfin, la chambre haute revêt une importance majeure dans les États fédéraux et mêmes régionalisés et permet, à travers sa composition, de prendre en considération les spécificités des territoires et d'inclure les représentants des entités fédérées ou régionalisées dans l'exercice du pouvoir.

⁸⁰² P.A.M : Parti Authenticité et Modernité, est l'un des principaux partis d'opposition sous les législatures 2011-2016 et 2016-2021

⁸⁰³ OUAHBI Abdelatif, *Entretien avec le journaliste Mohamed Belkacem de la chaîne électronique Hespress*, [en ligne] (en arabe), 14 mars 2021, [consulté le 31 mai 2021] <https://www.youtube.com/watch?v=7AAoLOgv7-Q>

Au Maroc, la Chambre des conseillers disposait de larges compétences avant la réforme de 2011. En matière d'adoption des lois, la procédure législative impliquait que les projets et propositions de loi fassent l'objet d'une navette parlementaire. Lorsqu'au bout de deux lectures, les deux chambres ne parvenaient pas à un accord, une commission mixte paritaire devait être convoquée par le gouvernement. Si à l'issue de cette commission, les deux assemblées ne parvenaient toujours pas à trouver un accord, le gouvernement pouvait donner le dernier mot à la Chambre des représentants mais à condition que le texte soit adopté à la majorité absolue des membres la composant⁸⁰⁴. Au regard de cette dernière condition, à laquelle s'ajoute un absentéisme chronique au sein de l'hémicycle, il est clair que la procédure instaurée lors de la révision de 1996 entraînait un bicamérisme égalitaire de fait. En outre, le gouvernement était responsable politiquement devant les deux assemblées qui pouvaient adopter une motion de censure conduisant à sa révocation.

Les larges compétences attribuées à la Chambre des conseillers résultaient d'une volonté royale de rétablir une seconde assemblée forte et puissante. En effet, quelques semaines avant la révision de 1996, le Roi Hassan II déclarait à ce sujet : « *On constate généralement dans les constitutions que nous avons parcourues que la deuxième chambre manque de force, et manque de compétences par rapport à la première chambre. Cependant, afin de la rendre intéressante, nous avons décidé d'en faire une chambre distinguée de ses consœurs dans d'autres constitutions ... Cette Chambre, contrairement à ce que certains considèrent, ne sera une chambre des sages, mais plutôt une chambre de gens qui écoutent et décident, acceptent, critiquent ou renversent le gouvernement s'il le faut*⁸⁰⁵. » Toutefois, cette configuration égalitaire des deux chambres a été à l'origine de plusieurs blocages et dysfonctionnements

⁸⁰⁴ L'article 58 de la Constitution révisée en 1996 dispose : « *Lorsqu'un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque chambre, ou si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chaque chambre, le Gouvernement peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte paritaire peut être soumis pour adoption par le Gouvernement aux deux chambres. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.*

Si la commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si celui-ci n'est pas adopté par les chambres, le Gouvernement peut soumettre à la Chambre des représentants le projet ou la proposition de loi, modifié, le cas échéant, par les amendements résultant de la discussion parlementaire et repris par le Gouvernement. La Chambre des représentants ne peut adopter définitivement le texte qu'à la majorité absolue des membres la composant. »

⁸⁰⁵ ROI HASSAN II DU MAROC, « Discours adressé par Sa Majesté le Roi Hassan II à la nation à l'occasion du 43^{ème} anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple le 20 août 1996 », [en ligne] (en arabe), *Daawat Alhaq*, n° 322, octobre 1996, [consulté le 31 mai 2021] <http://www.habous.gov.ma/daouat-alhaq/item/8077>

conduisant le Professeur Mohammed Amine Benabdallah à considérer qu'il s'agissait d'un double Parlement, plutôt qu'un Parlement composé de deux chambres⁸⁰⁶.

Cette conception du rôle de la seconde chambre a été donc abandonnée par le constituant de 2011. S'agissant de la procédure législative et alors que les projets de loi pouvaient être déposés indifféremment en premier devant l'une des deux assemblées, l'article 78 de la Constitution actuelle prévoit que les projets de loi doivent être déposés prioritairement devant la Chambre des représentants. La Chambre des conseillers n'est prioritaire que lorsqu'il s'agit de projets de loi relatifs aux collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales⁸⁰⁷. Ainsi, le schéma classique de l'adoption d'un projet de loi implique une première lecture par la Chambre des représentants, un transfert devant la Chambre des conseillers, puis en cas d'amendement, une dernière lecture par la Chambre des représentants. En revanche, s'agissant des propositions de loi émanant de la Chambre des conseillers, la procédure est plus simple puisque la Chambre des représentants pourra se contenter d'une seule lecture avant d'adopter le texte. Cela a pour conséquence de priver la Chambre des conseillers d'un droit de regard sur les modifications apportées par la première chambre à ses propositions de loi. Par ailleurs, s'agissant des projets de loi déposés prioritairement devant la Chambre des conseillers, l'article 84 alinéa 5 précise qu'ils ne peuvent être adoptés qu'à la majorité absolue des membres présents. Sur ce point, on se demande s'il n'aurait pas été préférable d'associer davantage la deuxième chambre dans l'adoption des lois qui relèvent plutôt de sa spécialité en autorisant une deuxième lecture, au lieu de se contenter d'exiger une majorité absolue des membres présents au sein de la première chambre.

En matière de contrôle du gouvernement, le constituant de 2011 a supprimé la possibilité pour la seconde chambre d'engager la responsabilité politique du gouvernement à travers l'adoption d'une motion de censure. Elle ne peut désormais adopter qu'une motion d'interpellation (insusceptible de provoquer la révocation du gouvernement). La motion nécessite d'être signée par un cinquième des membres de l'assemblée et adoptée à la majorité absolue des membres la composant. Il s'agit donc davantage d'un outil permettant aux conseillers de démontrer leur désapprobation à l'égard de la politique ou des décisions prises

⁸⁰⁶ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine », *op.cit.*, p. 121

⁸⁰⁷ L'article 78 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Les projets de loi sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des Représentants. Toutefois, les projets de loi relatifs notamment aux Collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des Conseillers.*

par le gouvernement. Toutefois, elle ne dépasse pas dans sa portée, l'effet d'une simple mise en demeure que l'on ne peut ignorer, sans pour autant la craindre.

En matière révisionnelle, la Chambre des conseillers dispose de prérogatives identiques à celles de la Chambre des représentants. Toutefois, il serait illusoire de considérer que la deuxième chambre détiendrait un pouvoir de blocage des révisions constitutionnelles, comme cela est le cas en France. En effet, les projets de révision à l'initiative du Roi⁸⁰⁸ et les propositions de révision à l'initiative du Chef du gouvernement sont directement soumis à référendum. Par conséquent, aucune des deux chambres ne peut s'opposer à la volonté de l'exécutif de réviser la Constitution, même si la Chambre des représentants garde un avantage assez important à travers la menace du recours à la motion de censure⁸⁰⁹.

Enfin, le constituant a souhaité renforcer la régionalisation, ce qui implique une meilleure participation des élus locaux à la prise de décision au niveau national puisque sur les 120 conseillers, 72 membres représentent les collectivités territoriales, élus au niveau des régions du Royaume. Cependant, le poids politique de cette chambre nous interpelle sur sa capacité à représenter les régions et défendre leurs intérêts. La faiblesse du nombre de ses membres, doublée par un absentéisme chronique⁸¹⁰ et la réduction de ses compétences peuvent constituer des motifs légitimes pour sa suppression. Une telle solution, radicale à notre sens, aurait pour effet de priver la représentation nationale d'une chambre dédiée aux questions relatives à la régionalisation et à la défense des intérêts économiques et sociaux.

Somme toute, le bicamérisme inégalitaire instauré par le constituant de 2011 au profit de la Chambre des représentants peut être justifié. Néanmoins, il doit s'accompagner de mesures concrètes permettant de réhabiliter la Chambre des conseillers afin de lui redonner sa place légitime de deuxième chambre parlementaire, lieu de maturation de la loi et de contrôle de l'action du gouvernement. Faute de quoi sa suppression deviendrait inévitable, bien que regrettable. Enfin, la réhabilitation de la représentation nationale ne pouvait aboutir sans une

⁸⁰⁸ À l'exception de ceux prévus par l'article 174 alinéa 3 concernant la procédure simplifiée. En effet, ledit article dispose : « *Le Roi peut, après avoir consulté le Président de la Cour constitutionnelle, soumettre par dahir au Parlement un projet de révision de certaines dispositions de la Constitution. Le Parlement, convoqué par le Roi en Chambres réunies, l'approuve à la majorité des deux tiers des membres.* »

⁸⁰⁹ Si le Chef du gouvernement souhaitait réviser la Constitution sans obtenir l'adhésion de sa majorité, celle-ci pourrait se retourner contre lui en votant une motion de censure qui aurait pour effet de conduire à la démission du gouvernement et par conséquent l'abandon de la proposition de révision.

⁸¹⁰ LE MATIN, « L'absentéisme pénalise la Chambre des conseillers », [en ligne], *Le Matin*, 12 décembre 2013, [consulté le 31 mai 2021] https://lematin.ma/journal/2013/parlement_1-absenteisme-penalise-la-chambre-des-conseillers/192918.html

amélioration claire des compétences du Parlement, ce que le constituant de 2011 a consacré par un ensemble de mesures et de mécanismes.

B- La revalorisation des pouvoirs du Parlement.

De par la Constitution, le Parlement est l'institution chargée d'adopter la loi, de contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. La Loi fondamentale de 2011 a cherché à améliorer les compétences législatives du Parlement (1) et à accroître ses pouvoirs en matière de contrôle et d'évaluation du gouvernement (2).

1- L'amélioration de la compétence législative du Parlement.

Le renforcement des compétences législatives du Parlement dans la Constitution de 2011 se manifeste à travers l'extension du champ d'application de la loi et l'élargissement des domaines dans lesquels la ratification des traités nécessite une approbation préalable. Alors que seuls quatre domaines étaient du ressort du Parlement en 1962⁸¹¹, puis neuf dans les constitutions qui ont suivi⁸¹², la Loi fondamentale de 2011 en énumère 30 à l'article 71, sans compter les nombreuses lois organiques dont l'adoption relève également du Parlement.

Parmi les compétences attribuées à l'institution législative, on retrouve notamment : l'amnistie ; le régime des collectivités territoriales ; les principes et règles du système de santé ; le régime des médias audiovisuels ; le régime des banques, des sociétés d'assurances et des mutuelles ; le régime des technologies de l'information et de la communication ; l'urbanisme et l'aménagement du territoire ; les règles relatives à la gestion de l'environnement, à la protection des ressources naturelles et au développement durable ; le régime des eaux et forêts et de la pêche ; la détermination des orientations et de l'organisation générale de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la formation professionnelle ... Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 71 de la Constitution autorise le Parlement à adopter des lois-cadres relatives aux

⁸¹¹ L'article 48 de la Constitution de 1962 identifie quatre domaines relevant de la compétence du Parlement. Il s'agit : des droits individuels et collectifs énumérés au titre premier de la Constitution ; des principes fondamentaux du droit civil et du droit pénal ; de l'organisation judiciaire du Royaume ; des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État.

⁸¹² L'article 45 des constitutions de 1970 et 1972 identifie les neuf domaines suivants : les droits individuels et collectifs énumérés au titre premier de la Constitution ; la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions ; le statut des magistrats ; le statut général de la fonction publique ; les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ; le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales ; le régime des obligations civiles et commerciales ; la création des établissements publics ; la nationalisation d'entreprises et les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé.

objectifs fondamentaux de l'activité économique, sociale, environnementale et culturelle du Royaume.

De plus, l'article 55 de la Loi fondamentale prévoit l'obligation de ratification par le Parlement de certaines conventions internationales, comme « *les traités de paix ou d'union, les traités relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'État ou dont l'application nécessite des mesures législatives ainsi que les traités relatifs aux droits et aux libertés individuelles et collectives des citoyens*⁸¹³ ».

Il est donc clair que le constituant a souhaité réhabiliter la fonction législative du Parlement en lui conférant la responsabilité de légiférer sur des matières primordiales touchant aux domaines de la gouvernance politique, économique et sociale. Néanmoins, il convient de souligner que le Parlement ne dispose que d'une compétence d'attribution. La compétence de principe relève du pouvoir exécutif conformément à l'article 72 qui dispose : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire.* »

Il faut également souligner que l'amélioration de la compétence législative du Parlement s'est accompagnée également par un renforcement de ses pouvoirs en matière de contrôle de l'action du gouvernement.

2- Le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Le constituant a instauré de nouveaux modes de contrôle politique du gouvernement par le Parlement tout en améliorant les techniques qui existaient déjà dans les constitutions précédentes. En effet, la Loi fondamentale de 2011, à l'instar de ses devancières, a repris les instruments classiques de contrôle parlementaire tels que les questions orales et écrites, la motion de censure, la question de confiance et les commissions d'enquête et y a ajouté de nouveaux mécanismes permettant au Parlement d'évaluer les politiques publiques et de veiller à la reddition des comptes.

Les questions constituent un moyen de contrôle démocratique avéré. Comme souligné par Jacques Chaban-Delmas : « *La démocratie n'est véritablement fondée que si tout citoyen a*

⁸¹³ L'article 55 alinéa 2 de la Constitution de 2011 dispose : « ... *Toutefois, les traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'État ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens, ne peuvent être ratifiés qu'après avoir été préalablement approuvés par la loi.* »

*l'assurance qu'à tout moment, en toutes circonstances, il dispose d'un moyen rapide de saisir les pouvoirs publics à l'échelon le plus élevé, celui du gouvernement, de tout ce qui, l'atteignant, lui paraît relever de l'illégalité, de l'injustice, de l'arbitraire. Il doit pouvoir s'adresser à son représentant, à son député pour obtenir, au moins des explications valables et, au mieux, satisfaction. À son tour, le député dispose de la question écrite, d'un maniement simple, mais dont l'efficacité est à la mesure de la volonté ministérielle d'y voir plus clair dans le fonctionnement des services*⁸¹⁴. » Pour les questions orales, la Loi fondamentale marocaine a prévu notamment une séance mensuelle lors de laquelle le Chef du gouvernement répond aux questions des parlementaires concernant des sujets de politique générale (article 100 alinéa 3). Il s'agit d'une évolution majeure dans la mesure où les premiers ministres, sous les constitutions précédentes, ne s'exprimaient quasiment jamais devant le Parlement⁸¹⁵.

La Constitution de 2011 a réitéré également l'obligation pour les ministres de répondre aux questions des parlementaires dans un délai de vingt jours à l'occasion d'une séance hebdomadaire prévue à cet effet (article 100 alinéas 1 et 2). Le même délai est prévu également pour les réponses du gouvernement aux questions écrites. De plus, la Loi fondamentale prévoit la présentation par le Chef du gouvernement d'une déclaration annuelle devant le Parlement (article 101 alinéa 2) ainsi qu'un bilan d'étape de l'action gouvernementale, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des représentants ou de la majorité des membres de la Chambre des conseillers (article 101 alinéa 1).

En outre, étant donné que le Maroc a fait le choix d'adopter un régime parlementaire rationalisé, il était nécessaire de prévoir des mécanismes instaurant un empêchement réciproque et donc permettant aux pouvoirs exécutif et législatif de se révoquer mutuellement. À ce titre, la motion de censure désigne : « *la procédure par laquelle une assemblée parlementaire met en jeu la responsabilité politique du gouvernement par un blâme motivé à l'adresse de ce dernier. Le vote d'une motion de censure entraîne la démission forcée du gouvernement*⁸¹⁶. » Ce mécanisme a été instauré dès la première constitution de 1962 et n'a pas connu d'évolutions majeures avant la réforme de 2011. Cette dernière a modifié les conditions permettant l'introduction d'une motion de censure en exigeant sa signature par le cinquième des députés

⁸¹⁴ JOAN CR. 8 octobre 1959, p. 1722 in MARTIN Arnaud, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1996, p. 252

⁸¹⁵ BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'institution gouvernementale dans la Constitution marocaine de 2011 », in Charles Saint-Prot et Frédéric Rouvillois (dir.), *L'exception marocaine*, éditions Ellipses, 2013, p. 101

⁸¹⁶ GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques 2020-2021*, Dalloz, n°28, août 2020, p. 160

au lieu du quart dans les lois fondamentales antérieures (à l'exception de celle de 1962 exigeant la signature d'un dixième des députés seulement). S'agissant de son adoption, la Constitution de 2011 à l'instar de ses devancières, exige le vote pris à la majorité absolue des membres composant la Chambre des représentants. Ainsi, les absences ou abstentions sont considérées comme des votes opposés à l'adoption de la motion de censure. Depuis la Constitution de 1962, seules deux motions de censure ont été signées. La première en juin 1964 contre le gouvernement Bahnini et la seconde en mai 1990 contre le gouvernement Laraki. Toutefois, aucune de ces deux motions n'a pu aboutir faute de majorité⁸¹⁷. Par conséquent, la motion de censure apparaît comme une arme inefficace au regard de la rareté de son utilisation et à la difficulté de son adoption. En revanche, son existence théorique peut être considérée comme utile afin de conduire le gouvernement à prendre en considération les menaces de son utilisation et chercher le compromis avec les députés pour éviter des situations de crise.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le constituant de 2011 a soustrait à la Chambre des conseillers la possibilité de d'adopter des motions de censure. Cette dernière ne peut désormais adopter qu'une motion d'interpellation à l'issue de laquelle le Chef du gouvernement doit se présenter devant la chambre haute afin de faire une déclaration suivie d'un débat sans vote. Aussi, les commissions d'enquête parlementaire prévues depuis la révision constitutionnelle de 1992 ont connu un changement notable puisque le quorum exigé pour leur création n'est plus que d'un tiers au lieu de la majorité absolue précédemment requise. Ces commissions peuvent désormais auditionner les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent (article 102).

Enfin, l'évaluation des politiques publiques est une compétence nouvelle que le constituant a confié au Parlement aux termes de l'article 70 alinéa 1 de la Loi fondamentale⁸¹⁸. De même, l'article 101 alinéa 2 du même texte prévoit qu'une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques. L'article 288 du règlement intérieur de la Chambre des représentants indique que l'évaluation a pour finalité de *« mener des recherches et analyses profondes, afin d'apprécier les résultats des politiques et programmes publics mis en œuvre et de mesurer leurs retombées sur les groupes concernés »*

⁸¹⁷ BENKHATTAB Abdelhamid, « Le Parlement marocain : régulation politique et incertitude transitionnelle », *REMALD*, 2012, p. 145

⁸¹⁸ L'article 70 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.* »

et sur la société ». Le même article ajoute que l'évaluation a aussi pour but de : « *connaître le niveau de réalisation atteint par rapport aux objectifs préalablement fixés et déterminer les facteurs qui ont permis la réalisation de ces objectifs. Ceci étant pour émettre des recommandations et présenter des suggestions pour d'éventuelles améliorations de la politique publique qui fait l'objet de l'évaluation.* » Afin de mettre en œuvre cette nouvelle compétence confiée au législateur, la Chambre des représentants a créé la Commission de contrôle des finances publiques⁸¹⁹ et a adopté un guide relatif au déroulement de la séance annuelle d'évaluation des politiques publiques⁸²⁰.

L'amélioration des mécanismes permettant le contrôle de la politique du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques est donc un objectif clairement établi par le constituant de 2011. Le régime parlementaire se retrouve renforcé notamment à travers les liens que le Chef du gouvernement entretient désormais avec les deux chambres parlementaires. Toutefois, la réhabilitation des pouvoirs du Parlement nécessite aussi une rénovation de son statut, permettant à cette institution majeure de la démocratie, de jouir de la confiance des citoyens.

C- La rénovation du statut des élus.

La rénovation du statut parlementaire a été l'un des objectifs principaux du constituant de 2011 en matière de réforme du pouvoir législatif. Longtemps ignorée et absente des Lois fondamentales antérieures, l'opposition a été constitutionnalisée et s'est vue conférer un statut novateur et original (1). De plus, et afin de permettre à cette institution de tenir son rôle en toute exemplarité, il était nécessaire d'introduire des mécanismes favorisant la moralisation du statut parlementaire (2).

⁸¹⁹ Malgré l'importance du rôle cette commission, il convient de souligner que les travaux de cette dernière semblent à l'arrêt depuis le début de la nouvelle législature en octobre 2021. Jusqu'en août 2022, le site Internet institutionnel de la Chambre des représentants n'indiquait pas la nouvelle composition de cette commission et la presse marocaine fait état de son immobilisme *in* SENHAJI Fayza, « Parlement : la Commission de contrôle des finances publiques à l'arrêt » [en ligne], *Le360*, 13 janvier 2022, [consulté le 19 mai 2022] <https://fr.le360.ma/politique/parlement-la-commission-de-contrôle-des-finances-publiques-a-larret-253046>

⁸²⁰ CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Guide relatif au déroulement de la séance annuelle d'évaluation des politiques publiques* (en arabe) [en ligne], [consulté le 14 juin 2021] https://www.chambre-des-representants.ma/sites/default/files/dlyl_ljls_lsnwy_llsyst_lmwmwmy.pdf

1- Le caractère novateur et original du statut constitutionnel conféré à l'opposition.

Selon le doyen Vedel, la démocratie est « *un exécutif appuyé sur la Nation et contrôlé par une opposition parlementaire*⁸²¹. » Il est donc clair que l'opposition, notamment parlementaire, tient un rôle essentiel dans l'instauration de la démocratie et de l'État de droit.

Au Maroc, l'opposition a vécu des situations difficiles qui ont donné lieu à des répressions sévères. Après les premières élections législatives du Royaume en 1963, le Parti de l'Istiqlal (PI) avait affirmé que des produits alimentaires d'origine américaine avaient été distribués au cours de la campagne électorale dans le but d'orienter le vote au profit des candidats gouvernementaux. Des députés élus dudit parti ont alors protesté contre ces faits auprès de l'ambassade américaine. Ils ont été ensuite arrêtés et accusés d'atteinte à la sûreté extérieure de l'État car ils auraient demandé l'arrêt de l'aide américaine au Maroc et devaient ainsi être traduits devant la justice militaire⁸²².

Par ailleurs, le directeur du quotidien francophone du même parti « La Nation africaine » a été emprisonné et son journal suspendu à cause de la publication d'une phrase du philosophe musulman Jamal Eddin El Afghani selon laquelle « *un peuple peut vivre sans roi mais un roi ne peut vivre sans peuple* »⁸²³. De plus, des forces de police ont fait irruption au siège de l'UNFP (ancêtre de l'USFP, parti socialiste) lorsque ses responsables se réunissaient en juillet 1963 pour débattre des élections communales et ont été accusés de complot contre le Roi. La police a alors conduit au commissariat les 130 participants dont le chef de parti et 21 des 28 députés UNFP. Pendant plusieurs semaines, le gouvernement a gardé le silence sur le chef d'accusation. La justice a refusé également que des avocats français puissent plaider même si la convention judiciaire franco-marocaine stipulait l'inverse. Des irrégularités graves ont alors entouré le procès conduisant les avocats de la défense à se retirer de l'instance et plusieurs personnalités étrangères notoires ont protesté contre la tenue de ce procès qui « *visait à liquider le principal parti politique d'opposition* »⁸²⁴. Les années 60 ont été marquées par des enlèvements et des disparitions forcées de certains membres de l'opposition, en particulier le

⁸²¹ VEDEL GEORGES, « II. L'exécutif » [en ligne], *Le Monde*, 21 juillet 1958, [consulté le 15 juin 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/1958/07/21/ii-1-executif_2293529_1819218.html

⁸²² BENDOUROU Omar, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, op. cit., p. 128

⁸²³ *Ibid.*

⁸²⁴ *Ibid.*

cas du socialiste Mehdi Ben Barka, dont l'enlèvement et la disparition le 29 octobre 1965 à Paris demeure toujours un mystère⁸²⁵.

Sous la troisième législature débutant en 1977, et alors que la Constitution de 1972 prévoyait un mandat parlementaire de quatre ans, le Roi Hassan II a décidé de réviser la Constitution en 1980 afin de proroger le mandat de la Chambre des représentants de deux ans. L'application de cette révision sur la législature en cours a entraîné une forte opposition de l'USFP⁸²⁶ qui décida de se retirer du Parlement lors de la séance d'ouverture présidée par le Roi. À cette occasion, le Chef de l'État déclara en sa qualité de commandeur des croyants que cette attitude était hors la loi et même « hors la foi »⁸²⁷. Les députés de l'USFP, menacés d'excommunication, ont décidé alors de réintégrer le Parlement tout en entamant une « grève du micro » consistant à refuser de prendre la parole au sein de l'hémicycle, sauf à propos des questions relatives au Sahara⁸²⁸.

Les droits de l'opposition ont été de plus en plus limités dans les différentes constitutions. La Loi fondamentale de 1962 a été certainement l'une des plus protectrices de l'opposition dans la mesure où elle instaurait une large immunité parlementaire. La détention ou la poursuite d'un député ou d'un conseiller pouvait être suspendue par la Chambre dont il relève si elle le requiert⁸²⁹. Toutefois, les constitutions ultérieures ont introduit des limites à la liberté d'expression des parlementaires et donc des membres de l'opposition notamment. Ainsi, des poursuites contre les députés pouvaient être enclenchées si les opinions exprimées mettaient en cause le régime monarchique, la religion musulmane ou constituaient une atteinte au respect dû au Roi conformément à l'article 37 alinéa 1^{er} des constitutions de 1970 et 1972 notamment après les révisions de 1992 et 1996.

⁸²⁵ STORA Benjamin et ELLYAS Akram, « BEN BARKA Mehdi (Maroc, 1920-1965 ?, homme d'État) », in Stora Benjamin, Ellyas Akram (dir.), Les 100 portes du Maghreb, Éditions de l'Atelier (programme ReLIRE), Points d'appui, 1999, p. 79

⁸²⁶ Les députés de l'USFP considéraient que l'application de la révision de 1980 sur la législature en cours était contraire à l'article 4 de la Constitution proclamant le principe de non rétroactivité des lois.

⁸²⁷ AMALOU Abderrahman, « Bilan de 30 années de démocratie parlementaire », *op. cit.*, p. 597

⁸²⁸ *Ibid.*

⁸²⁹ L'article 38 de la Constitution de 1962 dispose : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi et arrêté en matière criminelle et correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf dans le cas de flagrant délit. Aucun membre du Parlement ne peut hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre dont il fait partie, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées, ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre dont il fait partie le requiert.* »

En ce qui concerne la présence de l'opposition dans le Parlement, il convient de souligner que celle-ci était fortement représentée lors de la première législature (1963-1965) puisque le parti majoritaire FDIC comptait 69 élus, de même que les deux partis d'opposition (P.I et UNFP). Cependant, la prédominance de ces derniers et la fragilité d'une majorité indisciplinée ont provoqué une défaillance de l'institution parlementaire conduisant le Roi Hasan II à entreprendre une révision constitutionnelle en 1970. Sous la deuxième législature (1970-1971), l'opposition était volontairement absente de l'hémicycle après avoir appelé à voter contre le projet de réforme constitutionnelle proposé par le Chef de l'État. Concernant la troisième législature (1977-1983), le R.N.I de Osman, le P.I de Boucetta et le M.P de Ahardane ont formé une majorité composée de 233 députés sur les 264 que comptaient l'hémicycle. Après la scission du RNI, 61 députés de ce parti ont rejoint le PND et sont passés officiellement à l'opposition⁸³⁰. Par conséquent, entre 1978 et 1983, une nouvelle majorité plus fragile a été dirigée par Maati Bouabid qui devait compter sur les 154 élus restant dans la majorité. Sous la quatrième législature (1984-1992), la majorité parlementaire était composée de 215 élus (83 élus UC, 61 RNI, 47 MP et 24 PND). Le Parti de l'Istiqlal a décidé de rejoindre à nouveau les rangs de l'opposition avec 41 députés auxquels s'ajoutent 36 députés de l'USFP et 15 autres députés appartenant à d'autres formations politiques⁸³¹. Ce n'est que sous la sixième législature que l'opposition connaîtra son âge d'or. En effet, après que l'USFP ait remporté d'une courte tête les élections législatives de novembre 1997, le Roi Hassan II a décidé en février 1998 de nommer le socialiste Abderrahman El Youssoufi comme Premier ministre⁸³². Il s'agissait alors du premier gouvernement d'alternance consensuelle au Maroc, composé des partis politiques de la *Koutlah*.

Le constituant de 2011 a poursuivi cette trajectoire favorable à une évolution du rôle de l'opposition parlementaire en actant les avancées réalisées et en lui conférant de nouveaux droits et un nouveau statut avancé. La doctrine, même la plus critique à l'endroit de la nouvelle Constitution, concède que « *le constituant marocain a même été précurseur et particulièrement innovant en la matière en offrant à l'opposition un véritable statut protecteur quasi inconnu de*

⁸³⁰ AMALOU Abderrahman, « Bilan de 30 années de démocratie parlementaire », *op. cit.*, p. 596

⁸³¹ Les 15 sièges étaient répartis comme suit : 1 au PPS, 1 neutre, 1 au Parti du Travail, 7 à l'UMT, 3 au MPC, 2 à l'UGTM

⁸³² Abderrahmane El Youssoufi est un homme politique appartenant à l'UNFP devenue USFP. Il fut arrêté et condamné plusieurs fois par les tribunaux marocains et a vécu exilé en France pendant près de trente ans avant son retour au Maroc en 1993.

*la plupart des démocraties, la France en tête*⁸³³ ». Ainsi, l'opposition a fait l'objet d'une inscription pour la première fois dans le texte constitutionnel et son statut a été établi de manière explicite à cette occasion.

La Loi fondamentale a évoqué la question du statut de l'opposition dès l'article 10, avant même de traiter du Roi ou du pouvoir législatif. Celui-ci dispose : « *La Constitution garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique [...]* » Par ailleurs, elle dispose d'une compétence en matière d'initiative législative et est considérée comme « *une composante essentielle des deux Chambres* » selon l'article 60 de la Loi fondamentale. Une journée par mois est consacrée « *à l'études des propositions de lois dont celles de l'opposition* » (art. 82 alinéa 2). De plus, l'article 10 de la Constitution garantit la participation effective de l'opposition au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment « *les motions de censure et l'interpellation du Gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au Gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires* ». L'article 69 indique également que la présidence d'une ou deux commissions permanentes doit être réservées à l'opposition et le règlement intérieur de la Chambre des représentants précise dans son article 70 que la présidence de la commission de la législation doit revenir obligatoirement à un député de l'opposition, tandis que la commission de contrôle des finances publiques doit être attribuée prioritairement à l'opposition si elle en fait la demande⁸³⁴. Enfin, l'article 68 du même règlement permet à l'opposition de choisir entre présider ou rapporter les commissions d'enquête parlementaire et lui confère la moitié du temps de parole pour les débats autour des rapports de la commission. Il en est de même pour les missions exploratoires temporaires dont la présidence ou la fonction de rapporteur doivent revenir à un parti d'opposition.

Sont prévus également l'allègement des conditions permettant la demande de l'adoption d'une motion de censure (un cinquième des députés au lieu d'un quart) ; la garantie à l'opposition de la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ; le financement public ; un temps d'antenne dans les médias officiels ; l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des

⁸³³ TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ? » *RDP*, n° 3, 2012, p. 287

⁸³⁴ CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Règlement intérieur de la Chambre des représentants tel qu'adopté par la Cour constitutionnelle dans sa décision N°65/17 du 30 Octobre 2017*, [en ligne en langue arabe], [consulté le 21 juin 2021]

https://www.chambrederesrepresentants.ma/sites/default/files/nidam_dakhili_vf_2017_a5.pdf

deux chambres du Parlement et la participation à la diplomatie parlementaire ainsi que la démocratie locale⁸³⁵. Enfin, la Constitution de 2011 a insisté sur le principe de pluralisme devenu « *un des principes phares de la nouvelle Constitution* ⁸³⁶ ». Ce nouveau principe constitutionnel, utilisé à plusieurs reprises et notamment dès la troisième ligne du préambule, vient remplacer l'interdiction du parti unique et permet de rendre compte de la diversité du champ sociétal comprenant les partis politiques, la société civile, la presse ...⁸³⁷

La réhabilitation de l'opposition, en tant qu'acteur majeur du pouvoir législatif, s'est accompagnée d'une refonte du statut parlementaire, particulièrement souhaitable afin d'améliorer la confiance des citoyens vis-à-vis de cette institution.

2- La moralisation du statut parlementaire.

Dans une enquête menée en 2012 par le Haut-Commissariat au Plan, plus de la moitié des sondés ont déclaré ne pas avoir confiance dans les conseils locaux et le Parlement⁸³⁸. De plus, dans un sondage réalisé en 2014 par TNS/TelQuel, seul 7% des citoyens interrogés ont affirmé se sentir représentés par leurs députés⁸³⁹. Les raisons de cette défiance sont multiples et seront abordées dans les chapitres suivants. Pour autant, il serait illusoire de considérer que le texte constitutionnel à lui seul puisse suffire à rétablir la confiance entre les citoyens et leurs représentants. En effet, il convient d'interroger les pratiques politiques institutionnelles et individuelles dégradant l'image des élus auprès de l'opinion publique. C'est dans ce sens que le constituant de 2011 a tenté par plusieurs moyens de moraliser le statut du Parlement dans l'espoir que les règlements des assemblées, les lois organiques et ordinaires et enfin les comportements individuels et collectifs des élus parachèvent cette dynamique en faveur d'une réhabilitation du statut de cette institution.

⁸³⁵ KASMI Sanae, « Le statut de l'opposition au Maroc », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 102, n° 2, 2015, p. 450.

⁸³⁶ BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures » *op. cit.*, p. 665

⁸³⁷ *Ibid.*

⁸³⁸ ARIANE Salem, « HCP : Défiance généralisée des Marocains à l'égard des institutions et de leurs concitoyens », [en ligne], *Médias24*, 24 avril 2015, [consulté le 25 juin 2021]

<https://www.medias24.com/2015/04/24/hcp-defiance-generalisee-des-marocains-a-legard-des-institutions-et-de-leurs-concitoyens/>

⁸³⁹ RUGEON Ant, « Sondage exclusif : Les Marocains aimeraient croire en la politique, mais... », [en ligne], *TelQuel*, 20 novembre 2014, [consulté le 25 juin 2021] https://telquel.ma/2014/11/20/sondage-exclusif-les-marocains-aimeraient-croire-en-politique_1423251

La moralisation du statut de l'élu est liée à la question de l'immunité parlementaire. Cette dernière comprend à la fois l'irresponsabilité (couvrant les actes du parlementaire dans l'exercice de son mandat) et l'inviolabilité (s'appliquant aux actes détachés ou détachables du mandat). Depuis la Constitution de 1962, les parlementaires bénéficiaient d'une large immunité, très peu encadrée⁸⁴⁰. Celle-ci ne concernait pas uniquement les opinions exprimées mais pouvait s'étendre à tous les agissements ne constituant pas un flagrant délit, à moins que le bureau de la chambre autorise les poursuites. De plus, le faible encadrement de l'inviolabilité parlementaire a entraîné plusieurs excès conduisant des élus à commettre des actes illégaux en toute impunité. Malgré un nombre important de demandes de levée d'immunité parlementaire, un seul cas d'approbation de cette levée avait été enregistré concernant un député qui avait signé un chèque sans provision⁸⁴¹. Ces demandes de levée d'immunité concernaient le plus souvent des créances non honorées, faux et usage de faux, chèques sans provision et le bureau de la Chambre se contentait alors de les recevoir sans les transférer à la Commission de justice habilitée à statuer sur leur sort⁸⁴².

Néanmoins, comme le soulève Arnaud Martin, le but de l'inviolabilité parlementaire dans tout régime n'est pas tant de permettre à l'élu de s'affranchir du respect des lois mais plutôt « *d'éviter qu'il soit la cible des poursuites non fondées ou vexatoires et n'ayant pour objet véritable que de l'empêcher d'exercer sa fonction* »⁸⁴³. Or, au regard des pratiques précitées, le constituant de 2011 a opté pour la suppression de l'irresponsabilité civile et pénale des députés et conseillers et s'est contenté de préserver l'irresponsabilité politique sauf lorsque l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'État, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi (article 64). Cette mesure conduit indéniablement à favoriser le principe d'égalité des citoyens devant la loi sans pour autant constituer une menace à l'endroit

⁸⁴⁰ L'article 39 de la Constitution révisée en 1996 dispose : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où les opinions exprimées mettent en cause le régime monarchique, la religion musulmane, ou constituent une atteinte au respect dû au roi.*

Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi et arrêté pour crimes ou délits autres que ceux indiqués à l'alinéa précédent, qu'avec l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit.

Aucun membre du Parlement ne peut hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées, ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la chambre à laquelle il appartient le requiert, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

⁸⁴¹ BENDOUROU Omar, « *La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : Le changement entre mythe et réalité* » *op. cit.*, p. 644

⁸⁴² Enquête réalisée par l'hebdomadaire « La Vie éco » en date du 20 juin 2003, in *ibid.*

⁸⁴³ MARTIN Arnaud, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, *op.cit.*, p. 115

des députés ou des conseillers qui gardent une immunité politique leur garantissant, dans une certaine mesure, le droit de s'exprimer librement.

Par ailleurs, la Loi fondamentale de 2011 a chargé le législateur organique de prévoir la limitation du cumul des mandats et l'instauration d'un régime d'incompatibilités entre le mandat parlementaire et les autres fonctions. En effet, l'article 62 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Le nombre des représentants, le régime électoral, les principes du découpage électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique.* » Mais, ce n'est qu'en 2021 que la question du cumul des mandats sera inscrite dans les lois organiques en prévision des élections législatives et locales prévues pour le mois de septembre de la même année. L'article 13 de la loi organique 04-21⁸⁴⁴ et l'article 14 de la loi organique 05-21⁸⁴⁵ interdisent désormais aux députés et aux conseillers de cumuler leurs mandats avec les fonctions de président de région ou maire d'une commune de plus de 300.000 habitants.

De plus, le nomadisme parlementaire, consistant pour les élus à changer de parti ou de groupe parlementaire en cours de mandat, a été interdit par la Constitution. Cela implique que le député ou le conseiller choisissant de migrer vers un parti politique autre que celui au nom duquel il s'est porté candidat, serait déchu de son mandat (article 61). Une telle mesure permet de mettre fin à des pratiques historiquement répandues et critiquables cherchant à profiter d'opportunités pour changer d'appartenance politique au mépris des engagements électoraux⁸⁴⁶. Cependant, malgré la clarté évidente de cette règle instaurée par le constituant de 2011⁸⁴⁷, il a fallu attendre l'adoption des deux lois organiques précitées pour que celle-ci trouve une application concrète⁸⁴⁸.

En outre, le constituant de 2011 a chargé les parlementaires de prévoir dans les règlements intérieurs des assemblées, les sanctions applicables à l'absentéisme (article 69). À

⁸⁴⁴ Dahir 1-21-39 du 21 avril 2021 portant exécution de la loi organique 04-21 modifiant et complétant la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants, B.O n° 6987 du 17 mai 2021, p. 3405

⁸⁴⁵ Dahir 1-21-40 du 21 avril 2021 portant exécution de la loi organique 05-21 modifiant et complétant la loi organique 28-11 relative à la Chambre des conseillers, B.O n° 6987 du 17 mai 2021, p. 3410

⁸⁴⁶ MELLONI David, « La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres juridique et politique marocains », *op. cit.*, p. 4

⁸⁴⁷ L'article 61 de la Constitution dispose : « *Tout membre de l'une des deux Chambres qui renonce à son appartenance politique au nom de laquelle il s'est porté candidat aux élections ou le groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient, est déchu de son mandat.* »

⁸⁴⁸ Article 12 bis de la loi organique 04-21 précitée et article 13 bis de la loi organique 05-21 précitée

ce propos, l'article 105 du règlement intérieur de la Chambre des représentants⁸⁴⁹ prévoit que tout député est obligé d'assister aux travaux des commissions parlementaires sauf pour une raison valable, à savoir : « *la participation à une activité officielle dans sa circonscription électorale; la participation à une activité parlementaire officielle au Maroc ou à l'étranger; arrêt maladie pour un membre, congé de maternité pour une parlementaire et enfin la participation aux sessions des conseils communaux, territoriaux ou bien des Chambres professionnelles* ». S'agissant des sanctions, l'article 106 du même règlement prévoit des retenues sur les indemnités des députés en comptabilisant les journées d'absence injustifiée⁸⁵⁰. Cependant, les articles 134 et 162 du règlement intérieur de la deuxième chambre ne prévoient cette possibilité que si le conseiller s'est absenté à trois reprises de manière injustifiée. Par ailleurs, les deux lois organiques précitées (04-21 et 05-21) indiquent que tout député ou tout conseiller absent de manière injustifiée des travaux de l'assemblée à laquelle il appartient pendant une année complète doit être déchu de son mandat⁸⁵¹.

Le constituant a donc clairement instauré les bases permettant une moralisation du statut parlementaire tout en associant les élus à cet objectif. Cependant, les enquêtes d'opinion précédemment évoquées démontrent une défiance persistante à l'égard des élus, témoignant par conséquent de l'insuffisance de ces mesures dans le rétablissement de la confiance à l'égard de l'institution parlementaire. En effet, malgré une amélioration avérée des compétences du Parlement et de son rôle en tant que pouvoir législatif, certaines limites perdurent et expliquent davantage l'image altérée que les Marocains ont de l'institution parlementaire.

Paragraphe 2 : Les limites des pouvoirs du Parlement.

Il est admis que le constituant a cherché à réhabiliter l'institution parlementaire en lui conférant plus de compétences et en raffermissant son rôle en matière législative. Cependant, et sans pour autant s'avancer sur le terrain de la pratique institutionnelle, il incombe de souligner que ses pouvoirs demeurent limités et fortement encadrés. En cela, le constituant marocain s'est largement inspiré de son homologue français en matière de rationalisation du parlementarisme instaurée par la Loi fondamentale de 1958. De ce fait, la fonction législative demeure fortement

⁸⁴⁹ Le Règlement intérieur de la Chambre des représentants tel qu'adopté par la Cour constitutionnelle dans sa décision N°65/17 du 30 octobre 2017

⁸⁵⁰ *Ibid.*

⁸⁵¹ Article 12 bis de la loi organique 04-21 précitée et article 13 bis de la loi organique 05-21 précitée

encadrée par un gouvernement omnipotent (A) dont le contrôle se trouve forcément réduit au regard de la logique majoritaire (B).

A- La prédominance du gouvernement dans l'exercice de la fonction législative.

Contrairement à ce qui est pratiqué en Europe, la rationalisation du parlementarisme au Maroc n'est pas le fruit d'un processus historique de lutte contre la suprématie du Parlement devant un gouvernement qui lui serait subordonné. Elle résulte davantage d'une volonté de tous les constituants depuis 1962 de favoriser la stabilité ministérielle et de hisser le pouvoir exécutif au sommet de l'échelle institutionnelle du pays. Par conséquent, on constate encore une mainmise du gouvernement dans la fonction législative à travers la limitation du domaine et de la loi et l'encadrement du droit d'amendement (1) mais également à travers un dessaisissement ponctuel de l'institution parlementaire au profit de l'exécutif (2).

1- La limitation du domaine de la loi et l'encadrement du droit d'amendement.

Les différentes Lois fondamentales marocaines ont cherché à élargir progressivement le domaine de la loi. Cependant, il convient de rester vigilant quant à l'interprétation donnée à la multiplication des domaines de la loi. Certes, elle garantit au législateur un champ d'intervention plus large, mais il serait illusoire de considérer qu'une telle configuration puisse avoir un impact sur le poids politique de cette institution. Son action et son pouvoir demeurent alignés sur ceux de l'exécutif en raison d'une logique majoritaire favorisant l'intervention du gouvernement dans la fonction législative. Tout au plus, l'élargissement du domaine de la loi conduirait à renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement sur la production normative du gouvernement.

De surcroît, la part conséquente des projets loi adoptés par rapport aux propositions de loi indique ostensiblement la prédominance, si ce n'est le monopole, de l'exécutif en matière législative. Cette donnée n'est certes pas propre au Royaume puisque, comme le soulignait Philippe Bachschmidt s'agissant du cas français : « *le constituant a nettement réduit la portée et l'efficacité de l'initiative parlementaire des lois, désormais largement conditionnée par le "bon vouloir" du Gouvernement*⁸⁵². » Plus largement, l'efficacité normative et la rationalisation du parlementarisme ont conduit à l'émergence une nouvelle conception du « gouvernement,

⁸⁵² BACHSCHMIDT Philippe, « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/2, n° 78, p. 344

législateur ». Pour revenir au cas marocain, au cours de la session parlementaire 2018/2019, seules quatre propositions de loi ont été adoptées sur les soixante déposées et 124 restantes depuis la session précédente⁸⁵³. Du côté des projets de loi, sur les 110 textes déposés par le gouvernement au cours de la même session, 76 ont été adoptés et 34 l'ont été au cours de l'année suivante. Il est donc clairement établi que l'élargissement du domaine de la loi n'a en réalité qu'un impact limité sur les pouvoirs du Parlement en tant qu'institution législative. La collaboration fonctionnelle entre les pouvoirs exécutif et législatif se transforme dans les faits en une prédominance du gouvernement et un Parlement cantonné à une mission de contrôle, elle-même encadrée par la logique majoritaire.

La compétence législative du Parlement se constate également à travers l'exercice du droit d'amendement qui permet aux députés et conseillers d'apporter des modifications aux projets ou propositions de loi. Or, ce droit d'amendement a également été encadré par le constituant marocain, fortement inspiré sur ce sujet par son homologue français. L'article 83 de la Constitution reconnaît aux parlementaires le droit d'amendement, mais lui insère plusieurs limites à la fois temporelles et matérielles puisque le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Le même article permet également au gouvernement de recourir au vote bloqué, ayant pour conséquence d'écarter l'ensemble des amendements proposés par les membres de chaque assemblée⁸⁵⁴. Par conséquent, le constituant a instauré deux limites temporelles au droit d'amendement des parlementaires auxquelles s'ajoutent d'importantes limites matérielles.

L'article 77 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques.* » Cette disposition n'est pas sans rappeler l'article 40 de la Constitution française de 1958 qui prévoit : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* » Ces restrictions

⁸⁵³ MINISTÈRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT, *Bilan de l'activité du Gouvernement dans sa relation avec le Parlement 2018/2019* [en ligne] (en arabe), p. 29, [consulté le 27 juin 2021] <http://www.mcrp.gov.ma/Bilan/2017/bilan2018-2019.pdf>

⁸⁵⁴ L'article 83 alinéa 2 dispose : « *Si le gouvernement le demande, la Chambre saisie du texte en discussion, se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. La Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres.* »

du droit d'amendement entraînent inéluctablement une diminution du rôle des parlementaires dans la fixation des priorités budgétaires de la nation. En matière de finances publiques, le rôle du Parlement est fortement amoindri dans la mesure où, contrairement à leurs homologues français, les parlementaires marocains ne sont pas en mesure de proposer des transferts de crédits entre les programmes d'une même mission⁸⁵⁵. De plus, lorsque la loi de finance entre en vigueur et que l'exécutif souhaite y apporter des modifications, l'intervention du législateur se trouve là aussi fortement réduite. En effet, le gouvernement peut ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'année, par décret, après simple information des commissions parlementaires chargées des finances conformément à l'article 60 de la loi organique 130-13⁸⁵⁶. Il peut également selon l'article 61 de la même loi opérer des transformations de postes budgétaires en cours d'année, selon des modalités fixées par voie réglementaire⁸⁵⁷. Par ailleurs, l'article 79 de la Constitution autorise le gouvernement à opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. Il indique également qu'en cas de désaccord, la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer à la demande du président de la Chambre des représentants, du président de la Chambre des conseillers ou du Chef du gouvernement.

Ainsi, de nombreuses restrictions ont été instaurées par le constituant de 2011 au niveau de la compétence législative du Parlement. En effet, l'article 72 de Loi fondamentale confère au gouvernement une compétence de principe en matière normative. Mieux encore, ce dernier dispose de plusieurs armes efficaces visant à rationaliser le parlementarisme, encadrer la production législative et protéger son domaine de compétence à travers le concours de la juridiction constitutionnelle. Enfin, d'autres mécanismes prévus par le constituant permettent au gouvernement d'exercer la fonction législative en lieu et place du Parlement.

⁸⁵⁵ RADOUANI Abderrahim, *Le règlement intérieur de la Chambre des représentants au Maroc approche comparée droit franco-marocain*, Didier BAISET (dir.), thèse de doctorat, droit, Université de Perpignan, 2019, p.261

⁸⁵⁶ L'article 60 de la loi organique 130-13 relative à la loi de finance dispose : « *en cas de nécessité impérieuse et imprévue d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret en cours d'année conformément à l'article 70 de la Constitution. Les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées* »

⁸⁵⁷ L'article 61 de la loi organique 130-13 relative à la loi de finance dispose : « *... Les transformations de postes budgétaires peuvent être opérées en cours d'année selon les modalités fixées par voie réglementaire. Les redéploiements de postes budgétaires, en cours d'année, ne peuvent être opérés qu'à l'intérieur du même chapitre du personnel relatif au département ministériel ou institution concerné ...* »

2- Le dessaisissement du Parlement au profit du gouvernement dans la procédure législative.

L'article 103 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *Le Chef du Gouvernement peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte* ». Cette disposition, clairement inspirée de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution française de 1958⁸⁵⁸, autorise le Chef du gouvernement à engager la responsabilité de son gouvernement pour faire adopter un projet ou une proposition de loi, sans devoir procéder au vote du Parlement. En France, la révision constitutionnelle de 2008 a limité l'application de cet article aux seules lois de finances, de financement de la sécurité sociale et à un seul texte par session. C'est ainsi que le pouvoir constituant dérivé a cherché à encadrer le recours à l'article 49 alinéa 3, considéré par certains comme un « déni de la démocratie⁸⁵⁹ ». Au Maroc, aucune limitation (ni temporelle ni matérielle) n'a été prévue dans l'usage de l'article 103, ce qui permet donc théoriquement au gouvernement d'en multiplier le recours⁸⁶⁰. De surcroît, cet article implique la privation de la possibilité d'amender ou de discuter des textes par les parlementaires, entraînant donc un dessaisissement de la compétence législative des assemblées au profit du gouvernement.

Par ailleurs, le seul frein qui pourrait conduire le gouvernement à un usage parcimonieux de ce mécanisme réside dans le risque de rejet de la question de confiance entraînant la démission du gouvernement. En effet, l'article 103 alinéa 2 dispose : « *La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée. Le refus de confiance entraîne la démission collective du*

⁸⁵⁸ L'article 49 alinéa 3 de la Constitution française de 1958 dispose : « *Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.* »

⁸⁵⁹ En 2006, le secrétaire général du Parti Socialiste François Hollande déclarait : « *Le 49-3 est une brutalité, le 49-3 est un déni de démocratie, le 49-3 est une manière de freiner ou d'empêcher le débat parlementaire.* » in JASSÉ Jim, « Hollande en 2006 : "Le 49-3 est une brutalité, un déni de démocratie" », [en ligne], *Le Figaro*, 17 février 2015, [consulté le 28 juin 2021] <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/02/17/25002-20150217ARTFIG00306-hollande-en-2006-le-49-3-est-une-brutalite-un-deni-de-democratie.php>

⁸⁶⁰ Jusqu'à présent (août 2022), l'article 130 alinéa 2 n'a jamais été utilisé. Le Chef du gouvernement Saad Eddine El Othmani y a été pourtant invité par le PI à la suite des différends qui ont accompagnés l'adoption de la loi-cadre 51-17 portant sur la réforme du système éducatif et notamment le volet permettant l'enseignement de certaines matières scientifiques en langue française. Les députés du PJD avaient souligné leur hostilité à cette réforme et menaçait de s'y opposer. Cependant, le Chef du gouvernement a refusé de recourir à l'article 103 alinéa 2 et la réforme a été finalement adoptée grâce à l'abstention de plusieurs députés issus du PJD.

gouvernement. » Au regard de l'exigence d'une majorité absolue des membres composant la chambre basse, il paraît difficile qu'un tel vote puisse aboutir à moins que des partis formant la coalition gouvernementale décident d'y mettre fin. Pourtant, malgré la relative simplicité des conditions permettant la mise en œuvre de cet article, il n'a pas été utilisé jusqu'à présent. Étant donné que le système électoral marocain n'entraîne pas l'attribution d'une majorité absolue à un seul parti, une coalition est alors nécessaire pour la formation d'une majorité. Généralement, les chefs des partis politiques formant la majorité récupèrent des portefeuilles ministériels et siègent en Conseil de gouvernement au cours duquel sont délibérés les projets de loi. À cette occasion, si un désaccord apparaissait entre les différentes composantes de la majorité gouvernementale, le Chef du gouvernement préférerait négocier avec ses partenaires afin d'éviter l'affront que pourrait constituer le rejet du texte, ou pire la dissolution de la coalition.

Quoiqu'il en soit, le gouvernement dispose de cet outil qui vise à forcer l'adoption d'une loi sans recourir aux votes ou aux débats parlementaires. Certes, la configuration politique actuelle rend l'usage de cet article peu probable, mais cela ne signifie pas pour autant que son utilisation devra être exclue dans les législations futures. Il reste donc à espérer que les prochaines majorités gouvernementales continueront à opter pour le débat parlementaire au lieu de recourir à l'article 103 de la Constitution.

Le dessaisissement du Parlement se constate également à travers la prépondérance de l'exécutif dans la fixation de l'ordre du jour. Ainsi, l'article 82 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *L'ordre du jour de chaque Chambre est établi par son bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé.* » Disposition commune à toutes les Lois fondamentales marocaines depuis 1962, elle s'inspire clairement de l'article 48 de la Constitution de 1958 dans sa version initiale. Ce dernier prévoyait : « *L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.* » Toutefois, la révision constitutionnelle de 2008, ayant pour objectif notamment de réhabiliter le Parlement, a prévu d'importantes modifications au niveau de la fixation de l'ordre du jour. Il est désormais partagé entre le gouvernement et le Parlement de la manière suivante :

« - deux semaines de séance sur quatre réservées par priorité, et dans l'ordre qu'il a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour (article 48, alinéa 2) ;

- priorité d'inscription à l'ordre du jour, à la demande du Gouvernement, des textes spécifiques (les lois de finances, par exemple) ou de textes transmis par l'autre assemblée depuis au moins six semaines (article 48, alinéa 3) ;

- une semaine de séance sur quatre réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (article 48, alinéa 4) ;

- un jour de séance par mois réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative de ses groupes politiques d'opposition et de ses groupes minoritaires (article 48, alinéa 5) ;

- une séance par semaine au moins -y compris pendant les sessions extraordinaires- réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement (article 48, dernier alinéa)⁸⁶¹. »

Le constituant marocain n'a malheureusement pas fait le choix d'associer davantage le Parlement dans la fixation de l'ordre du jour. Il s'est contenté de prévoir :

- une séance par semaine réservée dans chaque Chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement (article 100 alinéa 1) ;
- une séance par mois durant laquelle le Chef du gouvernement apporte des réponses aux questions de politique générale (article 100 alinéa 2) ;
- une journée par mois réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition (article 82 alinéa 2)
- une séance par un an réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques (article 101 alinéa 2).

Dès lors, il est clair que le gouvernement tient un rôle central dans la fixation de l'ordre du jour des deux assemblées parlementaires. C'est à lui donc que revient la charge d'organiser le calendrier législatif et de déterminer ses priorités. Le Parlement dispose alors d'un champ

⁸⁶¹ SÉNAT, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, [en ligne], [consulté le 28 juin 2021] https://www.senat.fr/role/fiche/reforme_constit_2008.html#1

d'intervention restreint lui permettant d'examiner ses propres textes. Il doit alors composer avec un gouvernement agissant comme « maître des horloges ».

Enfin, le dessaisissement du Parlement se constate de manière évidente avec l'usage des décrets-lois et des lois d'habilitation. À ce titre, l'article 81 de la Constitution prévoit : « *Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du Parlement, soumis à ratification de celui-ci. Le projet de décret-loi est déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants. Il est examiné successivement par les commissions concernées des deux Chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours. A défaut, la décision est prise par la commission concernée de la Chambre des Représentants.* » À la lecture de cet article, il apparaît que le constituant a souhaité permettre au gouvernement de légiférer dans l'intervalle des sessions. Cela nécessite dans un premier temps l'approbation des commissions concernées avec une prévalence conférée à la commission siégeant à la Chambre des représentants et ensuite, lorsque le projet de décret-loi est adopté, il doit être soumis à la ratification du Parlement lors de la session ordinaire suivante. Par conséquent, la pratique des décrets-lois vise essentiellement à permettre au gouvernement d'agir de manière rapide mais sans pour autant supprimer la compétence du Parlement en la matière. Toutefois, ce procédé, bien que limité dans le temps, empêche dans une large mesure la bonne tenue des débats et amendements parlementaires au regard des conditions d'urgence qui accompagnent ce type de procédé.

La même remarque peut être établie concernant les lois d'habilitation prévues à l'article 70 de la Constitution qui dispose : « *Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du Parlement.* » Le régime juridique des lois d'habilitation, inspiré de l'article 38 de la Constitution française⁸⁶², a été évoqué dans le titre I chapitre II de cette recherche. Aussi, il

⁸⁶² L'article 38 de la Constitution française de 1958 dispose : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.* » §

convient de s'intéresser davantage aux conséquences de ce procédé par rapport à la compétence législative du Parlement. En effet, les lois d'habilitation permettent au gouvernement de légiférer à la place du Parlement de manière ponctuelle et circonscrite. Elles impliquent certes l'accord de la Chambre des représentants, mais elles conduisent inéluctablement à réduire l'intervention des parlementaires au niveau des débats et des discussions et limitent l'usage du droit d'amendement.

À la lumière de l'ensemble de ces éléments, il est permis d'avancer que le constituant marocain a été assez ambigu, voire contradictoire, quant aux pouvoirs accordés au Parlement. Il a cherché indéniablement à revaloriser cette institution en lui conférant plus de compétences, mais l'a en même temps fermement encadrée en prévoyant un ensemble de « garde-fous » conférant au gouvernement de larges possibilités d'intervention dans la procédure législative. D'ailleurs, le pouvoir du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement n'a pas résisté non plus à la volonté du constituant d'instaurer un parlementarisme fortement rationalisé.

B- Un pouvoir de contrôle du Parlement encore limité.

Le contrôle de l'activité gouvernementale est l'une des missions essentielles du Parlement. Toutefois, la pratique institutionnelle peut révéler des difficultés dans l'exercice de cette mission notamment du fait de la logique majoritaire qui protège l'exécutif en place dans les régimes parlementaires. Au Maroc, la mission de contrôle du gouvernement par le Parlement est certes encadrée par la Constitution, mais cet encadrement est davantage accentué dans la pratique. Il se manifeste notamment à travers l'insuffisance des moyens d'information du Parlement (1) et l'efficacité relative des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement (2).

1- L'insuffisance des moyens d'information du Parlement.

Le contrôle de l'activité gouvernementale par les parlementaires nécessite qu'ils soient informés des actions menées par l'exécutif. Cette information peut s'établir à travers les questions écrites et orales (a) et la création des commissions d'enquête parlementaire (b).

a- Au niveau des questions écrites et orales

Le contrôle de la politique gouvernementale s'établit à travers plusieurs moyens parmi lesquelles on retrouve la procédure des questions. Cette dernière permet aux parlementaires de

recevoir des informations susceptibles de les éclairer sur l'action de l'exécutif. Les questions peuvent être écrites ou orales et le constituant de 2011 a donné au gouvernement vingt jours pour y répondre. Les règlements intérieurs des deux chambres précisent qu'elles doivent concerner un sujet précis et ne pas contenir d'imputations d'ordre personnel⁸⁶³.

Cependant, aucune sanction n'est prévue si une question n'a pas reçu de réponse de la part de son destinataire. L'article 259 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants (RICR) indique que lorsqu'un membre du gouvernement n'apporte pas de réponses à la question orale d'un député, ce dernier peut demander son inscription dans l'ordre du jour de la séance suivante. Toutefois, s'agissant des questions écrites restées sans réponse, l'article 276 du RICR se contente d'indiquer que le président de la séance consacrée aux questions orales doit préciser en début de séance le nombre de questions écrites posées, le nombre de réponses apportées et le nombre de questions restées sans réponses. Par conséquent, l'obligation pour le gouvernement de répondre aux interrogations des parlementaires relève plutôt du sens du devoir des ministres et de leur bonne volonté de collaborer avec les élus. À ce titre, il convient de comparer le nombre de questions posées par les deux chambres et le taux de réponses y afférant afin de déterminer dans quelle mesure les membres du gouvernement sont réceptifs aux questions des parlementaires.

			2007/2011	2011/2016	2016/2021
Questions orales	posées	CR	5034	11.008	15.507
		CC	N.C	4662	7251
	réponse	CR	2844 (56%)	3328 (30%)	2585 (16%)
		CC	N.C	2579 (55%)	2601 (36%)
Questions écrites	posées	CR	8969	26.921	24.897
		CC	559	1219	4919
	réponse	CR	7623 (84%)	18.733 (69%)	14.682 (59%)
		CC	479 (85%)	612 (50%)	2731 (56%)

⁸⁶³ Article 258 alinéa 3 du règlement intérieur de la Chambre des représentants et article 281 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

Le tableau⁸⁶⁴ démontre un accroissement du nombre des questions posées par les parlementaires depuis l'adoption de la Constitution de 2011. En revanche, le taux de réponse du gouvernement a baissé, illustrant par conséquent l'incapacité de l'exécutif à suivre cette inflation. Lorsque l'on analyse les statistiques de la Chambre des représentants, on constate que sous la huitième législature (2007-2011) le taux de réponse avoisinait les 56% pour les questions orales et 84% pour les questions écrites, alors que celui-ci est redescendu sous la neuvième législature à 30% pour les questions orales et 69% pour les questions écrites et a même atteint 16% pour les questions orales et 59% pour les questions écrites sous la dixième législature.

Ces chiffres établissent la nécessité pour les cabinets ministériels d'augmenter leurs effectifs de manière à accompagner la croissance des questions écrites, notamment celles des députés. De plus, s'agissant des questions orales inscrites dans l'ordre du jour, il conviendrait d'apporter des modifications permettant d'accroître le temps de participation des ministres en encadrant davantage le temps de parole conféré aux parlementaires et aux membres du gouvernement. À titre d'exemple, lorsque l'Assemblée nationale française a appliqué en 1993 la limitation de la durée des interventions des ministres et des députés à deux minutes trente, cela a eu pour conséquence de multiplier par trois le nombre des questions posées au cours d'une séance⁸⁶⁵.

Enfin, les règlements des assemblées parlementaires devraient prévoir des mécanismes de rationalisation des questions écrites et des formes de « sanctions⁸⁶⁶ » aux manquements des ministres à leur obligation de répondre. Le droit comparé peut offrir à ce titre des exemples intéressants. En effet, un délai impératif de six semaines est donné à la Commission, au Conseil de l'Union européenne et au Conseil européen pour répondre aux questions posées par les députés européens⁸⁶⁷. Toutefois, si une question n'a pas reçu de réponse, l'article 138 alinéa 5

⁸⁶⁴ Les statistiques figurant dans ce tableau sont issues des rapports édités par le ministère des Relations avec le Parlement et publié sur son site internet institutionnel. Dans le tableau, CR désigne Chambre des représentants et CC Chambre des conseillers in MINISTÈRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT, *Bilan* (en arabe), [en ligne], [consulté le 12 août 2022 <http://www.mcrpsc.gov.ma/Bilan>]

⁸⁶⁵ MARTIN Arnaud, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit. p. 273

⁸⁶⁶ MOYSAN Émilie, « Les questions écrites des parlementaires : un dispositif aux pieds d'argile », *Petites Affiches*, Lextenso, n° 116, 2016, p. 11

⁸⁶⁷ Article 138 alinéa 3 du règlement intérieur du Parlement européen ; « Chaque député, groupe politique ou commission peut poser au maximum vingt questions sur une période continue de trois mois. En règle générale, le destinataire répond aux questions qui lui sont adressées dans un délai de six semaines à compter de leur transmission. Toutefois, chaque mois, tout député, groupe politique ou commission peut désigner une de ses questions comme « question prioritaire », à laquelle le destinataire doit répondre dans un délai de trois semaines à compter de sa transmission. » in *Ibid.*

du Règlement intérieur du Parlement européen indique que « *la commission compétente peut décider de l'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine réunion.* » De plus, le même règlement encadre le nombre de questions écrites au niveau de l'article 138 aliéna 3 qui indique : « *Chaque député, groupe politique ou commission peut poser au maximum vingt questions sur une période continue de trois mois.* » Ainsi, les solutions appliquées par le Parlement européen peuvent être transposées au Maroc de manière à améliorer le taux de réponse aux questions écrites et orales des parlementaires.

Alors que les questions paraissent comme des outils limités de contrôle de la politique gouvernementale au regard de la faiblesse du taux de réponse de l'exécutif, les commissions d'enquête parlementaire peuvent être un moyen efficace pour réaliser ce contrôle et obtenir des réponses précises sur un sujet déterminé. Toutefois, le recours à ces commissions demeure très faible également.

b- Au niveau des commissions d'enquête parlementaire

Le recours aux commissions d'enquête parlementaire au Maroc est rare. Seules six commissions ont été formées depuis 1979 par la Chambre des représentants⁸⁶⁸ et cinq par la Chambre des conseillers⁸⁶⁹. Les parlementaires préfèrent recourir aux missions exploratoires et aux visites de terrain pour s'informer de l'action du gouvernement. En témoigne d'ailleurs la réticence de la Chambre des représentants à créer une commission d'enquête au sujet des marchés conclus par le ministère de la Santé relatifs aux équipements et matériels médicaux commandés à la suite de l'épidémie de la Covid-19⁸⁷⁰. Le PAM, principal parti d'opposition,

⁸⁶⁸ Il s'agit de :

- La commission d'enquête du 30 mai 1979 relative aux fuites de l'examen du baccalauréat.
- La commission d'enquête du 11 décembre 1991 relative aux événements de la ville de Fès.
- La commission d'enquête du 28 décembre 1995 relative à la lutte contre la drogue.
- La commission d'enquête du 12 juillet 2000 relative à la situation de la banque Crédit Immobilier et Hôtelier.
- La commission d'enquête du 18 juin 2008 relative aux événements de la ville de Sidi Ifni.
- La commission d'enquête du 12 novembre 2011 relative aux événements du camp de Gdim Izik et de la ville de Laâyoune.

⁸⁶⁹ Il s'agit de :

- La commission d'enquête du 05 juin 2000 relative à la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale.
- La commission d'enquête du 13 août 2012 relative à l'Office de Commercialisation et d'Exportation.
- La commission d'enquête du 13 mars 2017 relative à la Caisse Marocaine de la Retraite.
- La commission d'enquête du 17 juin 2018 sur l'Office National Marocain du Tourisme.
- La commission d'enquête du 17 juin 2018 sur l'autorisation gouvernementale d'importation des déchets

⁸⁷⁰ YOUNSI Mohamed, « Marchés Covid-19 : la commission d'enquête parlementaire est-elle passée à la trappe ? », [en ligne], *Kiosque360*, 2 décembre 2020, [consulté le 8 juillet 2021] <https://m.le360.ma/politique/marches-covid-19-la-commission-denquete-parlementaire-est-elle-passee-a-la-trappe-228549>

avait demandé la mise en place d'une commission d'enquête à ce sujet sauf que, faute de soutien d'autres partis d'opposition, celle-ci n'a pu aboutir⁸⁷¹. C'est alors, le PJD, parti majoritaire, a décidé de créer une mission exploratoire conformément à l'article 107 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants⁸⁷².

Pour expliquer cette réticence, des sources parlementaires ont indiqué : « *les députés n'étaient pas chauds pour la création d'une commission d'enquête parlementaire, non parce que les conclusions de cette commission pourraient baliser la voie à des poursuites judiciaires, mais parce que d'autres instances sont compétentes pour mener cette mission de contrôle, à savoir la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances, alors que le Parlement reste dans le volet politique du contrôle* ». Et de faire remarquer que « *l'excès dans la création des commissions d'enquêtes parlementaires pourrait être soldé par des effets négatifs* », précisant que « *le Parlement ne peut pas tout faire* »⁸⁷³.

Cette analyse, pour le moins surprenante, témoigne de l'autolimitation, ou ce que désignait La Boétie comme la « servitude volontaire » du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement. La Cour des comptes est certes compétente pour contrôler l'usage de l'argent public, mais cette compétence n'est pas exclusive et n'empêche pas pour autant le Parlement d'exercer sa mission de contrôle. À titre de comparaison, 17 commissions d'enquête ont été créées par l'Assemblée nationale française sous la XIV^e législature (2012-2017) et 25 sous la XV^e législature (2017-2022)⁸⁷⁴. Il est alors étonnant qu'au Maroc, une seule commission d'enquête soit constituée sous les deux dernières législatures au sein de la Chambre des représentants. Certes, les députés ont effectué 12 missions exploratoires sous la neuvième législature (2011-2016) et 24 sous la dixième législature (2016-2021) lorsque les conseillers ont effectué cinq visites de terrain sous la neuvième législature et six sous la dixième.

⁸⁷¹ L'article 67 de la Constitution indique qu'une commission d'enquête parlementaire peut être créée à la demande d'un tiers des membres composant la Chambre des représentants. Toutefois, le PAM ne disposant que du quart des sièges au sein de la chambre basse, n'a pas pu réunir le soutien des autres partis d'opposition.

⁸⁷² L'article 107 énonce que les commissions permanentes peuvent, à la demande du président de la commission concernée, après approbation de son bureau, du président du groupe ou groupement parlementaire, ou le tiers des membres de la commission permanente, mener une mission exploratoire temporaire sur les conditions d'application d'un texte de loi donné, ou d'un sujet d'intérêt général, ou relatif à une activité gouvernementale ou administrative ou d'entreprise publique, et ce, avec l'approbation du Bureau de la Chambre. L'objet de la mission exploratoire devra ainsi relever des secteurs, domaines et institutions dont la commission est compétente.

⁸⁷³ YOUNSI Mohamed, « Marchés Covid-19 : la commission d'enquête parlementaire est-elle passée à la trappe ? », *op.cit.*

⁸⁷⁴ ASSEMBLEE NATIONALE, « Statistiques de l'activité parlementaire », [en ligne], *Site internet institutionnel de l'Assemblée nationale*, [consulté le 12 août 2022] <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire>

Cependant, ces missions et visites n’offrent pas les mêmes garanties en matière de contrôle de l’action gouvernementale que les commissions d’enquête parlementaire dans la mesure où ces dernières durent plus longtemps et permettent d’auditionner le gouvernement et les responsables publics de manière plus complète et approfondie. Elles peuvent également aboutir à la saisine de la justice s’il apparaissait que des fautes pénales étaient commises. Il incombe alors de souligner que la mission exploratoire précitée (relative aux commandes passées par le ministère de la Santé pendant la pandémie de la Covid-19) avait conclu à des dysfonctionnements. Cependant, l’absence du ministre lors des travaux liés à ce rapport a empêché l’adoption de ce texte en séance plénière, avant la clôture du Parlement. À cet égard, le président de la Chambre des représentants a déclaré : « *Nous aurions aimé que ce rapport soit validé en plénière et mis à la disposition du public, mais, malheureusement, cela n’a pas été possible, car le ministre n’a pas été en mesure d’assister aux travaux de la mission d’information*⁸⁷⁵. » Il ajouta également : « *Nous pouvons nous interroger alors sur l’utilité des rapports rendus par le Parlement si le gouvernement refusait de répondre aux convocations du Parlement*⁸⁷⁶. »

Pour tenter d’expliquer les raisons de la réticence du Parlement dans la création des commissions d’enquête, il convient de prendre en considération la question de la responsabilité du gouvernement devant le Roi⁸⁷⁷. La pratique institutionnelle démontre que le gouvernement est davantage responsable devant le Roi que devant le Parlement. En témoigne d’ailleurs le *Hirak* du Rif que la région d’Al Hoceima a connu à la fin de l’année 2016. Après que les habitants soient sortis nombreux manifester pour réclamer plus d’attention à cette région, l’une des plus pauvres du pays⁸⁷⁸, le Roi Mohammed VI a décidé de créer une commission d’inspection chargée d’enquêter sur les dysfonctionnements ayant accompagné la réalisation des projets du plan « Al Hoceima, phare de la Méditerranée ». Cette commission, composée du

⁸⁷⁵ JAAFAR Nora, « Santé : des marchés publics de 220 MDH ont été attribués à 45 sociétés non qualifiées », [en ligne], *Lebrief.ma*, 16 juillet 2021, [consulté le 17 juillet 2021] <https://www.lebrief.ma/11963-sante-des-marches-publics-de-220-mdh-ont-ete-attribues-45-societes-non-qualifiees>

⁸⁷⁶ EL ASRI Abderrahim, « Le président de la Chambre des représentants critique la faiblesse de l’interaction du gouvernement par rapport aux initiatives des représentants de la nation » [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 15 juillet 2021, [consulté le 17 juillet 2021] <https://www.hespress.com/%d8%b1%d8%a6%d9%8a%d8%b3-%d9%85%d8%ac%d9%84%d8%b3-%d8%a7%d9%84%d9%86%d9%88%d8%a7%d8%a8-%d9%8a%d9%86%d8%aa%d9%82%d8%af-%d8%b6%d8%b9%d9%81-%d8%aa%d8%ac%d8%a7%d9%88%d8%a8-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88-850478.html>

⁸⁷⁷ Cette question sera traitée en détail dans la section et le chapitre suivants. Toutefois, dans l’intérêt de la démonstration, nous préférons d’ores et déjà l’évoquer.

⁸⁷⁸ GOUËSET Catherine, « Maroc : pourquoi le Rif se rebelle », [en ligne], *L’express*, 31 mai 2017, [consulté le 13 juillet 2021] https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/maroc-pourquoi-le-rif-se-rebelle_1913035.html

ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Économie, avait rendu des rapports qui concluaient à des dysfonctionnements et des retards mais excluaient toute malversation⁸⁷⁹. Par la suite, le Roi a confié les ultimes vérifications à la Cour des comptes. Le 24 octobre 2017, le Chef de l'État reçut le Premier président de la Cour des comptes en présence du Chef du gouvernement, du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Économie. Suite au rapport remis par la Cour, le Roi décida de limoger le jour même les ministres de l'Intérieur, de la Santé et de l'Habitat au moment des faits ainsi que les directeurs de l'OFPPT (Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail) et de l'ONEE (Office national de l'électricité et de l'eau potable)⁸⁸⁰. Le communiqué du Cabinet royal indiquait également que cinq ministres au moment des faits⁸⁸¹ devaient être écartés de toute responsabilité publique car « *ils ont trahi la confiance qui a été placée en eux* »⁸⁸².

L'exemple cité plus haut démontre donc clairement la réalité de la responsabilité du gouvernement devant le Roi. Devant l'incapacité des partis politiques à former des commissions d'enquête, le Chef de l'État apparaît alors comme l'autorité suprême chargée de contrôler l'action de l'exécutif et sanctionner les éventuels abus. Dès lors, le Parlement rentre dans une logique d'autolimitation en matière de contrôle du gouvernement conduisant également à affaiblir les mécanismes de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement.

2- L'efficacité relative des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement.

L'article 88 de la Constitution instaure, pour la première fois de l'histoire parlementaire du Maroc, un vote d'investiture succédant à la nomination du gouvernement par le Roi. Le Chef du gouvernement doit présenter en début de mandat le programme qu'il souhaite appliquer, suivi d'un débat au sein des deux chambres et un vote exclusif de la Chambre des représentants. Il s'agit alors d'un argument supplémentaire en faveur du caractère parlementaire du régime politique instauré par le constituant, souhaitant créer une solidarité entre le gouvernement et le Parlement à travers la mise en place de la procédure d'investiture.

⁸⁷⁹ « Al Hoceima : Le Roi reçoit le rapport de la Cour des comptes et limoge des ministres », [en ligne], *Médias24*, 24 octobre 2017, [consulté le 13 juillet 2021] <https://www.medias24.com/2017/10/24/al-hoceima-le-roi-recoit-le-rapport-de-la-cour-des-comptes-et-limoge-des-ministres/>

⁸⁸⁰ *Ibid.*

⁸⁸¹ Il s'agit du ministre de l'Éducation nationale, du ministre du Tourisme, du ministre de la Jeunesse et des Sports, du ministre de la Culture et du secrétaire d'État chargé de l'Environnement, in *Ibid.*

⁸⁸² *Ibid.*

Néanmoins, l'interprétation de l'article 88 de la Constitution a très vite posé problème. Il dispose dans son premier alinéa : « *Après la désignation des membres du gouvernement par le Roi, le Chef du Gouvernement présente et expose devant les deux Chambres du Parlement réunies, le programme qu'il compte appliquer.* » Le premier gouvernement Benkirane (janvier 2012 - octobre 2013) composé d'une alliance de quatre partis politiques dont le Parti de l'Istiqlal a connu sa première crise majeure lorsque ce dernier a décidé de quitter la majorité gouvernementale. À la suite de plusieurs mois de tractations, le RNI a accepté de rejoindre la majorité conduisant naturellement à la formation d'un nouveau gouvernement (octobre 2013 - avril 2017) que le Roi Mohammed VI a nommé le 10 octobre 2013. Dès lors, il convenait de savoir s'il s'agissait d'un nouveau gouvernement, et dans ce cas un nouveau vote d'investiture serait nécessaire, ou s'il s'agissait plutôt d'un simple remaniement ministériel, ne justifiant pas alors la présentation du programme du gouvernement à nouveau. L'opposition parlementaire demandait à Abdelilah Benkirane de se présenter devant le Parlement afin de demander l'investiture de son cabinet dans sa deuxième version. Toutefois, le Chef du gouvernement n'a pas souhaité répondre favorablement à cette demande considérant qu'elle était fondée sur des raisons davantage politiques que juridiques et constitutionnelles⁸⁸³.

Certes, l'article 88 de la Constitution marocaine n'indique pas clairement à quel moment un gouvernement doit présenter son programme devant le Parlement afin de demander l'investiture, tandis que l'article 99 de la Constitution espagnole rattache l'investiture au renouvellement du Congrès des députés⁸⁸⁴. Dans le silence de la Loi fondamentale marocaine, il conviendrait de revenir à l'esprit de la Constitution qui a souhaité renforcer les pouvoirs du Parlement et accroître la légitimité du gouvernement à travers son investiture par les représentants de la nation. Lorsque le Chef du gouvernement a présenté pour la première fois le programme de son cabinet, il l'a fait en concertation avec ses alliés parmi lesquels figurait le

⁸⁸³ BELKACEM Mohamed, « Benkirane se réunit avec les ténors de son parti pour repousser la demande "d'investiture" de l'opposition », [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 24 octobre 2013, [consulté le 18 juillet 2021] <https://www.hespress.com/%D8%A8%D9%86%D9%83%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%8A%D8%AC%D9%85%D8%B9-%D9%82%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%AD%D8%B2%D8%A8%D9%87-%D9%84%D8%B5%D8%AF-%D9%85%D8%B7%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9-146250.html>

⁸⁸⁴ L'article 99 de la Constitution espagnole dispose :

« 1. *A la suite de chaque renouvellement du Congrès des députés, et dans les autres cas où la Constitution le prévoit, le roi, après avoir consulté les représentants désignés par les groupes politiques dotés d'une représentation parlementaire, et par l'intermédiaire du président du Congrès, propose un candidat à la présidence du gouvernement.*

2. *Le candidat proposé conformément aux dispositions du paragraphe précédent expose devant le Congrès des députés le programme politique du gouvernement qu'il entend former et il sollicite la confiance de la chambre ... »*

parti de l'Istiqlal. Le RNI, alors dans les rangs de l'opposition, avait voté contre ce programme politique. Toutefois, étant donné que la majorité gouvernementale a connu un changement notable après le départ des ministres de l'Istiqlal et le remaniement du gouvernement, il est normal qu'un nouveau programme puisse émerger. Le RNI, après environ trois mois de tractations, a accepté de faire son entrée au gouvernement, mais au prix de concessions politiques. Il aurait été louable de présenter au Parlement le nouveau programme du gouvernement, composé différemment et disposant d'orientations un tant soit peu différentes par rapport au précédent.

Enfin, pendant les deux législatures suivant l'adoption de la Constitution de 2011, aucune motion de censure n'a été provoquée ni à l'initiative du gouvernement ni à l'initiative de la Chambre des représentants. On ne peut certes critiquer l'absence de mise en œuvre des mécanismes conduisant à l'engagement de la responsabilité politique de l'exécutif. Cependant, la pratique institutionnelle démontre une prééminence de la lecture présidentiale de la Constitution de 2011, aboutissant à l'apparition d'un régime moniste inversé (le gouvernement responsable en pratique uniquement devant le Roi). Pourtant, nous pouvons avancer que l'esprit de la Constitution est différent, puisqu'elle a favorisé la collaboration entre le gouvernement et le Parlement et a consacré un rééquilibrage dans l'exercice du pouvoir exécutif au sommet de l'État.

Section 2 : Le rééquilibrage de l'exercice du pouvoir exécutif au sommet de l'État.

Dans son discours du 9 mars 2011, le Roi Mohammed VI a fixé comme quatrième fondement de la réforme constitutionnelle : « *la consolidation du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et l'approfondissement de la démocratisation, de la modernisation et la rationalisation des institutions.* » Afin d'atteindre cet objectif, le Chef de l'État a souhaité accroître les compétences du Chef du gouvernement et renforcer son statut en le désignant au sein du parti politique arrivé en tête des élections législatives. Le constituant a alors cherché à réguler les rapports au sein de l'exécutif bicéphale (Paragraphe 1) bien que certaines questions relatives à la répartition des compétences entre le Roi et le Chef du gouvernement soient demeurées en suspens (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- La recherche par le constituant de la régulation des rapports de l'exécutif.

L'article 1^{er} de la Constitution qualifie le régime marocain de « *monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale* ». Le terme monarchie parlementaire renvoie généralement aux monarchies européennes dans lesquelles le Chef de l'État règne mais ne gouverne pas. Il s'agit de systèmes primo-ministériels consacrant la prééminence du premier ministre qui bénéficie de la légitimité de sa désignation à la suite des élections législatives. Ce régime conduit également à un effacement du rôle du Roi dans la gestion des affaires publiques au profit du chef de l'exécutif. Or, sans arriver à ce stade, le constituant marocain a tenté de traiter la répartition des compétences entre le Roi et le Chef du gouvernement en prenant en considération la culture juridique et politique marocaine dans laquelle le Roi est également Commandeur des croyants, bénéficiant d'une légitimité populaire et religieuse inaltérable. Ainsi, le constituant a scindé les deux attributions classiques des souverains marocains en distinguant les attributions royales (A) et a tenté de revaloriser le Chef du gouvernement comme détenteur du pouvoir exécutif (B).

A- La distinction des attributions royales.

La Constitution de 2011 a distingué dans deux articles différents, les deux fonctions traditionnelles attribuées aux souverains marocains. L'article 41 traite des prérogatives religieuses du Roi en tant que Commandeur des croyants (1) et l'article 42 traite des prérogatives temporelles du Roi en tant que Chef de l'État (2).

1- Le Roi, Commandeur des croyants.

Imarat Al Mouminine (la commanderie des croyants) est l'un des traits caractéristiques du régime politique marocain. Or, le terme *Amir El Mouminine* (commandeur des croyants) fut utilisé la première fois pendant la période du *Khalifat* en 632⁸⁸⁵. Après le décès du prophète de l'Islam, un *khailf* (successeur) fut choisi et Abou Bakr⁸⁸⁶ devint par conséquent le premier *khalife* du prophète. Après son décès, son successeur, également compagnon du prophète, décida de s'attribuer le statut d'*Amir El Mouminine*, uniquement pour éviter qu'on l'appelle *le khalife du khalife du prophète*⁸⁸⁷. Il convient de préciser alors que le *khalife* n'était pas un

⁸⁸⁵ DUPRET Baudouin, *La Charia. Des sources à la pratique, un concept pluriel*, Paris, La découverte, 2014, p.31

⁸⁸⁶ Abou Bakr Essedik était un compagnon du prophète Mohamet et également son gendre.

⁸⁸⁷ Il s'agit d'Omar Ibn Khattab qui succéda à Abou Bakr Essedik en 634

monarque absolu. Sa nomination était du ressort de la communauté qui pouvait toujours le révoquer et son autorité n'avait aucun caractère divin⁸⁸⁸. L'exercice du pouvoir au Maroc s'éloignera au fur et à mesure de la conception primaire de la *khilafat* et d'*Imart Al Mouminine*.

Avant le protectorat, les sultans marocains n'étaient pas réellement dotés d'un pouvoir spirituel. Du fait de leur descendance du prophète, ils pouvaient exercer quelques prérogatives religieuses secondaires comme la direction de la prière du vendredi à titre d'exemple⁸⁸⁹. Cependant, après l'indépendance du Maroc, le Sultan Mohammed V, conseillé par son fils le prince héritier Moulay El Hassan, a souhaité instaurer une monarchie gouvernante et ne pas céder le pouvoir au Parti de l'Istiqlal qui avait milité pour l'indépendance du Royaume et bénéficiait d'une grande popularité auprès des citoyens.

Au moment de l'élaboration de la Constitution de 1962, le Roi Hassan II a saisi l'intérêt d'asseoir son autorité par le biais de la religion. L'article 19 des constitutions précédentes considérait alors le Roi comme « *Amir Al Mouminine, représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veillant au respect de l'Islam et de la Constitution et protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités.* » La légitimité religieuse du Roi, issue de sa descendance du Prophète et doublée par l'existence d'un lien d'allégeance (*bayaâ*) entre le souverain et la communauté, conduit à une sacralisation de la personne du Roi, placé au-dessus des contingences politiques. Cette légitimité précède et subsiste au texte constitutionnel. Comme le souligne Baudouin Dupret : « *Au-delà de celles-ci [des techniques du constitutionnalisme issues du système normatif formel], prend place ce système de pouvoir fondamental fait de normes suprêmes non codifiées se développant hors de la constitution-code, véritable système contraignant informel et non déclaré venant rivaliser d'effectivité avec le droit positif*⁸⁹⁰. »

Le Roi Hassan II indiquait le 13 octobre 1978 lors d'un discours adressé à la Chambre des représentants : « *Le contrôle de Dieu, c'est celui de votre conscience. Votre action sera appréciée par Dieu et par son Prophète, c'est-à-dire le représentant de son Prophète sur terre, qui est le responsable suprême dans le pays... Le contrôle de celui que Dieu a chargé de la*

⁸⁸⁸ KASMI Mohamed, *L'Islam et le système politique marocain*, MARTINEZ Jean-Claude (dir.), thèse de doctorat, droit, université Panthéon-Assas, 1999, p. 41

⁸⁸⁹ BENDOUROU Omar, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, op. cit., p.24

⁸⁹⁰ DUPRET Baudouin. « Violence politique, violence juridique et dualité normative » in DUPRET Baudouin (éd.), *Le phénomène de la violence politique : perspectives comparatistes et paradigme égyptien*, Le Caire, CEDEJ - Égypte/Soudan, 1994, p. 70

haute mission d'être le successeur du Prophète est indispensable non seulement sur le pouvoir exécutif mais encore sur le pouvoir législatif. » De plus, à l'occasion d'un entretien avec le journal *Le Monde* en 1992, le défunt Roi indiqua : « *Au demeurant, l'Islam m'interdirait de mettre en place une monarchie constitutionnelle dans laquelle le souverain déléguerait tous ses pouvoirs et régnerait sans gouverner. Je peux déléguer mes pouvoirs mais je n'ai pas le droit, de ma propre initiative, de me désister de mes prérogatives, car elles sont aussi spirituelles*⁸⁹¹. » Il est donc clair que la légitimité religieuse du Roi constitue un motif suffisant, permettant de justifier l'instauration d'une monarchie gouvernante. L'obéissance au Roi devient alors une obligation religieuse conformément à la Sourate 04 Verset 59 qui indique : « *Ô vous qui croyez, obéissez à Dieu, obéissez à son Prophète et à ceux d'entre vous qui exerce l'autorité.* »

Au lieu d'être un titre honorifique, *Imarat Al Mouminine* (la commanderie des croyants) est devenue alors un outil politique dont dispose le Roi. En effet, le Roi Hassan II se considérait comme investi d'une mission divine impérative, celle de la conduite du peuple marocain⁸⁹². Rappelons que suite au refus des députés de l'USFP (parti socialiste) de siéger au Parlement en 1981, le Roi menaçait de les chasser de la communauté musulmane en sa qualité de commandeur des croyants⁸⁹³. En octobre 1983, le Chef de l'État utilisa l'article 19 pour remplacer le Parlement jusqu'à la tenue de nouvelles élections un an après⁸⁹⁴.

Néanmoins, la commanderie des croyants offre pour le Maroc des avantages indéniables. Elle permet de limiter l'intervention des groupes ou partis politiques dans le champ religieux et de garantir l'application d'un Islam tolérant et modéré⁸⁹⁵. Elle contribue également à l'unification de l'interprétation et de la pratique religieuse conduisant par conséquent à établir une stabilité culturelle importante. C'est d'ailleurs à travers le statut de commandeur des croyants que le Roi Mohammed VI décida et réussit à réformer le Code de la famille en 2004 répondant alors aux revendications du mouvement féministe marocain.

⁸⁹¹ LE MONDE, « Un entretien avec le Roi du Maroc », [en ligne], *Le Monde*, 2 septembre 1992, [consulté le 13 août 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/09/02/un-entretien-avec-le-roi-du-maroc-l-islam-m-interdirait-de-mettre-en-place-une-monarchie-constitutionnelle-dans-laquelle-le-souverain-regnerait-sans-gouverner_3894507_1819218.html

⁸⁹² LAVOREL Sabine, *Les Constitutions arabes et l'Islam. Les enjeux du pluralisme juridique, Enjeux contemporains*, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 37-43.

⁸⁹³ TOURABI Abdellah, « Institution. Commandeur des croyants », [en ligne], *Telquel*, 3 avril 2012, [consulté le 31 juillet 2021] http://telquel.ma/2012/04/03/institution-commandeur-des-croyants_1502_7

⁸⁹⁴ ALAOUI Moulay Rachid, *L'institution parlementaire au Maroc depuis l'indépendance*, Atelier national de reproduction des thèses 2009, p. 146

⁸⁹⁵ SAINT-PROT Charles, « L'Islam au Maroc », in SAINT-PROT Charles, ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *L'exception marocaine*, éditions Ellipses, 2013, p. 56

Afin de préserver et de consolider les atouts qui résultent de cette originalité marocaine qu'est la commanderie des croyants et afin de clarifier la fonction de commandeur des croyants et celle de Chef de l'État, le constituant de 2011 a scindé dans deux articles différents les attributions du souverain. Comme l'indique Baudouin Dupret : « *La Constitution distingue les deux " corps " du roi et s'attache à réduire la possibilité de rabattre les compétences de l'un sur l'autre*⁸⁹⁶ ». Preuve de l'importance du statut de commandeur des croyants, l'article 41 de la Constitution commence par identifier les compétences d'*Amir Al Mouminine* et ce n'est que l'article suivant qui spécifiera les pouvoirs conférés au Chef de l'État.

En effet, l'article 41 de la Constitution dispose : « *Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet. (...) Le Roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui Lui sont conférées de manière exclusive par le présent article.* » Cet article permet d'établir la volonté du constituant de concentrer le champ religieux entre les mains du Roi, seul producteur du sens religieux, tout en limitant son étendue et en associant une institution devenue constitutionnelle, celle du Conseil supérieur des Oulémas, conformément à la tradition du droit public musulman qui préconise la collégialité dans la gestion des affaires de la communauté⁸⁹⁷. Néanmoins, la distinction des deux « corps du Roi » ne permet pas pour autant de délimiter clairement ce qui relève de la commanderie des croyants. Une interprétation extensive de l'article 41 conduirait alors à considérer que tout ce qui n'est pas explicitement extérieur à la religion entrerait dans le sillon de la commanderie des croyants⁸⁹⁸. Dès lors, l'adoption de réformes relatives notamment à liberté de conscience, à l'avortement ou à la légalité des relations sexuelles hors-mariage serait tributaire de la volonté du Commandeur des croyants⁸⁹⁹, même si d'un point de vue constitutionnel, c'est au Parlement de traiter de ces questions.

En plus du statut de commandeur des croyants, le Roi du Maroc est également le chef de l'État dans son acception moderne et il bénéficie à ce titre de multiples pouvoirs et prérogatives.

⁸⁹⁶ DUPRET Baudouin, *La Charia. Des sources à la pratique, un concept pluriel*, op. cit., p. 165

⁸⁹⁷ KASMI Mohamed, *L'Islam et le système politique marocain*, op.cit., p.43

⁸⁹⁸ DUPRET Baudouin, *La Charia. Des sources à la pratique, un concept pluriel*, op. cit.

⁸⁹⁹ *Ibid.*

2- Le Roi, Chef de l'État.

La Constitution de 2011 a précisé et clarifié davantage les pouvoirs du Chef de l'État dans son article 42 qui reprend plusieurs attributions déjà conférées au Roi en vertu de l'article 19 des trois premières Lois fondamentales tout en réaménageant et en créant d'autres.

À l'instar de l'article 19 des constitutions précédentes, le Roi du Maroc est considéré comme symbole de l'unité de la nation et garant de la pérennité et de la continuité de l'État. Il veille également au respect de la Constitution et à la protection des droits et libertés et garantit l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques. Par ailleurs, l'article 42 de l'actuelle Constitution fait du Roi, le Représentant suprême de l'État et non plus de la Nation tel qu'il l'était précédemment. Cela résulte notamment de l'article 2 de la Constitution faisant du Parlement le représentant unique de la nation. En outre, une correction louable a été apportée puisque le Roi n'est plus garant de l'indépendance de la nation mais plutôt de l'indépendance du Royaume. L'article 42 de la Constitution a précisé d'autres attributions conférées au souverain qui est désormais considéré comme arbitre suprême entre les institutions et veillant à leur bon fonctionnement. Il garantit également la protection du choix démocratique et le respect des engagements internationaux.

Le dernier alinéa de l'article 42 permet d'établir que le Roi n'exerce qu'une compétence d'attribution dans la mesure où tous les dahirs doivent être contresignés par le Chef du gouvernement sauf ceux relatifs au domaine religieux, aux nominations au Conseil de régence, à la nomination du Chef du gouvernement ainsi que les dahirs mettant fin aux missions du gouvernement à la suite de la démission de son chef. Aussi, la dissolution des deux chambres du Parlement, la proclamation de l'état d'exception, la nomination de six membres de la Cour constitutionnelle et les projets de révision constitutionnelle ne peuvent faire l'objet d'un contreseing du Chef du gouvernement ou de quelle qu'autorité que ce soit.

En parallèle à l'énumération des actes royaux insusceptibles de contreseing, le constituant marocain a supprimé la sacralité de la personne du Roi, autrefois prévue à l'article 23 et a gardé le principe de l'inviolabilité de la personne du Roi, rappelé désormais à l'article 46 de la Constitution. De cette inviolabilité, résulte naturellement l'irresponsabilité politique et pénale du Chef de l'État conformément aux principes fondamentaux du régime parlementaire. La situation est différente en Espagne où le Roi est évidemment irresponsable pénalement et

politiquement, mais cette irresponsabilité se conjugue avec l'impossibilité pour lui de prendre des décrets sans le contreseing d'une autorité (article 64 de la Constitution espagnole⁹⁰⁰).

Le Roi du Maroc est également Chef suprême des Forces Armées Royales et nomme par conséquent aux emplois militaires (article 53). Il préside le Conseil supérieur de sécurité (article 54) et le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (article 56). Il accrédite les ambassadeurs auprès des puissances étrangères et des organismes internationaux et reçoit l'accréditation des ambassadeurs auprès de lui (article 55 alinéa 1). Le Chef de l'État signe et ratifie les traités sauf ceux nécessitant l'approbation préalable du Parlement (article 55 alinéa 2) et exerce le droit de grâce (article 58). Enfin, il promulgue les lois dans un délai fixé à trente jours (article 26) et nomme les ministres sur proposition du Chef du gouvernement (article 47 alinéa 2).

La principale attribution dévolue au Roi demeure, à notre sens, la présidence du Conseil des ministres. Il est vrai que la Constitution de 2011 a limité les matières nécessitant délibération au sein de ce Conseil. En effet, les projets de loi ordinaires et les décrets réglementaires sont désormais délibérés uniquement en Conseil du gouvernement présidé par le Chef du gouvernement. Cependant, les domaines les plus stratégiques sont toujours du ressort du Conseil des ministres. L'article 49 de la Constitution indique que le Conseil des ministres est compétent pour délibérer sur : les orientations stratégiques de la politique de l'État, les projets de révision de la Constitution, les projets de lois organiques, les orientations générales du projet de loi de finances, des projets de textes relatifs à divers domaines (militaires, amnistie, loi-cadre), la déclaration de l'état de siège, la déclaration de guerre, la dissolution par le Chef du gouvernement de la Chambre des représentants et les nominations aux postes stratégiques.

Il convient de préciser que le Conseil des ministres n'est pas un organe collégial où les décisions se prennent à la majorité des votes. Il s'agit d'une instance dans laquelle le Chef de l'État exerce une présidence active lui permettant, non seulement d'être informé sur l'action du gouvernement, mais également de donner des directives et présenter les orientations qui doivent être suivies par l'exécutif⁹⁰¹. Ainsi, le Conseil des ministres prévu par la Constitution marocaine diffère de celui mis en place par la Constitution espagnole qui spécifie dans son article 62.g : «

⁹⁰⁰ L'article 64 alinéa 1 de la Constitution espagnole de 1978 dispose : « *Les actes du roi sont contresignés par le président du gouvernement et, le cas échéant, par les ministres compétents. La proposition et la nomination du président du gouvernement, ainsi que la dissolution, prévue à l'article 99, sont contresignées par le président du Congrès.* »

⁹⁰¹ DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël, « Maroc : réformer sans bouleverser » *op.cit.*, p. 24

il incombe au Roi d'être informé des affaires de l'État et présider, à cet effet, les réunions du Conseil des ministres, quand il l'estime opportun, à la demande du président du gouvernement.

» Ce Conseil présidé par le Chef de l'État espagnol n'a pas vocation à délibérer des textes ou adopter des orientations générales concernant la politique de l'État. Il s'agit en fait d'une instance d'information et de consultation, étant donné que la décision finale demeure du ressort du gouvernement.

Force est de constater que le Conseil des ministres marocain se rapproche davantage du Conseil des ministres français qu'espagnol. Le premier point commun est la présidence active du Conseil par le Chef de l'État et sa capacité à le convoquer à chaque fois que souhaité. Bien plus, le fonctionnement des deux conseils converge au regard de la prééminence du Chef de l'État au sein de cette institution. En effet, comme le soulignait le général de Gaulle : « *Le ministre propose, le premier ministre donne son avis et je formule la décision.* » Néanmoins, le fonctionnement du Conseil des ministres français diffère sensiblement selon que l'on soit en période de concordance des majorités ou de cohabitation. En effet, lorsque le président de la République est du même bord politique que la majorité parlementaire, sa mission s'apparente à celle d'un chef de l'exécutif. Il dirige alors l'action du gouvernement et fixe les orientations stratégiques. En revanche, en période de cohabitation, le Premier ministre redevient détenteur du pouvoir exécutif, sauf en ce qui concerne les matières réservées par la Constitution au président de la République. Or, il n'existe pas au Maroc une majorité ou une opposition royale. Le Roi étant au-dessus des partis politiques, l'opposition s'exerce à l'encontre de la majorité parlementaire gouvernante. Par conséquent, le fonctionnement du Conseil des ministres marocain ne change pas, quel que soit le bord politique de la majorité gouvernementale.

Somme toute, on peut considérer que le constituant de 2011 a confié au Chef de l'État trois rôles essentiels : il est à la fois garant, arbitre et capitaine⁹⁰². Le Roi est garant du libre exercice des cultes (article 41), de la pérennité et de la continuité de l'État (article 42 alinéa 1), de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale (article 42 alinéa 2) mais aussi de l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 107). Il est également arbitre suprême entre les institutions, chargé à ce titre de trancher les litiges qui peuvent exister entre la majorité et l'opposition⁹⁰³, intervenir en cas d'incapacité du Chef du gouvernement à former une

⁹⁰² BOUTIN Christophe, « La place du souverain dans la nouvelle Constitution du Royaume », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013, p. 95

⁹⁰³ Le Roi Hassan II avait été saisi à trois reprises par l'opposition parlementaire afin de demander un arbitrage. La première fois au sujet d'un litige relatif à l'instauration d'une session extraordinaire lors de la première

majorité⁹⁰⁴ ou dissoudre la Chambre des représentants si nécessaire⁹⁰⁵. Enfin, le Roi est capitaine notamment en temps de crise. À l’instar de l’article 16 de la Constitution française qui confère au président de la République des pouvoirs exceptionnels lorsque « *les institutions de la République, l’indépendance de la nation, l’intégrité de son territoire ou l’exécution de ses engagements internationaux sont menacées d’une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu* », la Constitution marocaine prévoit également des dispositions similaires. En effet, l’article 59 dispose : « *Lorsque l’intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements qui entravent le fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles, le Roi peut [...] proclamer par dahir l’état d’exception. De ce fait, le Roi est habilité à prendre les mesures qu’imposent la défense de l’intégrité territoriale et le retour, dans un moindre délai, au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles.* » Toutefois, il convient de souligner que le rôle de capitaine ne se vérifie pas uniquement en temps de crise. À travers la présidence du Conseil des ministres chargé de délibérer notamment sur les lois organiques, les orientations stratégiques de la politique de l’État et les orientations générales du projet de loi de finance, il est clair que le Roi dispose d’une compétence large lui permettant de décider sur le long terme. Le Chef du gouvernement, soumis à la logique quinquennale, doit alors composer avec le Roi dont la légitimité est non seulement séculaire mais aussi profondément ancrée au cœur de l’État marocain. Le souverain est alors à l’origine des grandes réformes impactant la vie de la nation

législature. La deuxième fois concernait la loi sur la privatisation adoptée au cours de la quatrième législature et enfin concernant la loi électorale de 1992 in AHOUIOU Hassan, « La fonction d’arbitre royal dans le contexte constitutionnel », [en ligne] (en arabe), *Marocdroit*, 2 mars 2016, [consulté le 14 août 2021]

https://www.marocdroit.com/%D9%88%D8%B8%D9%8A%D9%81%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AD%D9%83%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D9%82-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A_a7038.html

Le Roi Mohammed VI a également reçu une demande d’arbitrage en juin 2013 de la part du secrétaire général du Parti de l’Istiqlal, membre de la majorité parlementaire, souhaitant quitter le gouvernement. in BERRADA B., « Pour Hamid Chabat, le Maroc est confronté à un conflit institutionnel nécessitant bien un arbitrage royal », [en ligne], *Médias24*, 17 juin 2013, [consulté le 14 août 2021] <https://www.medias24.com/2013/06/17/pour-hamid-chabat-le-maroc-est-confronte-a-un-conflit-institutionnel-necessitant-bien-un-arbitrage-royal/>

⁹⁰⁴ Lorsque le parti de l’Istiqlal a souhaité quitter le gouvernement, le Roi Mohammed VI a demandé au secrétaire général du parti lors d’un entretien téléphonique de maintenir les ministres issus de ce parti dans leurs fonctions jusqu’à la formation d’un nouveau gouvernement. Par ailleurs, le Chef du gouvernement Abdelilah Benkirane avait précisé que le remplacement du Parti de l’Istiqlal par le RNI s’est opéré grâce à l’intervention du Roi.

⁹⁰⁵ La dissolution de la Chambre des représentants est une compétence attribuée au Roi lui permettant de convoquer de nouvelles élections législatives et former une nouvelle majorité. Cette prérogative rejoint les mécanismes dont peut user le Chef de l’État dans sa fonction d’arbitrage si une crise ministérielle survenait ou si le peuple manifestait son désaccord avec la politique gouvernementale.

tandis que le Chef du gouvernement, à travers l'élargissement incontestable de ses attributions, se trouve chargé de définir les politiques sectorielles et fixer les politiques publiques.

Le constituant a donc opéré plusieurs changements visant à clarifier les pouvoirs dévolus au Roi et à distinguer ses fonctions sans pour autant lourdement les affaiblir. De plus, il a indéniablement cherché à revaloriser le Chef du gouvernement dont les compétences ont été élargies et la légitimité renforcée.

B- La valorisation du rôle du Chef du gouvernement.

L'institution gouvernementale constitue l'une des pierres angulaires de la réforme constitutionnelle de 2011. Afin de mettre en place un régime parlementaire et démocratique, il était nécessaire de revaloriser le statut du Chef du gouvernement et le soustraire de la tutelle du Roi. Le constituant a alors renforcé la légitimité du Chef du gouvernement nommé désormais en fonction des résultats des élections de la Chambre des représentants (1) et a élargi le domaine de ses compétences (2).

1- La nouvelle légitimité conférée au Chef du gouvernement issu des élections.

Avant l'adoption de la Constitution de 2011, le choix du Premier ministre était une compétence discrétionnaire exercée par le Roi. L'article 24 de la Constitution de 1962 disposait : « *Le Roi nomme le premier ministre et les ministres. Il met fin à leurs fonctions, soit à son initiative, soit du fait de leur démission individuelle ou collective.* » Bien plus, entre les années 1960 et 1965, la fonction de président du Conseil était le plus souvent exercée par le Roi lui-même, son représentant ou par le Prince héritier⁹⁰⁶. Cette situation consacrait alors l'existence d'un exécutif monocéphale, concentrant l'ensemble des compétences dévolues au gouvernement entre les mains du Roi.

Si cette pratique s'est arrêtée depuis 1967, le choix du Premier ministre n'en demeurait pas moins discrétionnaire. D'ailleurs, la révision constitutionnelle de 1992 a confirmé le libre

⁹⁰⁶ - Sous le cinquième gouvernement, le Roi Mohammed V était président du Conseil et le Prince héritier Moulay Hassan, vice-président du conseil et ministre de la Défense nationale (27 mai 1960).

- Sous le 6ème gouvernement, le Roi Hassan II était président du Conseil, ministre de la Défense nationale et - ministre de l'Agriculture (4 mars 1961, lendemain du décès du Roi Mohammed V).

- Sous le septième gouvernement, le Roi Hassan II était président du Conseil et ministre des Affaires étrangères (2 juin 1961).

- Sous le huitième gouvernement, il n'y avait pas de Premier ministre. M. Ahmed Balafrej, était nommé comme représentant personnel du Roi Hassan II et ministre des Affaires étrangères (5 janvier 1963).

- Sous le dixième gouvernement, le Roi Hassan II était président du Conseil (8 juin 1965).

choix de la nomination du Premier ministre par le Roi et a introduit une limite concernant la désignation des ministres. Ces derniers devaient être nommés par le Chef de l'État sur proposition du Premier ministre.

L'année 1998 a marqué un tournant dans l'histoire de l'institution gouvernementale au Maroc. Alors que les premiers ministres nommés par le Roi étaient généralement des collaborateurs proches du Palais et fidèles à lui, le Roi Hassan II proposa aux partis de *la Koutlah*⁹⁰⁷ de former un gouvernement. La proposition royale de 1992 jusqu'en 1995 avait été déclinée par l'alliance de l'opposition faute d'un accord sur la répartition des postes ministériels régaliens ainsi que sur l'éviction du controversé ministre de l'Intérieur Driss Basri⁹⁰⁸. À ce propos, le Roi confia lors d'une interview donnée à une chaîne de télévision étrangère : « *disons que ce n'était pas encore le moment. La politique c'est comme les récoltes, il leur faut du temps*⁹⁰⁹. »

En 1998, le Roi Hassan II réitéra sa proposition, qui cette fois-ci fut acceptée. Il nomma alors comme Premier ministre M. Abderrahmane El Youssoufi, ancien opposant socialiste exilé pendant plusieurs années en France. Ce dernier a mis 38 jours pour former un gouvernement marqué certes par l'entrée en fonction de membres des partis d'opposition, mais également par le maintien de la mainmise du Roi sur les ministères de souveraineté (affaires islamiques, intérieur, affaires étrangères et justice)⁹¹⁰. Le gouvernement El Youssoufi est devenu alors, par la volonté royale, le premier gouvernement d'alternance "consensuelle" du Royaume depuis son accession à l'indépendance⁹¹¹.

Après le décès du Roi Hassan II en 1999, le Prince héritier accéda au Trône et décida de maintenir le gouvernement El Youssoufi. Les premières élections législatives organisées sous le règne du nouveau Roi Mohammed VI ont eu lieu en 2002. L'USFP (parti socialiste présidée par le premier ministre sortant El Youssoufi) a obtenu la première place avec 50 sièges. Le Parti

⁹⁰⁷ Alliance de l'opposition comprenant l'USFP (parti socialiste), le PI (Parti de l'Istiqlal), le PPS (Parti du Progrès et du Socialisme) et l'OADP (l'Organisation de l'Action Démocratique et Populaire).

⁹⁰⁸ FERRIÉ Jean-Noël, « La mise en place de l'alternance », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Maroc, tome XXXVII, Edition CNRS 1998.

⁹⁰⁹ ROI HASSAN II, *Interview lors de l'émission Le Point-1992 : le Maroc de Hassan II* [en ligne], 1992, [consulté le 15 août 2021] <https://www.youtube.com/watch?v=VJTwo3Jh6UE>

⁹¹⁰ GARÇON José, « Premier gouvernement de l'alternance au Maroc », [en ligne]. *Libération*, 16 mars 1998 [consulté le 15 août 2021] http://www.liberation.fr/planete/1998/03/16/premier-gouvernement-de-l-alternance-au-maroc-les-principaux-ministeres-restent-sous-la-tutelle-du-r_230134

⁹¹¹ AZZOUZI Abdelhak, CABANIS André, *Le néo-constitutionnalisme marocain à l'épreuve du printemps arabe*, *op.cit.*, p. 92-93

de l'Istiqlal (parti conservateur de centre droit) a obtenu quant à lui 48 sièges. Dès lors, commencèrent les négociations et tractations politiques pour l'obtention d'une majorité parlementaire. L'USFP réussit à réunir 135 sièges et le PI en avait 142, mais aucun des deux ne parvenait à détenir la majorité absolue de 163 sièges. Par conséquent, le Roi Mohammed VI décida de nommer un technocrate, Driss Jettou, à la tête du gouvernement. Ce dernier forma un cabinet regroupant des ministres à la fois de l'USFP, du PI et de certains de leurs alliés⁹¹². En 2007, de nouvelles élections législatives consacrèrent la victoire du Parti de l'Istiqlal dont le secrétaire général, Abbas El Fassi, a été chargé par le Roi de la formation du cabinet. Il parvint à former un gouvernement de coalition disposant de la majorité absolue au sein de la Chambre des représentants.

La Constitution de 2011 a opéré un changement important quant au mode de désignation du Chef du gouvernement, autrefois dénommé Premier ministre. L'article 47 alinéa 1 de la Loi fondamentale dispose à ce titre : « *Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats.* » Ainsi, le pouvoir discrétionnaire du Roi dans la nomination du Chef du gouvernement est désormais encadré. La Constitution invite le souverain à choisir un Chef de gouvernement issu du parti ayant remporté les élections législatives. Or, la rédaction de l'article 47 semble rajouter une deuxième condition à travers la formulation « *et au vu de leurs résultats* ». Elle pourrait signifier qu'en cas d'égalité en nombre de sièges entre les deux premiers partis politiques, il doit être procédé à l'examen du nombre de suffrages exprimés. Le parti politique ayant obtenu le plus grand nombre de suffrage aura donc la charge de la formation du gouvernement.

Le nouveau mode de nomination du Chef du gouvernement obéit donc désormais à une procédure démocratique puisque la volonté des électeurs est respectée. Par ailleurs, le Chef du gouvernement ne sera plus que l'homme du Roi. Il sera avant tout celui issu de la Chambre des représentants⁹¹³. Bien plus, le constituant a fait le choix de ne pas reprendre l'article 60 alinéa 1 de la Constitution révisée en 1996 qui disposait : « *Le Gouvernement est responsable devant le Roi et devant le Parlement.* » En effet, la Loi fondamentale de 2011 ne prévoit pas

⁹¹² *Ibid.*

⁹¹³ TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ? » *op. cit.*, p. 690.

que le Roi puisse mettre fin aux fonctions du Chef du gouvernement investi, conduisant alors à un basculement vers un régime moniste, du moins théoriquement.

En outre, l'article 93 alinéa 2 consacre clairement la primauté accordée au Chef du gouvernement au sein de l'exécutif en rehaussant son positionnement institutionnel. Tandis que sous les anciennes constitutions il devait se contenter d'assumer « *la responsabilité de la coordination des activités ministérielles*⁹¹⁴ », la nouvelle loi fondamentale indique dans ledit article : « *Les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du Gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de Gouvernement ...* » Par conséquent, le Chef du gouvernement dispose non seulement de la faculté de donner des instructions à ses ministres mais également de contrôler leur action. Cela se vérifie aussi à l'article 47 alinéa 4 de la Constitution qui permet au Chef du gouvernement de demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du cabinet. Bien plus, l'article 104 de la Constitution lui confère, pour la première fois, le droit de dissoudre la Chambre des représentants après consultation du Roi.

Ainsi, la réhabilitation du Chef du gouvernement s'est effectuée à travers la légitimation de sa nomination en fonction des résultats du suffrage universel direct. Elle s'est accompagnée par une revalorisation de la place qui lui est accordée au sein du gouvernement et une suppression de sa responsabilité politique devant le Roi. En outre, les compétences dévolues à l'exécutif indiquent également la volonté du constituant de propulser le Chef du gouvernement vers le devant de la scène politique, faisant de lui un personnage central de l'État, unique détenteur du pouvoir réglementaire de principe.

2- L'élargissement des compétences conférées au gouvernement.

Sous l'empire de la Constitution de 2011, le Chef du gouvernement dispose de pouvoirs et de compétences élargis. L'une des avancées majeures à ce niveau réside dans la constitutionnalisation du Conseil du gouvernement. Avant 2011, le gouvernement tenait de manière hebdomadaire des conseils sans aucune assise constitutionnelle. Ils permettaient de préparer et discuter les projets de lois et de décrets qui sont ensuite soumis au Conseil des ministres, présidé par le Roi.

⁹¹⁴ Article 65 de la Constitution révisée en 1996

Désormais, plusieurs attributions relèvent exclusivement du domaine de ce Conseil et échappent aux délibérations prévues en Conseil des ministres. À titre d'exemple, les délibérations relatives à la politique générale, aux politiques publiques et sectorielles de l'État ainsi que les projets de loi, les décrets-lois et les projets de décrets réglementaires font partie des compétences dévolues à ce Conseil.

S'il a été investi de nouvelles compétences exclusives, le Conseil du gouvernement n'a cependant pas complètement perdu son rôle initial consistant en la préparation des textes avant leur délibération en Conseil des ministres⁹¹⁵. En effet, certains domaines qui relèvent de ce dernier constituent le prolongement de ceux relevant du premier. À titre d'exemple, la politique générale de l'État et l'adoption des conventions internationales sont délibérées en Conseil du gouvernement avant leur présentation en Conseil des ministres. De plus, il est normal que certaines matières relevant exclusivement du Conseil des ministres soient néanmoins discutées et préparées préalablement en Conseil du gouvernement. Les lois organiques peuvent, à titre d'exemple, faire l'objet de discussions entre les membres du gouvernement avant la présentation devant le Roi. Par conséquent, le Conseil du gouvernement se trouve investi d'une double mission, celle de décider et d'édicter d'une part et celle de préparer les délibérations du Conseil des ministres d'autre part⁹¹⁶.

En matière de nomination, le Chef du gouvernement dispose d'une compétence tantôt exclusive tantôt partagée avec le Roi. En effet, les membres du gouvernement sont nommés par le Roi sur proposition du Chef du gouvernement. De plus, certains emplois supérieurs font l'objet également d'une nomination par le Roi sur proposition du Chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné⁹¹⁷. S'agissant de la nomination des secrétaires généraux et des directeurs centraux des administrations publiques, des présidents d'universités, des doyens et des directeurs des écoles et instituts supérieurs, elle relève désormais de la seule compétence du Conseil du gouvernement.

Aussi, les compétences du Chef du gouvernement ont été élargies dans la mesure où tous les actes royaux nécessitent son contreseing, à l'exception de ceux prévus aux articles 41,

⁹¹⁵ BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'institution gouvernementale dans la Constitution marocaine de 2011 » *op.cit.*, p. 94

⁹¹⁶ *Ibid.*

⁹¹⁷ Il s'agit des postes suivants : wali de Bank Al Maghrib, ambassadeur, wali et gouverneur, responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure du Royaume, ainsi que les responsables des établissements et entreprises publics stratégiques (article 49 de la Constitution).

44 (2e alinéa), 47 (1er et 6e alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174 de la Constitution⁹¹⁸. Il s'agit là d'une compétence de première importance qui consacre l'existence d'un régime primo-ministériel où le Chef du gouvernement endosse les responsabilités politique et pénale des actes entrepris par le Roi. Toutefois, malgré la liste exhaustive des matières ne nécessitant pas le contreseing ministériel, force est de constater que la nomination des conseillers du Roi échappe également au contreseing bien que cela ne soit pas mentionné formellement dans la Constitution. Par ailleurs, l'exercice du droit de grâce par le Roi, prévu à l'article 58 de la Loi fondamentale, ne fait pas partie des exceptions à l'obligation de contreseing. Cela implique que cette matière relève désormais d'une compétence partagée entre le Roi et le Chef du gouvernement. Or, aucune loi organique ou ordinaire n'est venue préciser les modalités de l'exercice du droit de grâce encore réglementé jusqu'à présent par le dahir 1.57.387 du 21 février 1958.

S'agissant de l'exercice du pouvoir réglementaire, l'article 90 de la Constitution de 2011, à l'instar de l'article 63 de sa devancière, prévoit son exercice par le Chef du gouvernement. Cependant, il convient de nuancer ce propos dans la mesure où le Roi peut toujours exercer le pouvoir réglementaire par dahir en période exceptionnel ainsi que dans les matières qui relèvent de sa compétence propre. En sa qualité de Commandeur des croyants, le Roi peut prendre l'ensemble des dispositions inhérentes à l'organisation et au fonctionnement du ministère des Affaires islamiques par dahir et non par décret comme cela est pratiqué dans les autres ministères⁹¹⁹. De même, l'exercice du pouvoir réglementaire peut s'étendre à d'autres aspects relatifs au domaine religieux⁹²⁰.

Le nouveau statut accordé au Chef du gouvernement dans la Constitution de 2011 traduit donc la volonté du constituant de développer un régime primo-ministériel où le chef de l'exécutif devient pleinement responsable du gouvernement et de l'administration. En revanche, la Constitution laisse des zones d'ombre sur le partage du pouvoir exécutif entre le

⁹¹⁸ Il s'agit des dahirs relatifs aux prérogatives religieuses du Roi, du dahir comportant la composition des dix membres choisis par le Roi pour faire partie du Conseil de Régence, du dahir de nomination du Chef du gouvernement, du dahir mettant fin aux fonctions du gouvernement après la démission de son chef, du dahir prononçant la dissolution de la Chambre des représentants, du dahir approuvant la nomination des membres du CSPJ, des dahirs lorsque le Roi est investi des pouvoirs exceptionnels, du dahir de nomination des membres de la Cour constitutionnelle, des dahirs soumettant les projets ou propositions de révision de la Constitution à référendum.

⁹¹⁹ HARSİ Abdellah, « Séparation et équilibre des pouvoirs dans la nouvelle Constitution de 2011 », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013, p. 119

⁹²⁰ *Ibid.*

Roi et le Chef du gouvernement. Car la Constitution a été rédigée de manière à la rendre la plus consensuelle possible, le dessin des frontières entre les compétences du Roi et celles du Chef du gouvernement est resté ambigu. L'analyse approfondie de la Loi fondamentale ne permet pas d'établir avec certitude si elle met en place une monarchie parlementaire où le Chef du gouvernement exerce le pouvoir exécutif ou si elle perpétue la tradition de la monarchie gouvernante. Se pose ainsi la question de la régulation des pouvoirs confiée par le constituant à cet exécutif bicéphale.

Paragraphe 2- La régulation des pouvoirs de l'exécutif en question.

La régulation de l'exercice du pouvoir exécutif entre le Roi et le Chef du gouvernement a fait l'objet d'un traitement prudent de la part du constituant de 2011. Sans pour autant aller vers le terrain de la pratique (qui sera étudié dans le chapitre suivant), la Constitution elle-même comporte des ambiguïtés, des lacunes et des non-dits rendant nécessaire l'interprétation de ses silences et une lecture entre ses lignes⁹²¹. Le partage des compétences au sein de l'exécutif bicéphale a été fixé de manière assez ouverte, laissant alors une grande part d'interprétation aux forces politiques. Ces dernières peuvent donc opter alternativement pour une lecture parlementaire de la Constitution, conduisant au renforcement du régime primo-ministériel et limitant l'intervention du Roi dans la gestion des affaires du pays, ou alors à une lecture présidentiale de la Loi fondamentale, reléguant le Chef du gouvernement au rôle de collaborateur face à un Chef d'État omniprésent. Sur les différentes interprétations possibles des dispositions constitutionnelles, il convient de s'intéresser particulièrement au rôle du Roi dans la nomination des membres du gouvernement (A) puis s'interroger sur les frontières de la dyarchie dessinées par le constituant (B).

A- Le rôle du Roi dans la nomination des membres du gouvernement.

Le rôle du Roi dans la nomination des membres du gouvernement est régi par l'article 47 de la Constitution. Or, la lecture de cet article révèle certaines ambiguïtés concernant la désignation du Chef du gouvernement (1). Il confère également de larges prérogatives au Roi dans la nomination des ministres (2).

⁹²¹ L'interprétation des silences de la Constitution et la lecture entre ses lignes ne sont pas sans danger. Il convient d'être prudent afin de ne pas faire dire au constituant ce qu'il ne dit pas. Ainsi, nous essaierons de présenter l'ensemble des interprétations possibles des dispositions constitutionnelles et nous étudierons dans le chapitre suivant laquelle de ses interprétations a été choisie par les autorités chargées d'appliquer la Loi fondamentale.

1- L'ambiguïté de l'article 47 concernant la nomination du Chef du gouvernement.

Dans son discours du 9 mars 2011, le Roi a indiqué que le Premier ministre devrait être nommé « *au sein du parti politique arrivé en tête des élections de la Chambre des représentants et sur la base des résultats du scrutin.* » Cette formulation a été reprise à l'identique dans la Loi fondamentale qui dispose dans son article 47 alinéa 1 : « *Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats.* »

Si *a priori* la rédaction de cet article semble claire, elle pose néanmoins plusieurs problèmes interprétatifs liés à la diversité des situations que l'on peut rencontrer après la tenue des élections législatives. En effet, le contexte politique et partisan marocain doit être pris en considération dans la mesure où le découpage électoral et le mode de scrutin utilisés ne permettent pas la bipolarisation de la vie politique et encore moins l'instauration d'un système bipartisan. Dès lors, il paraît peu probable qu'un parti politique puisse, à lui seul, disposer d'une majorité absolue au sein de la Chambre des représentants. De plus, étant donné que l'usage fait que les partis politiques ne se mettent pas d'accord sur les alliances et coalitions avant la tenue des élections, il est alors difficile de déterminer au lendemain de la proclamation des résultats si le parti arrivé en tête est en mesure de former une majorité.

L'article 47 est totalement muet sur la démarche à suivre en cas d'incapacité du Chef du gouvernement désigné à former une majorité. Il offre donc au Roi un large pouvoir d'interprétation et lui confère le droit de recourir à un ensemble d'options et de solutions conduisant à la formation du gouvernement. Il est regrettable que le constituant marocain n'ait pas précisé les étapes à suivre si la formation d'une majorité par le parti arrivé en tête n'était pas possible. En droit comparé, la majorité des États ne disposant pas d'un système bipartisan prévoient des solutions permettant de s'affranchir d'une crise institutionnelle. À titre d'exemple, la lecture des Lois fondamentales espagnole, portugaise et tunisienne démontre le choix des constituants d'associer le Parlement à la nomination du Chef du gouvernement. En effet, l'article 187 alinéa 1^{er} de la Constitution portugaise dispose : « *Le Premier ministre est nommé par le président de la République en fonction des résultats électoraux, après que celui-ci ait entendu les partis représentés à l'Assemblée de la République.* » De la même manière, l'article 99 alinéa 1 de la Constitution espagnole prévoit que le Roi propose un candidat à la présidence du gouvernement après consultation des groupes politiques représentés au

Parlement. Bien plus, l’alinéa 5 du même article fixe un délai de deux mois après lequel le Roi devra dissoudre les deux chambres si une majorité absolue ne pouvait être formée. En outre, l’article 89 de la Constitution tunisienne de 2014 offre sans doute le plus de détails sur les démarches à suivre en cas d’incapacité du candidat désigné à former une majorité. Les alinéas 3, 4 et 5 dudit article disposent : « *Dans un délai d'une semaine après la proclamation des résultats définitifs des élections, le président de la République charge le candidat du parti politique ou de la coalition électorale ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au sein de l'Assemblée des représentants du peuple, de former le Gouvernement, dans un délai d'un mois, renouvelable une seule fois. En cas d'égalité du nombre des sièges, la nomination s'effectue selon le nombre de voix obtenues.*

Si le délai indiqué expire sans parvenir à la formation d'un Gouvernement, ou si la confiance de l'Assemblée des représentants du peuple n'est pas accordée, le président de la République engage des consultations dans un délai de dix jours avec les partis politiques, les coalitions et les groupes parlementaires, afin de désigner la personnalité jugée la plus apte pour former un Gouvernement, dans un délai maximum d'un mois.

Si, dans les quatre mois suivant la première désignation, les membres de l'Assemblée des représentants du peuple n'ont pas accordé la confiance au Gouvernement, le président de la République peut décider la dissolution de l'Assemblée des représentants du peuple et l'organisation de nouvelles élections législatives dans un délai d'au moins quarante-cinq jours et d'au plus quatre-vingt-dix jours. »

Le silence du constituant marocain confère donc au Roi un éventail d’options dont il peut user pour permettre la formation d’un gouvernement. Qu’il nous soit permis alors de verser dans de la politique-fiction et d’imaginer les solutions offertes au Chef de l’État si le candidat désigné ne parvenait pas à former une majorité gouvernementale. Pour les besoins de la démonstration, nous classerons ces options de la moins probable à la plus réaliste :

- 1- Maintenir la nomination du Chef du gouvernement désigné et former un gouvernement minoritaire : dans plusieurs démocraties occidentales, notamment en Norvège et au Danemark, la possibilité de former un gouvernement minoritaire est fréquente⁹²². En

⁹²² Alors que la Vème République en France était caractérisée par l’existence systématique d’une majorité stable cohérente et disciplinée au sein de l’Assemblée nationale, les résultats des élections législatives de 2022 ont consacré pour la première fois la victoire du parti présidentiel à une majorité relative seulement. La bipolarisation politique, favorisée par le mode de scrutin utilisé et la culture politique française, ne semble plus d’actualité. Ainsi, le gouvernement dirigé par la Première ministre Elisabeth Borne ne dispose pas de la majorité absolue au sein de la Chambre basse et est menacé à tout moment par l’adoption d’une motion de censure par les oppositions qui

effet, le plus important n'est pas tant d'obtenir une majorité favorable au gouvernement mais plutôt de ne pas avoir une majorité hostile au gouvernement. Cette possibilité, qui ne demeure pas moins conforme aux préceptes démocratiques, semble à exclure dans le contexte marocain et cela pour deux raisons essentielles. D'une part, il semble peu plausible que des partis acceptent de ne pas voter une motion de censure contre un gouvernement dont ils ne font pas partie. D'autre part, l'article 88 de la Constitution prévoit l'investiture du gouvernement à la condition d'obtenir le vote de la majorité absolue de la chambre basse. Cet article exclut donc forcément la possibilité de former un gouvernement minoritaire.

- 2- Maintenir la nomination du Chef du gouvernement désigné et former un gouvernement d'union nationale à la demande du Chef de l'État : partant du principe que le Roi est « *Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions* », il peut donc demander aux forces politiques de former un gouvernement d'union nationale afin de privilégier l'intérêt du pays. Une telle option, si elle n'est pas formellement contraire au texte de la Constitution, comporte néanmoins plusieurs inconvénients. D'abord, elle peut être vue comme une ingérence royale dans les décisions des partis politiques et une entrave à leur indépendance. Les partis garderont certes le droit de refuser la participation au gouvernement, mais il paraît peu probable dans le contexte politique marocain qu'ils puissent s'opposer frontalement à une demande émanant du souverain. Ensuite, la formation d'un gouvernement d'union nationale conduirait naturellement à anéantir le rôle de l'opposition parlementaire pourtant constitutionnalisé. Enfin, un tel choix reviendrait à s'immiscer dans les compétences du Chef du gouvernement désigné qui est le seul à devoir choisir les forces politiques avec lesquelles il souhaite former une majorité. Ainsi, bien que formellement envisageable, cette option ne semble pas crédible.
- 3- Prononcer la dissolution de la Chambre des représentants par le Roi : à ce stade, le Chef de l'État est le seul à pouvoir prendre cette décision⁹²³. Cette solution que l'on retrouve dans les constitutions espagnoles et tunisiennes notamment est un outil démocratique de résolution des crises institutionnelles. Toutefois, elle suppose un coût économique et

conduirait alors à la démission du gouvernement. Toutefois, tant que les oppositions ne se mettent pas d'accord pour s'allier contre le gouvernement, le parti présidentiel pourra continuer de gouverner, non sans difficultés.

⁹²³ Certes, le Chef du gouvernement peut également dissoudre la Chambre des représentants par décret pris en Conseil des ministres (article 104 de la Constitution). Or, cette prérogative ne peut, à notre sens, être exercée que par un Chef de gouvernement investi. Sa simple désignation ne devrait pas lui conférer l'ensemble des prérogatives constitutionnelles qui lui sont attribuées. L'investiture du parlement paraît donc comme une condition nécessaire ouvrant pour le Chef du gouvernement le droit d'user des compétences qui lui sont dévolues

politique important sans pour autant avoir l'assurance de parvenir au résultat escompté. En effet, il est possible que les nouvelles élections aboutissent à une faible influence sur la répartition des sièges au sein du Parlement et maintiennent donc les mêmes blocages rencontrés auparavant. Cette solution s'impose si et seulement aucune force politique n'est parvenue à former une majorité.

4- Désigner un autre candidat plus apte à former une majorité gouvernementale : la conformité de ce choix à la Constitution est discutable pour plusieurs raisons. D'abord, le Roi ne peut pas démettre le Chef du gouvernement de ses fonctions. Or, ici une précision s'impose. Doit-on distinguer entre le Chef du gouvernement désigné et le Chef du gouvernement investi ? Dans la négative, le Roi ne pourrait choisir un autre candidat que si le premier présentait sa démission. Dans la positive, le Chef de l'État pourrait passer outre l'absence de démission du candidat désigné pour nommer un nouveau candidat. Comme nous l'avons évoqué dans le point précédent, il serait inconvenant de faire profiter le candidat désigné de l'ensemble des prérogatives conférées au Chef du gouvernement avant son investiture. Par conséquent, rien n'empêche le Roi de proposer un nouveau candidat sans attendre la démission du premier. Toutefois, sur le choix du candidat, il convient de distinguer deux options :

- Le candidat peut être issu du même parti politique arrivé en tête des élections législatives : ce choix aurait pour avantage d'être conforme à la lettre de la Constitution qui indique que le Roi nomme un candidat « *au sein du parti politique arrivé en tête des élections* ». Néanmoins, il pourrait conduire à un affaiblissement du Chef du gouvernement qui serait menacé en cas de désaccord lors des négociations politiques d'être démis de ses fonctions. En effet, après la désignation du candidat, celui-ci entre en négociation avec les autres partis politiques afin de former une majorité. Pendant cette phase, chaque parti revendique un nombre de sièges ministériels et négocie les portefeuilles dont il aura la charge. Si pendant cette phase un désaccord survenait, les autres partis politiques pourraient arrêter les négociations jusqu'à ce que le candidat accède à leur demande. S'il ne le faisait pas, il aurait la certitude d'être remplacé par un autre candidat. Ainsi, le candidat désigné serait contraint d'accéder aux demandes des autres partis politiques au détriment des intérêts du sien afin d'éviter toute éviction. Somme toute, cette possibilité, bien que parfaitement conforme à la Constitution, entraînerait un affaiblissement regrettable de

l'autorité du Chef du gouvernement et pourrait produire des divisions au sein du même parti.

- Le candidat peut être issu d'un autre parti politique que celui qui a remporté les élections : ce choix, pouvant paraître contraire à la lettre de la Constitution, est néanmoins conforme à son esprit. Dans une démocratie représentative, la légitimité du gouvernement ne tient pas tant au rang obtenu lors des élections mais à la capacité de former une majorité. Si le parti politique arrivé en tête ne parvenait pas à obtenir une majorité et qu'une coalition d'autres partis y parvenait, il est alors inutile d'opter pour les autres solutions précitées. Le parti politique arrivé en tête doit certainement être prioritaire dans la formation du gouvernement au regard de la lettre de la Constitution. Or, en cas d'impossibilité, le Chef de l'État marocain - à l'instar de ses homologues espagnols, portugais ou tunisiens - doit engager des discussions avec les autres partis de manière à déterminer lequel est le plus prompt à former un gouvernement. Dans ce cas, et si plusieurs partis apparaissaient comme pouvant obtenir une majorité, priorité doit être donnée en fonction du rang obtenu lors des élections législatives. Cette solution ne présente comme inconvénient que celui de son absence formelle du texte de la Constitution. Néanmoins, elle est conforme aux usages que l'on retrouve dans les démocraties occidentales et s'inscrit pleinement dans le sillon des régimes parlementaires.

Ces différentes options proposées ci-haut s'offrent donc au Chef de l'État qui, à travers son interprétation de la Loi fondamentale, formera ce qu'on appelle les conventions de la Constitution. Or, comme nous l'avons mentionné, il est regrettable qu'un point aussi important que l'impossibilité de former une majorité ne soit pas prévu dans le texte suprême. D'ailleurs, plusieurs voix se sont élevées pour demander la révision de l'article 47 de la Constitution⁹²⁴. Certains proposent de remplacer les termes « parti politique arrivé en tête » par « alliance majoritaire de partis »⁹²⁵. Cela conduirait les partis politiques à préparer et annoncer leurs alliances avant la tenue des élections législatives mais ne permettrait pas forcément d'obtenir une majorité si plusieurs alliances venaient à se former et qu'aucune ne disposait d'une majorité

⁹²⁴ EL OUADGHIRI Samir, « Une révision de l'article 47 de la Constitution fait l'objet de supputations », [en ligne], *Médias24*, 27 février 2019, [consulté le 17 août 2021] <https://www.medias24.com/2019/02/27/une-revision-de-larticle-47-de-la-constitution-fait-lobjet-de-supputations/>

⁹²⁵ Dans l'article précité, constitutionnalistes et membres de partis politiques plaident pour la révision de l'article 47 de la Constitution.

absolue. Sans doute faut-il s'inspirer des dispositions de la Constitution tunisienne, plus claires en la matière, notamment concernant les délais dont dispose le candidat désigné pour former une majorité. En effet, il convient de prendre en considération les répercussions négatives que peuvent avoir les crises gouvernementales et leurs impacts sur la production normative et la stabilité économique et politique du pays. Alors, fixer des délais permettrait d'éviter cette situation d'incertitude et conduirait les partis politiques à négocier de manière beaucoup plus responsable s'ils voulaient éviter une dissolution du Parlement.

L'article 47 fait donc partie des dispositions les plus emblématiques de la Constitution de 2011. Les écrits à ce sujet sont abondants et les interprétations diverses et variées⁹²⁶. Sans doute, le choix du Chef du gouvernement revêt une importance majeure justifiant l'intérêt que porte non seulement la classe politique mais également l'opinion publique à ce sujet. Toutefois, l'intérêt de cet article ne réside pas uniquement dans la détermination des attributions du Roi dans la désignation du Chef du gouvernement, mais va bien au-delà pour inclure également le rôle du Chef de l'État dans la désignation et la révocation des ministres.

2- Les compétences du Roi en matière de désignation et de révocation des ministres.

Depuis la révision constitutionnelle de 1992, la nomination des membres du gouvernement relève de la compétence du Roi sur proposition du Premier ministre. Cette disposition, que l'on retrouve dans plusieurs régimes parlementaires, ne suffit pas pour déterminer dans quelle mesure le Chef de l'État peut intervenir dans la désignation des membres du gouvernement.

En France par exemple, l'article 8 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Sur la proposition du Premier ministre, il [le président de la République] nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.* » Le rôle du président est variable en fonction de la période politique dans laquelle on se trouve. En période de concordance des majorités, autrement dit lorsque le président de la République et le Premier ministre sont du même bord politique, le Chef de l'État, fort de la légitimité de son élection au suffrage universel direct, participe activement dans la désignation des membres du gouvernement. La proposition du Premier ministre revêt alors une forme pour le moins symbolique puisque c'est ensemble qu'ils

⁹²⁶ Voir dans ce sens OUAHBI Abdelatif, TAREQ Hassan, *L'article 47* (en arabe), Editions Al Hiwar Al Oumoumi, 2017.

décident de la composition du gouvernement. En revanche, en période de cohabitation, le Premier ministre retrouve sa fonction de chef de l'exécutif et désigne, sans concertation nécessaire avec le Président, l'essentiel des membres de son cabinet. Lors de la première cohabitation entre François Mitterrand et Jacques Chirac, le président avait demandé à être associé dans la désignation des titulaires de deux départements ministériels proches de ses domaines réservés, à savoir les affaires étrangères et les armées⁹²⁷. Pour le reste, le Premier ministre peut librement choisir les membres de son cabinet et la nomination par le Chef de l'État devient alors une simple formalité.

La Constitution tunisienne de 2014 avait repris l'usage français tendant à considérer les affaires étrangères et les armées comme des domaines réservés au Chef de l'État et a donc prévu dans son article 89 alinéa 1 : « *Le Gouvernement se compose du Chef du Gouvernement, de ministres et de secrétaires d'État choisis par le Chef du Gouvernement, et en concertation avec le Président de la République en ce qui concerne les ministères des Affaires étrangères et de la Défense.* » Le constituant tunisien avait donc conféré une large liberté au Premier ministre dans le choix des membres de son cabinet sauf pour les affaires étrangères et les armées où une entente de l'exécutif bicéphale s'avère indispensable.

Au Maroc, le Roi dispose d'une grande influence dans le choix des membres du gouvernement, spécialement pour les départements ministériels proches de ses domaines réservés⁹²⁸. Les ministères « de souveraineté » sont souvent occupés par des personnes proches du palais et ne disposant d'aucune appartenance politique. D'ailleurs, la délimitation de ces ministères n'est pas précise et dépend de la volonté du Chef de l'État. Sous le règne du Roi Hassan II, la première tentative de formation d'un gouvernement d'alternance avait échoué à cause du refus de congédier le ministre de l'Intérieur Driss Basri. D'ailleurs, la nomination de ce dernier a été imposée à Abderrahman Youssoufi par le Roi Hassan II au moment de la formation du premier gouvernement d'alternance consensuelle du Royaume⁹²⁹. De manière classique, les départements des Affaires islamiques, de la Défense nationale, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et le Secrétariat général du gouvernement sont considérés

⁹²⁷ COHEN Samy, « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales, 1989, n° 3/89, p. 488

⁹²⁸ Les domaines « réservés » ou plutôt « privilégiés » sont des domaines qui appartiennent au Roi, mais il a son mot à dire pour les autres domaines.

⁹²⁹ DALIL Réda, « Alternance : les combats méconnus de Youssoufi » [en ligne], *Telquel*, 29 mai 2020, [consulté le 18 août 2021] https://telquel.ma/2020/05/29/alternance-les-combats-meconnus-de-youssoufi_1668412

comme des ministères de souveraineté occupés très souvent par des technocrates désignés directement par le Palais.

On peut alors se demander si cette pratique peut continuer à s'appliquer après l'adoption de la Constitution de 2011. Certes, la nomination des membres du gouvernement relève toujours de la compétence du Roi sur proposition du Chef du gouvernement. Or, d'autres articles de la Loi fondamentale laissent penser que le chef de l'exécutif devrait disposer de compétences élargies voire exclusives dans la désignation des membres de son cabinet, faisant alors de la nomination du Roi une simple formalité. En effet, l'article 93 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du Gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de Gouvernement. Ils peuvent déléguer une partie de leurs attributions aux secrétaires d'État.* » Cet article implique la création d'un lien hiérarchique entre le Chef du gouvernement et les membres de son cabinet. Par conséquent, quel que soit son département, un ministre qui refuserait d'accomplir les missions confiées par le Chef du gouvernement sous prétexte qu'il s'agirait d'un domaine réservé au Roi, violerait la Constitution. De plus, l'article 47 alinéa 4 de la Constitution dispose : « *Le Chef du Gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement.* » Si cet article est interprété comme conférant une compétence liée au Chef de l'État, ne pouvant donc refuser la demande du Chef du gouvernement, cela impliquerait qu'il serait impossible pour le Palais d'imposer la nomination de certains ministres. Sinon, le Chef du gouvernement pourrait demander de congédier le ministre en question après l'investiture du gouvernement. Or, la formulation vague et énigmatique de cet article ne permet pas d'établir s'il s'agit d'une compétence liée ou d'un pouvoir discrétionnaire du Roi qui pourrait accepter ou refuser la demande du Chef du gouvernement. D'ailleurs, la même question se pose au sujet de l'article 47 alinéa 3 qui dispose : « *Le Roi peut, à Son initiative, et après consultation du Chef du Gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement.* » Si la formulation de cet article semble claire puisqu'évoquant une simple consultation du Chef du gouvernement, qu'en est-il lorsqu'on l'analyse sous le prisme de l'article 42 alinéa 4 impliquant le contreseing du Chef du gouvernement sur le dahir de révocation des ministres pris sur le fondement de l'article 47 alinéa 3 ? Alors certes, la Loi fondamentale évoque une simple consultation du Chef du gouvernement, mais si à la suite de cette consultation, il refusait de contresigner le dahir de révocation, cela conduirait-il à l'impossibilité pour le Roi de limoger le ministre en question ?

Ainsi, le principe du parallélisme des formes implique qu'afin de déterminer l'institution titulaire du pouvoir de désignation, il faille s'interroger sur l'institution titulaire du pouvoir de révocation. Or, la Loi fondamentale n'est pas claire sur ce point non plus. L'article 47 alinéas 3 et 4 peut donc être interprété de manière à considérer que seul le Roi dispose du dernier mot, ou alors que c'est plutôt au Chef du gouvernement de décider de la révocation de ses ministres, ou enfin qu'il s'agirait d'une compétence partagée nécessitant l'accord de l'exécutif bicéphale. Si le Roi disposait d'un large pouvoir de révocation et que la simple consultation du Chef du gouvernement suffisait à révoquer un ministre, il est clair alors que cette prépondérance en matière de révocation se retrouverait également en matière de nomination. Le Chef du gouvernement ne pourrait alors imposer au Roi les membres de son cabinet car il pourrait théoriquement les limoger une fois le gouvernement investi. Or, si l'on considérait que le Chef du gouvernement a le dernier mot en matière de révocation des ministres, alors son pouvoir en matière de désignation serait exactement proportionnel à sa compétence en matière de révocation. Enfin, s'il s'agissait d'une compétence partagée entre le Roi et le Chef du gouvernement, un choc de légitimité pourrait avoir lieu dont l'issue ne nous semble pas méconnue. En effet, malgré la légitimité démocratique du Chef du gouvernement, la prépondérance des légitimés religieuse, temporelle et populaire du Roi pourrait conduire à un affaiblissement de la première.

Sur le rôle du Roi et du Chef du gouvernement dans la désignation et la révocation des membres de l'exécutif, on constate que la Constitution est restée muette et manque de clarté et de précision. Elle confère une large marge de manœuvre au sommet de l'État pour interpréter la Loi fondamentale et déterminer laquelle des lectures présidentielle ou parlementaire devrait prévaloir. La dyarchie instaurée théoriquement par le constituant, voulant supprimer le rapport hiérarchique qui existait entre le Roi et le Chef du gouvernement, n'a pas non plus permis de définir avec clarté l'étendue des compétences conférées à chacun.

B- Une dyarchie aux frontières mal dessinées.

La dyarchie désigne le régime politique dans lequel le chef de l'État et le chef du gouvernement auraient tous deux un réel pouvoir de direction de l'exécutif⁹³⁰. Elle implique donc que chacun intervienne dans le cadre du domaine de compétences qui lui est dévolu en l'absence de toute subordination de l'un à l'égard de l'autre. À la lecture de la Loi fondamentale,

⁹³⁰ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 12^{ème} édition, janvier 2018, p. 826

on peut supposer que le constituant a tenté de mettre en place une dyarchie où le Roi et le Chef du gouvernement exerceraient les compétences qui leurs sont expressément dévolues. Néanmoins, la norme fondamentale a laissé plusieurs questions en suspens nous interrogeant alors sur le caractère moniste ou dualiste du régime (1) et rendant difficile la distinction entre les compétences du Roi et celles du Chef du gouvernement (2).

1- Le caractère moniste ou dualiste du régime.

Dans le cadre d'un régime dualiste ou orléaniste, le gouvernement doit se livrer à un exercice d'équilibriste puisque son maintien nécessite une confiance simultanée du chef de l'État et du Parlement⁹³¹. Il s'agit donc d'un régime consacrant la double responsabilité du gouvernement où le cabinet est « *un lien vivant entre les pouvoirs. Il représente le roi dans l'enceinte des chambres, les chambres dans le cabinet du roi*⁹³². » Il implique donc une prééminence du Chef de l'État qui tient un rôle politique décisif alors que le gouvernement constitue une interface ou une liaison entre celui-ci et les chambres⁹³³. En revanche, dans le cadre d'un régime moniste, que l'on retrouve dans la grande majorité des démocraties européennes, le chef de l'État est considéré comme un simple « spectateur politique » qui ne peut adopter aucun acte sans le contreseing ministériel⁹³⁴. Aussi, le régime moniste implique l'impossibilité pour le Chef de l'État de révoquer le gouvernement, uniquement responsable devant le Parlement.

Il n'est pas aisé de déterminer le type de régime mis en place par la Constitution de 2011. Assurément, ses devancières instaurent un régime dualiste où le gouvernement était responsable devant le Roi et le Parlement. Le Chef de l'État bénéficiait alors d'un choix discrétionnaire dans la nomination du Premier ministre et pouvait même le remplacer sans pour autant aboutir à la formation d'un nouveau gouvernement⁹³⁵. En 2011, le constituant a en quelque sorte innové en mettant en place un régime à mi-chemin entre le monisme et le dualisme. Il emprunte des caractéristiques que l'on retrouve dans les deux régimes, en accentuant certaines spécificités et en amoindrissant d'autres.

⁹³¹ GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 176

⁹³² *Ibid.*

⁹³³ *Ibid.*

⁹³⁴ *Ibid.*

⁹³⁵ Le Roi Hassan II avait décidé de remplacer Mohamed Karim Lamrani, nommé Premier ministre le 11 avril 1985 par Dr. Azeddine Laraki, nommé le 30 septembre 1986. Les ministres et secrétaires d'État n'ont cependant pas été remplacés.

Du monisme, le constituant a gardé l'impossibilité pour le Roi de révoquer le Chef du gouvernement et l'exigence d'un contreseing ministériel dans une grande partie des dahirs royaux. Du dualisme, le constituant a gardé la possibilité pour Roi de révoquer les ministres après consultation du Chef du gouvernement⁹³⁶ et la détermination des orientations stratégiques de la politique de l'État. Il faut rappeler que le monisme apparaît comme le résultat le plus abouti de toute monarchie parlementaire. Il résulte de l'axiome anglais selon lequel « *le roi ne peut mal, puisqu'il ne peut rien faire* ». L'irresponsabilité pénale et politique conférée au roi justifie sa dépossession du pouvoir exécutif et sa transmission au gouvernement, responsable devant le Parlement, devant la justice et devant le peuple à l'occasion de chaque élection.

Au regard des multiples sources de légitimité du souverain marocain, il a été difficile pour le constituant de réduire le Chef de l'État à un simple rôle protocolaire consistant à « *inaugurer les chrysanthèmes* » selon les mots du général de Gaulle. Pour autant, il n'a pas souhaité maintenir la configuration prévalant dans les constitutions précédentes. Lorsqu'on analyse les dispositions constitutionnelles relatives aux attributions du Roi et sa relation avec le gouvernement, on constate que l'on s'approche davantage du dualisme que du monisme. En effet, comment considérer que le gouvernement est irresponsable politiquement devant le Roi alors qu'il dispose de la faculté d'en révoquer tous les membres à l'exception du Chef du gouvernement ? Cela signifie que le Chef de l'État dispose d'un moyen de pression suffisant pour avoir la maîtrise de l'ensemble du gouvernement. En outre, si le Chef de l'État ne peut plus révoquer le Chef du gouvernement, il dispose néanmoins du droit de dissoudre la Chambre des représentants. Aussi, le dahir de dissolution est exempt de l'obligation de contreseing permettant donc au Roi de nommer un nouveau Chef du gouvernement au lendemain de la proclamation des résultats de l'élection législative anticipée.

Le régime politique instauré par le constituant conserve donc une part de responsabilité du gouvernement devant le Chef de l'État. De plus, au niveau du partage des compétences, on constate qu'il est difficile de distinguer clairement ce qui relève des attributions du Roi et celles dévolues au Chef du gouvernement.

⁹³⁶ Sans préjudice de la question nous avons posée sur la capacité du Chef du Gouvernement a refusé le contreseing du dahir de révocation des ministres puisque ce dernier ne fait pas partie des actes dispensés de contreseing.

2- La répartition des compétences entre le Roi et le Chef du gouvernement.

La Loi fondamentale de 2011 a constitutionnalisé le Conseil du gouvernement et a déterminé les compétences qui lui sont dévolues à l'article 92. En outre, l'article 49 fixe une liste d'attributions confiées au Conseil des ministres présidé par le Roi. Cependant, rien dans la Constitution n'indique quel est le rôle réel du Chef de l'État en tant que président du Conseil des ministres.

Comme évoqué précédemment, le fonctionnement du Conseil des ministres en France diffère en fonction de la période politique. Lorsque le président de la République appartient à un bord politique opposé à celui du Premier ministre, il ne peut alors qu'entériner les choix du gouvernement et dispose d'une marge de manœuvre réduite dans la détermination et la conduite de la politique intérieure de l'État. Tout au plus, peut-il refuser de ratifier les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Loi fondamentale sans que cela ne constitue une source réelle de blocage pour le Premier ministre⁹³⁷. Par conséquent, la présidence du Conseil des ministres devient symbolique et le Chef de l'État dispose alors d'une influence amoindrie dans les délibérations et décisions prises au sein du Conseil. Néanmoins, en période de concordance des majorités, le président de la République tient un rôle prépondérant dans la fixation de l'ordre du jour et peut donner des directives et instructions aux membres du gouvernement à l'occasion des réunions hebdomadaires. Ainsi, la présidence du Conseil des ministres s'exerce de manière complètement différente : elle est tantôt effective en période de concordance, tantôt symbolique en période de cohabitation. En Espagne, l'article 62.g de la Constitution indique qu'il incombe au Roi d'être « *informé des affaires de l'État et présider, à cet effet, les réunions du Conseil des ministres* ». Dans la monarchie espagnole, le rôle du Roi est alors symbolique et son influence sur les délibérations est limitée dans la mesure où il s'agit d'une instance d'information dans laquelle les membres du Gouvernement présentent au Roi les décisions prises et les projets de loi qui seront déposés au Parlement.

Au Maroc, il convient de distinguer le Conseil du gouvernement présidé par le Chef du gouvernement et le Conseil des ministres présidé par le Roi. Dans le cadre du premier, disposant de compétences moins importantes que celles dévolues au second, le Roi ne participe pas aux

⁹³⁷ DUVERGER Maurice, « En refusant de signer l'ordonnance après avoir signé la loi d'habilitation, le président de la République n'engage pas sa responsabilité politique », [en ligne], *Le Monde*, 22 juillet 1986, [consulté le 18 août 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/1986/07/22/en-refusant-de-signer-l-ordonnance-apres-avoir-signé-la-loi-d-habilitation-le-president-de-la-republique-n-engage-pas-sa-responsabilite-politique_2932660_1819218.html

travaux du Conseil mais doit être informé des conclusions des délibérations. En revanche, le Conseil des ministres n'est pas défini comme une instance d'information. Il est convoqué par le Roi, soit à son initiative soit à la demande du Chef du gouvernement et la Constitution laisse penser que c'est au Chef de l'État d'en fixer l'ordre du jour. On se dirige donc plutôt vers une présidence effective du Conseil des ministres comme cela était le cas avant l'adoption de la Constitution de 2011.

En outre, il convient de souligner que peu d'informations filtrent sur le fonctionnement du Conseil des ministres. Les délibérations sont secrètes et seul le porte-parole du Palais royal présente le compte-rendu de la réunion. Les ministres ne sont informés généralement de la tenue du Conseil que 48 heures avant et ne connaissent pas forcément l'ordre du jour selon des informations rapportées par certains directeurs de cabinet avec lesquels nous nous sommes entretenus. En outre, aucun vote n'a lieu pendant ces réunions présidées par le Roi. Il est donc clair que la présidence du Conseil des ministres n'est en rien symbolique. Son fonctionnement se rapproche davantage du cas français en période de concordance consacrant la prééminence du Chef de l'État. À l'occasion de ce Conseil, le Roi donne ses instructions et sa parole bénéficie d'une primauté incontestable. Si l'on voulait transposer la célèbre phrase de Jacques Chirac dans le contexte marocain, on dirait que dans le cadre du Conseil des ministres, le Roi décide et les ministres exécutent.

Par ailleurs, lorsqu'on analyse les différentes attributions confiées à chacun des deux conseils, on remarque que plusieurs domaines se rejoignent. Comment est-il possible de fixer la politique générale de l'État, les politiques publiques et les politiques sectorielles en Conseil du gouvernement en sachant que les orientations stratégiques de la politique de l'État sont du ressort du Conseil des ministres ? Bien plus, qui est chargé d'interpréter ce qui relève de la politique générale et ce qui relève des orientations stratégiques de la politique de l'État ? La formulation vague des prérogatives attribuées à chaque conseil démontre certes la complémentarité des deux, mais surtout l'ascendance du Conseil des ministres et son influence indéniable sur les délibérations du Conseil du gouvernement. La frontière entre les deux instances n'est donc pas étanche et le partage des compétences entre elles est loin d'être égalitaire.

Somme toute, au regard de l'importance des attributions confiées au Conseil des ministres et à la présidence effective qui semble être attribuée au Roi, nous pouvons déduire

que le Chef de l'État codirige le pouvoir exécutif et dispose même de compétences plus larges que celles du Chef du gouvernement dans la détermination de la politique intérieure et extérieure de l'État. L'instauration d'un régime primo-ministériel se retrouve donc fragilisée du fait du rôle actif du Roi au sein du Conseil des ministres. À moins qu'une autre lecture, davantage parlementaire, puisse être faite par le Chef de l'État, il paraît peu probable au terme des articles 42, 48 et 49 de la Constitution que le Chef du gouvernement soit réellement l'unique et le véritable chef de l'exécutif. Pour en avoir la certitude, il convient alors de s'intéresser à la pratique institutionnelle et déceler dans le fonctionnement normal des institutions, l'interprétation qui a été faite des dispositions constitutionnelles.

Conclusion du premier titre

Le constituant de 2011 a proclamé pour la première fois dans la Loi fondamentale le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. C'est ainsi que le pouvoir judiciaire a été fortement remanié et l'exercice du pouvoir exécutif et législatif profondément réformé. La place conférée au Roi, en tant que Chef de l'État et Commandeur des croyants, semble préservée mais mieux encadrée. La légitimité du Chef du gouvernement a été renforcée et les compétences du Parlement réhabilitées. Ainsi, à la lecture de la Constitution, il n'est pas interdit de considérer qu'elle ouvre la voie d'un régime primo-ministériel qui, tout en préservant le rôle symbolique du Chef de l'État, consacrerait une prééminence du Chef du gouvernement en tant que titulaire du pouvoir exécutif. De même, il est également possible de lire le texte suprême sous un autre angle et considérer que malgré les compétences attribuées au Chef du gouvernement et au Parlement, le Roi demeure la clé de voûte des institutions tant qu'il préside le Conseil des ministres et qu'il peut révoquer librement les membres du gouvernement et dissoudre le Parlement.

Les deux lectures du texte suprême signifient que le constituant n'a pas tranché le débat quant à la nature du régime mis en place. Il a laissé la voix ouverte à l'interprétation par les autorités politiques et leur a offert la possibilité de privilégier l'une ou l'autre des lectures en fonction de la conjoncture politique, des forces en présence et de la volonté du Palais. Si l'on compare l'actuelle Loi fondamentale par rapport à ses devancières, nul ne pourra nier qu'elle va dans le sens d'un encadrement plus visible des compétences du Roi et d'un renforcement plus évident de celles du Chef du gouvernement et du Parlement. Néanmoins, le degré de changement apporté n'a pas été fixé par le constituant, d'où l'intérêt d'analyser la pratique institutionnelle afin de pouvoir évaluer jusqu'à quel point elle a permis une refonte des modalités d'exercice du pouvoir.

Au-delà de la Constitution formelle, c'est à la constitution réelle qu'il convient de s'intéresser. Les proclamations louables apportées par le constituant nécessitent une volonté politique et même une certaine audace afin de pouvoir les appliquer. Est-ce réellement ce qui s'est produit ? L'objet du titre suivant tente justement de répondre à cette question.

Titre II : La séparation des fonctions à l'épreuve du pouvoir.

« *Une Constitution, c'est un esprit, des institutions et une pratique* » affirmait le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964. Cette citation clairvoyante du père fondateur de la Vème République trouve une application concrète et actualisée s'agissant de la Constitution marocaine de 2011. L'élasticité de ses dispositions, voulue par un constituant soucieux de préserver les équilibres institutionnels, implique alors un large pouvoir d'interprétation afin d'en déterminer la portée. Ainsi, la pratique tient un rôle primordial dans la détermination des compétences dévolues à chaque organe puisque les dispositions constitutionnelles ne permettent pas toujours d'établir fidèlement la nature du régime instauré ni l'étendue des compétences dévolues à chaque pouvoir. La Constitution française de 1958 ne permet-elle pas une pratique variable en fonction de la période politique dans laquelle on se trouve ? Cette pratique n'est-elle pas née d'une lecture, une interprétation de la Constitution créant ce que Pierre Avril nomma « les conventions de la Constitution » ? Ainsi, au Maroc, et sans pour autant contredire formellement le texte constitutionnel, on voit émerger une interprétation et une application de la norme fondamentale allant dans le sens de la limitation du régime primo-ministériel et la préservation d'une prééminence monarchique à la légitimité séculaire.

Le Roi du Maroc, de par les compétences constitutionnelles qui lui sont conférées mais surtout à travers une pratique institutionnelle favorisant la suprématie de son intervention, apparaît donc comme la clé de voûte des institutions. Dès lors, le régime primo-ministériel, résultant d'une application stricte de la démocratie représentative, se trouve dans une certaine mesure fragilisé et concurrencé par la prééminence royale. Sans doute, la faiblesse de la démocratie représentative et l'instauration relative d'un régime primo-ministériel peuvent être imputées à une classe politique souvent critiquée et bénéficiant d'une confiance limitée des citoyens. En effet, le Roi apparaît comme le recours ultime auquel les Marocains adressent toute leur confiance. Bien plus qu'un représentant de l'État ou même un arbitre, le souverain chérifien est considéré comme un père bienveillant, chargé de protéger les intérêts de ses citoyens, notamment contre une classe politique souvent disqualifiée. Dès lors, les conditions de création d'une véritable démocratie représentative, ayant pour corolaire l'aboutissement à une monarchie parlementaire, reste tributaire de la réunion de trois conditions essentielles : il faudrait que le peuple la souhaite, que le Roi l'accepte et surtout que la classe politique soit prête. Or à ce jour, ces conditions ne semblent pas réunies, conduisant par conséquent à une

pratique institutionnelle davantage marquée du sceau de la continuité que celui de la rupture. Cela se manifeste à travers la prééminence du Roi dans la pratique (Chapitre I) et la faiblesse de la démocratie représentative (Chapitre II).

Chapitre I : La prééminence du Roi dans la pratique.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que la Constitution peut être interprétée de différentes manières au regard de ses silences et ambiguïtés. Résolument, les pouvoirs du Roi font partie des sujets sur lesquels le constituant a été le moins clair, permettant par conséquent la possibilité d'une lecture parlementaire ou présidentielle de la norme fondamentale. Seule la pratique institutionnelle est de nature à déterminer quelle lecture a prévalu et quelle conception du rôle du Roi a été adoptée.

Plus de onze ans après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011, et alors que trois élections législatives ont eu lieu et trois chefs du gouvernement nommés, il est sans doute possible de tirer des enseignements sur la constitution réelle, celle qui est appliquée effectivement par les différents acteurs publics. Le constat est alors sans appel : personne ne peut nier que le rôle du Roi demeure prépondérant au sein des institutions. L'élargissement des compétences et le rang protocolaire confié au Chef du gouvernement n'ont eu qu'une incidence symbolique sur le fonctionnement de l'exécutif bicéphale. L'idée de la monarchie « gouvernante », selon les termes du Roi Hassan II, ou de la monarchie « agissante » pour reprendre le mot du Roi Mohammed VI, perdure et continue de se vérifier dans la pratique. Il est donc évident que c'est plutôt une lecture présidentialisée de la Constitution qui a été privilégiée. Cette lecture ne résulte pas de la seule volonté royale. Le premier Chef du gouvernement nommé après l'adoption de la Constitution, Abdelilah Benkirane, a rapidement déclaré vouloir travailler avec le Roi, le qualifiant de « supérieur hiérarchique ». Très vite, toute idée de dyarchie au sommet de l'État a été abandonnée au profit d'une continuité de la prépondérance royale dans l'orientation et la direction des affaires du gouvernement.

Les premières années qui suivent l'entrée en vigueur d'une Constitution sont d'une importance capitale car elles permettent de fixer les interprétations et instaurer des pratiques qui deviendront des conventions de la Constitution. Au Maroc, la décennie qui a suivi l'adoption de la nouvelle norme fondamentale s'inscrit donc davantage dans une logique de continuité plutôt que celle d'une rupture. Afin d'étayer notre propos, nous nous sommes appuyé sur onze ans de pratique institutionnelle à travers l'analyse des discours royaux, des

communiqués du Cabinet royal et des interviews des hommes politiques exerçant le pouvoir avant et après l'adoption de la Constitution de 2011. De cette analyse résultent deux constats majeurs : le Roi demeure un acteur essentiel dans la composition gouvernementale (Section 1) et ses attributions vont au-delà puisqu'on constate sa prééminence sur l'ensemble des pouvoirs constitués (Section 2).

Section 1 : Le Roi, acteur de la composition gouvernementale.

Dans la grande majorité des monarchies occidentales, le Chef de l'État n'intervient que de manière symbolique dans la composition gouvernementale. Instaurant dans la plupart des cas un régime parlementaire moniste, les constitutions européennes confèrent au Chef du gouvernement de larges prérogatives quant à la désignation et la révocation des membres de l'exécutif. Néanmoins, le constituant marocain a choisi une solution différente consistant à reconnaître au Chef de l'État d'importants pouvoirs en matière de composition du gouvernement. À ce titre, on s'approche davantage de la configuration de la Vème République instaurant une responsabilité politique de fait du gouvernement devant le président de la République en période de concordance. Ainsi, il convient d'analyser le rôle du Chef de l'État dans la nomination (Paragraphe 1) et la révocation (Paragraphe 2) du gouvernement.

Paragraphe 1- Le rôle du Roi dans la nomination du gouvernement.

Pour la première fois, la Constitution de 2011 a encadré le pouvoir de nomination du Chef de l'État en fixant dans l'article 47 les fondations d'un régime primo-ministériel. En effet, le Roi nomme à cette fonction une personnalité issue du parti ayant remporté l'élection législative. Néanmoins, s'agissant de la nomination des autres membres du gouvernement, le texte suprême a gardé la même configuration que celle adoptée en 1992 faisant de ce pouvoir une compétence partagée entre le Roi et le Chef du gouvernement. Ainsi, il convient d'analyser dans un premier temps les modalités de nomination du Chef du gouvernement (A) et dans un second temps celles des autres membres du gouvernement (B).

A- La nomination du Chef du gouvernement.

Depuis l'accession du Roi Mohammed VI au Trône en juillet 1999 et jusqu'à ce jour, le souverain a connu six chefs du gouvernement. Le premier d'entre eux était Abderrahmane El Youssoufi, nommé par le Roi Hassan II en 1998 à la tête du premier gouvernement d'alternance

consensuelle du Royaume. Le nouveau souverain a fait le choix de maintenir El Yousseoufi à la primature jusqu'à la tenue des nouvelles élections législatives en 2002. Ces dernières ont consacré la victoire de l'USFP, parti du Premier ministre sortant, avec 50 sièges sur 325 devançant d'une courte tête le parti de l'Istiqlal qui disposait de 48 sièges. Au lendemain de la proclamation des résultats, les deux partis, autrefois alliés devenus rivaux, commencèrent des tractations politiques visant à former une majorité sans attendre la nomination d'un Premier ministre par le Roi. L'USFP commença par annoncer son alliance avec le RNI (13 sièges) et l'Istiqlal avec le PJD (42 sièges). Par la suite, les négociations politiques ont permis à l'USFP de former une coalition disposant de 135 sièges et le parti de l'Istiqlal a quant à lui rassemblé une coalition disposant de 142 sièges. Toutefois, aucun des deux partis ne parvenait à atteindre la majorité absolue fixée à 163 sièges. Alors que neuf partis politiques détenaient chacun moins de cinq sièges, la formation d'une majorité devenait compliquée et un blocage se profilait à l'horizon. Quel que soit le parti qui aurait réussi à atteindre la majorité absolue, cette majorité aurait été alors fragile et composée d'une alliance de plusieurs partis politiques pourtant sous-représentés au sein de l'hémicycle. La discipline de vote n'aurait pas été garantie et le Parlement risquait de revivre le déchirement qu'il avait connu en 1963.

Ainsi, et à la surprise générale, le Roi Mohammed VI décida de nommer un technocrate à la tête du gouvernement, dix jours après la proclamation des résultats. La Constitution révisée en 1996 laissant un large pouvoir d'appréciation au souverain quant à la nomination du Premier ministre, le Roi a fait le choix de nommer Driss Jettou à ce poste et lui a confié la lourde tâche d'entamer les négociations en vue de la formation du gouvernement⁹³⁸. Cette nomination a été critiquée notamment par Mustapha Ramid, un des dirigeants du PJD, qui a considéré que le choix royal marquait un recul de la démocratie marocaine⁹³⁹. En 2003, à l'occasion d'une conférence organisée à Bruxelles, l'ancien Premier ministre El Yousseoufi a déclaré⁹⁴⁰ : « *Le Bureau politique de l'USFP publia le lendemain [de la nomination de Driss Jettou] un communiqué déclarant que la désignation du Premier Ministre en dehors des partis ayant participé aux élections et du parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges n'est pas conforme à la*

⁹³⁸ MOHSEN-FINAN Khadija, ZEGHAL Malika, « Opposition islamiste et pouvoir monarchique au Maroc. Le cas du Parti de la Justice et du Développement », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, 2006, p. 96

⁹³⁹ STEPHEN Smith, « Le roi Mohammed VI nomme Driss Jettou à la tête du nouveau gouvernement », [en ligne], *Le Monde*, 11 octobre 2002, [consulté le 1^{er} octobre 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/10/11/le-roi-mohammed-vi-nomme-driss-jettou-a-la-tete-du-nouveau-gouvernement_4260882_1819218.html

⁹⁴⁰ EL YOUSSEOUFI Abderrahmane, *Discours de Si Abderrahmane EL YOUSSEOUFI à Bruxelles en 2003* [en ligne], 26 février 2003, [consulté le 1^{er} octobre 2021] <http://usfp-grandcasa.net/fr/index.php/l-usfp/item/31-discours-de-si-abderrahmane-al-yousseoufi-a-bruxelles-en-2003>

méthodologie démocratique. » Il ajouta : « *Quant à notre participation et quels que soient le nombre et l'importance des portefeuilles obtenus, elle signifierait que nous cautionnons la méthode non démocratique dans la transition démocratique, en supposant qu'il y a une volonté politique réelle pour réaliser cette transition.* » Par conséquent, la nomination d'un technocrate à la tête du gouvernement n'était aucunement l'objet d'un consensus entre les partis politiques. Driss Jettou réussit pourtant à convaincre l'USFP et le Parti de l'Istiqlal de rejoindre la majorité gouvernementale jusqu'aux nouvelles élections législatives de 2007.

Le 7 septembre 2007, les élections législatives ont consacré la victoire du parti de l'Istiqlal avec 52 sièges et le PJD en deuxième position avec 48 sièges. L'USFP occupa la cinquième position avec 38 sièges seulement. Douze jours après la proclamation des résultats, le Roi Mohammed VI nomma le secrétaire général du parti de l'Istiqlal comme Premier ministre et l'a chargé de former un gouvernement. Bien qu'une partie de la presse et de l'opinion publique ne fut pas réellement en faveur de cette nomination⁹⁴¹, il faut reconnaître que le souverain a respecté la méthode parlementaire en nommant à la primature le secrétaire général du parti vainqueur des élections législatives. Ce choix opéré par le Roi en 2007 a été constitutionnalisé lors de la réforme de 2011 et l'article 47 alinéa 1 de la Constitution dispose désormais : « *Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats.* »

Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, trois chefs du gouvernement ont été nommés par le Roi. Le premier d'entre eux est Abdelilah Benkirane, secrétaire général du PJD, nommé le 29 novembre 2011, soit quatre jours seulement après la tenue des élections législatives⁹⁴². Ces dernières ont placé le PJD à la première position avec 107 sièges, le parti de l'Istiqlal en deuxième position avec 60 sièges, le RNI et le PAM en troisième et quatrième position avec respectivement 52 et 47 sièges. En nommant Abdelilah Benkirane, le Roi a appliqué à la lettre l'article 47 de la Constitution de 2011 et la méthodologie démocratique a été respectée. Toutefois, après les élections législatives du 7 octobre 2016 certaines difficultés

⁹⁴¹ Une partie de la presse et de l'opinion publique n'était pas en faveur de la nomination de M. Abbas El Fassi comme Premier ministre. Plusieurs observateurs mettaient en avant son âge avancé (67 ans), sans manque de charisme ainsi que sa responsabilité dans le scandale de l'affaire dite « Annajate » en tant que ministre de l'Emploi. Dans ce sens, l'hebdomadaire TEL-QUEL titrait dans sa une « Tous sauf Abbas » puis dans le numéro suivant « Aïe, Abbas El Fassi Premier ministre ».

⁹⁴² Communiqué du Cabinet royal publié à la MAP le 29 novembre 2011.

sont apparues et le recours à l'interprétation de la Constitution était devenu nécessaire afin de déterminer la démarche à suivre.

En effet, ces élections ont consacré la victoire pour la deuxième fois du PJD obtenant 125 sièges. Le PAM a quant à lui obtenu 102 sièges suivi par l'Istiqlal avec 46 sièges et le RNI avec 37 sièges. Le Roi a alors décidé de nommer à nouveau Abdelilah Benkirane, secrétaire général du PJD, comme Chef du gouvernement le 10 octobre 2016. Ce dernier a dès lors entamé les négociations politiques avec les partis représentés au Parlement. Le parti de l'Istiqlal et le PPS ont accepté de s'allier au PJD et le PAM a décidé de rejoindre une nouvelle fois les rangs de l'opposition. Toutefois, et de manière assez inattendue, le secrétaire général du RNI Salaheddine Mezouar a annoncé sa démission et le ministre de l'Agriculture, Aziz Akhannouch, proche du Palais et autrefois membre du RNI, s'est présenté pour lui succéder. Benkirane a alors décidé d'attendre la tenue du congrès exceptionnel du parti consacrant la victoire d'Aziz Akhannouch comme nouveau secrétaire général du RNI. Les négociations ont alors repris et ce dernier a posé plusieurs conditions afin de rejoindre le gouvernement. Dans un premier temps, il a demandé à ce que l'Istiqlal ne fasse pas partie de la majorité. Ensuite, il a décidé de former une coalition avec le MP, l'UC et l'USFP et a exigé que les quatre partis intègrent ensemble la majorité. Abdelilah Benkirane a refusé que l'USFP rejoigne le gouvernement, entraînant par conséquent l'impossibilité de former une majorité.

Après plus de cinq mois de consultations politiques, le Chef du gouvernement désigné a annoncé la suspension des négociations avec le RNI et le MP et comptait remettre une lettre au Roi afin de l'informer de son incapacité à former une majorité⁹⁴³. C'est à ce moment qu'un communiqué du Cabinet royal est intervenu pour annoncer la révocation d'Abdelilah Benkirane⁹⁴⁴ et son remplacement par le numéro deux du parti, Saad Eddine El Othmani⁹⁴⁵. Ainsi, parmi les nombreuses solutions qui s'offraient au souverain afin de régler ce blocage politique⁹⁴⁶, le Roi Mohammed VI a décidé d'adopter celle qui est certes la plus proche du texte constitutionnel mais qui en même-temps peut paraître comme une immixtion royale dans les affaires internes d'un parti politique. En effet, la décision de Benkirane consistant à refuser la

⁹⁴³ « Nouveau blocage pour la formation du gouvernement marocain », [en ligne], *Le Monde*, 9 janvier 2017, [consulté le 11 octobre 2021] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/01/09/nouveau-blocage-pour-la-formation-du-gouvernement-marocain_5059797_3212.html

⁹⁴⁴ Communiqué du Cabinet royal publié à la MAP le 15 mars 2017.

⁹⁴⁵ Communiqué du Cabinet royal publié à la MAP le 17 mars 2017.

⁹⁴⁶ Voir dans ce sens le chapitre précédent dans lequel nous avons énuméré un ensemble de possibilités qui s'offraient au Roi si le Chef du gouvernement désigné ne parvenait pas à former une majorité.

participation de l'USFP au sein du gouvernement ne résulte pas de sa seule volonté. Du moins, elle n'a pas été prise sans l'appui du bureau politique du PJD. Par conséquent, le respect de l'indépendance décisionnelle des partis politiques aurait requis de ne pas nommer une autre personnalité au sein du même parti. D'ailleurs, lorsque Saad Eddine El Othmani a été nommé par le Roi en remplacement d'Abdelilah Benkirane, celui-ci a accepté de former un gouvernement comprenant l'USFP, opérant alors un rétropédalage par rapport à la position première adoptée par le parti via son secrétaire général. Certes, le nouveau Chef du gouvernement aurait pu refuser la nomination ou garder la même position que celle de son prédécesseur. Néanmoins, il paraît difficile et surtout inconvenable de s'opposer à une nomination royale. Le nouveau chef de l'exécutif n'avait donc nul autre choix que celui d'accepter cette nomination et en même temps accepter les conditions exigées par les autres partis politiques afin de former une majorité. Il est donc possible de se demander si nous ne sommes pas face à une convention de la Constitution. S'agit-il d'une interprétation contextualisée ou serait-il désormais établi que si un Chef de gouvernement ne parvenait pas à former une majorité à cause d'un désaccord avec les autres formations politiques, ce dernier serait remplacé par une autre personnalité au sein de ce même parti désigné par le Roi ?

Les élections législatives de 2021 ont consacré la victoire du RNI avec 102 sièges suivi par le PAM avec 87 sièges, l'Istiqlal avec 81 sièges et l'USFP avec 35 sièges. Le PJD, au pouvoir depuis 2011, a connu une défaite cuisante puisqu'il est passé de 125 sièges à 13 seulement. Au lendemain de la proclamation des résultats, le Roi Mohammed VI a nommé Aziz Akhannouch, secrétaire général du RNI, à la primature⁹⁴⁷. Ce dernier reçut par la suite les chefs des partis politiques représentés au Parlement à l'exception du PJD et du PSU qui ont décliné l'invitation pour participer à la formation du gouvernement. Du reste, tous les partis politiques ont formulé le vœu de participer au gouvernement ou du moins n'ont pas déclaré s'y opposer⁹⁴⁸. Par conséquent, le Chef du gouvernement désigné pouvait théoriquement former une majorité composée du PAM, de l'Istiqlal, de l'USFP, du MP, du PPS et de l'UC. Une telle configuration lui aurait permis de disposer d'une majorité de 373 députés sur 395. Le rôle de l'opposition aurait été réduit à néant et la cohabitation entre ces différentes formations politiques aurait été difficile. Aziz Akhannouch fit le choix de s'allier uniquement avec le PAM et l'Istiqlal. L'USFP

⁹⁴⁷ Communiqué du Cabinet royal publié à la MAP le 10 septembre 2021.

⁹⁴⁸ GATTIOUI Jihane, « Formation du gouvernement : l'embarras du choix ! », [en ligne], *LesEco.ma*, 16 septembre 2021, [consulté le 2 novembre 2021] <https://leseco.ma/lapolitique/formation-du-gouvernement-embarras-du-choix.html>

a été contrainte de rejoindre les rangs de l'opposition⁹⁴⁹ et le MP ainsi que l'UC, anciens alliés du RNI, ont penché, dans un premier temps, pour le « soutien critique » de la majorité⁹⁵⁰.

Somme toute, le rôle du Roi dans la désignation du Chef du gouvernement paraît donc assez limité. Les trois élections législatives qui ont suivi l'adoption de la Constitution de 2011 démontrent que le Chef de l'État est resté fidèle à la lettre de la Constitution concernant la nomination du chef de l'exécutif. Même lorsqu'un blocage s'est profilé suite au refus d'Abdelilah Benkirane d'attribuer des portefeuilles ministériels à l'USFP, le Roi a fait le choix de rester le plus proche possible de la configuration constitutionnelle prévue à l'article 47 en nommant à sa place le numéro deux du parti. D'ailleurs, il est peu probable que l'article 47 pose réellement des difficultés au niveau de son application. Les deux dernières élections législatives ont démontré, à quelques exceptions près⁹⁵¹, que les grands partis politiques font systématiquement le choix de rejoindre la majorité gouvernementale. Par conséquent, il est peu probable qu'un Chef de gouvernement ne parvienne pas à former une majorité. Néanmoins, si cela devait se produire, la solution consistant à remplacer le Chef du gouvernement désigné par un autre issu du même parti peut s'avérer insuffisante. Dans ce cas, il serait utile d'observer quelle sera la décision royale qui formera dès lors une nouvelle convention de la Constitution.

Si les attributions royales en matière de nomination du Chef du gouvernement sont assez limitées, il en est autrement concernant la nomination des membres de l'exécutif.

B- La nomination des membres du gouvernement.

Depuis la révision constitutionnelle de 1992, le Roi nomme les membres du gouvernement sur proposition du Premier ministre (article 24 alinéa 2 de la Constitution révisée en 1992 et 47 alinéa 2 de la Constitution de 2011). Cependant, la Loi fondamentale n'indique pas s'il s'agit d'une compétence liée ou d'une compétence discrétionnaire. Autrement dit, il est difficile de déduire à partir du texte constitutionnel l'étendue du rôle du souverain dans la formation du gouvernement. Dispose-t-il d'une compétence pour refuser des ministrables ou

⁹⁴⁹ « L'USFP se résout à rejoindre l'opposition », [en ligne], *LeDesk*, 21 septembre 2021, [consulté le 2 novembre 2021] <https://mobile.ledesk.ma/live-content/lusfp-decide-de-rejoindre-lopposition/>

⁹⁵⁰ MOKHLISS Brahim, « La faiblesse numérique et la différence de visions pénalisent les partis de l'opposition », [en ligne], *Le Matin*, 24 septembre 2021, [consulté le 2 novembre 2021] <https://lematin.ma/journal/2021/luc-penche-soutien-critique-majorite-mp-temporise/364910.html>

⁹⁵¹ Lors des élections législatives de 2017, tous les grands partis politiques ont déclaré vouloir intégrer la majorité gouvernementale à l'exception du PAM. En 2021, le PJD était le seul parti disposant de plus de 10 sièges à refuser clairement la participation au gouvernement Akhannouch.

pour en proposer certains ? Seule l'observation de la pratique institutionnelle peut permettre de répondre à une telle question.

À ce titre, il convient de s'intéresser aux conseillers du Roi qui paraissent tenir un rôle essentiel non seulement dans la formation du gouvernement mais également dans la conduite de la politique de la nation. Le Roi Hassan II s'était entouré de quatre conseillers à partir de 1966. Il s'agissait d'Ahmed Réda Guédira, Idriss Slaoui, Ahmed Bensouda et Abdelhadi Boutaleb auxquels se sont ajoutés André Azoulay en 1991 et Abdelaziz Meziane Belfkih en 1998. S'agissant de leurs attributions, le Roi Hassan II leur avait expliqué : « *Votre mission est de suivre le travail des ministres et d'être un trait d'union entre moi et eux. Vous devez voir tout ce que les ministres envoient au Cabinet Royal avant de me le transmettre accompagné de vos observations et de vos propositions, à la lumière de quoi je prendrai des décisions. Cela ne veut pas dire que vous allez constituer un rideau de séparation entre moi et les ministres ... Je vous prie de tenir une réunion entre vous et de passer en revue les ministères par lesquels vous êtes passés afin que chacun de vous se spécialise dans ceux qu'il a dirigés*⁹⁵² ».

Sous le règne du Roi Mohammed VI, le nombre des conseillers a connu une nette augmentation et leur influence est demeurée incontestable. Lorsque le Roi a nommé Abbas El Fassi comme Premier ministre en 2007, ce dernier a rencontré des difficultés afin de former un gouvernement notamment à cause du MP qui avait adressé une lettre au Cabinet royal l'informant qu'il pouvait décider de rejoindre les rangs de l'opposition si le Premier ministre ne donnait pas satisfaction à ses demandes⁹⁵³. Ainsi, le Roi demanda à son conseiller Abdelaziz Meziane Belfkih d'intervenir afin de faciliter la formation du gouvernement. Dès lors, le conseiller royal a marqué de son empreinte la composition de l'exécutif puisque deux ministres technocrates ont rejoint les rangs du RNI grâce à son intervention (Aziz Akhannouch et Amina Benkhedra). Il était aussi à l'origine de la nomination de l'actrice Touria Jebrane comme ministre de la Culture, la championne olympique Nawal El Moutawakel comme ministre de la Jeunesse et des Sports et Ahmed Akhchichine comme ministre de l'Éducation nationale. Alors que les partis politiques demandaient à détenir ces portefeuilles ministériels, l'intervention

⁹⁵² BOUTALEB Abdelhadi, « Le regard du Professeur », [en ligne], *Aujourd'hui Le Maroc*, 25 novembre 2002, [consulté le 2 novembre 2021] <https://aujourd'hui.ma/societe/le-regard-du-professeur-12-23750>

⁹⁵³ Le MP demandait au Premier ministre d'avoir la présidence de la Chambre des représentants ainsi que certains ministères proches du monde rural notamment celui de l'Agriculture. Il refusait également que des personnalités technocrates rejoignent le gouvernement sous couvert de leur appartenance au MP.

d'Abdelaziz Meziane Belfkih a permis à de nouveaux visages méconnus de la scène politique d'intégrer un gouvernement comprenant donc plusieurs technocrates⁹⁵⁴.

Après l'adoption de la Constitution de 2011, le Roi Mohammed VI a décidé d'élargir le cercle de ses conseillers. À ce titre, Abdeltif Menouni, président de la CCRC, a été nommé à cette fonction le 4 août 2011. À la suite des élections législatives de novembre 2011 consacrant la victoire du PJD et quelques jours seulement après avoir nommé Abdelilah Benkirane comme Chef du gouvernement, le Roi Mohammed VI a nommé Omar Azziman (1^{er} décembre 2011), Yasser Znagui (6 décembre 2011) et Fouad Ali El Himma (7 décembre 2011) comme conseillers de Sa Majesté au Cabinet Royal. Là aussi, l'intervention des conseillers, bien que discrète voire même secrète, a eu une influence significative dans la composition du gouvernement Benkirane. En effet, le Roi a désigné dans un premier temps sa conseillère Zoulikha Nasri pour être le relais entre le PJD et lui. Au lendemain de son décès, Abdelilah Benkirane a déclaré à son sujet : « *Elle était la première parmi les conseillers de Sa Majesté le Roi à me rendre visite pour discuter de la composition du gouvernement après ma nomination par le souverain*⁹⁵⁵. » Elle a ensuite a été rejointe par les nouveaux conseillers royaux et notamment Fouad Ali El Himma qui a posé des réserves quant à la nomination de certains ministres. Ainsi, Benkirane a été informé par le biais des conseillers royaux que le Palais aurait refusé de nommer Abdelkader El Kihel, Abdessamad Kayouh, Kenza El Ghali ainsi que Gajmoula Bent Abbi qui appartenaient à des partis politiques alliés du PJD⁹⁵⁶. De plus, il paraît que le conseiller du Roi Fouad Ali El Himma avait des réserves quant à la nomination de Mustapha Ramid au ministère de la Justice et Aziz Akhannouch au ministère de l'Agriculture. Pour autant, Benkirane a réussi à convaincre le Palais du choix de Mustapha Ramid et le Roi a personnellement approuvé la reconduction d'Aziz Akhannouch au ministère de l'Agriculture

⁹⁵⁴ CHAKIR Mohamed, « Voici le rôle des conseillers du Roi dans la composition des gouvernements El Fassi et Benkirane », [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 7 janvier 2017, [consulté le 2 novembre 2021] <https://www.hespress.com/%d9%87%d8%b0%d9%87-%d8%a3%d8%af%d9%88%d8%a7%d8%b1-%d9%85%d8%b3%d8%aa%d8%b4%d8%a7%d8%b1%d9%8a-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%84%d9%83-%d9%81%d9%8a-%d8%aa%d8%b4%d9%83%d9%8a%d9%84-%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85%d8%aa-333519.html>

⁹⁵⁵ BENKIRANE Abdelilah, *Déclaration du Chef du gouvernement à la chaîne 2M lors des funérailles de Zoulikha Nasri*, [en ligne], Rabat, 17 décembre 2015, [consulté le 2 novembre 2021] https://www.youtube.com/watch?v=AApyCmFvp10&ab_channel=Bladi.net

⁹⁵⁶ CHAKIR Mohamed, « Voici le rôle des conseillers du Roi dans la composition des gouvernements El Fassi et Benkirane », *op. cit.*

alors qu'il appartenait jusqu'alors au RNI qui avait décidé de rejoindre les rangs de l'opposition⁹⁵⁷.

Sous les gouvernements de Saad Eddine El Othmani et d'Aziz Akhannouch, le poids politique des conseillers du Roi n'a vraisemblablement connu aucun changement. Les négociations politiques ayant été tenues au secret, peu d'informations ont filtré à ce sujet et il est donc difficile de mesurer avec exactitude l'influence de l'entourage royal dans la composition des deux gouvernements. Néanmoins, on peut constater que dans les deux cabinets, certains ministres régaliens ont gardé leurs fonctions. En effet, le secrétaire général du gouvernement ainsi que les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Défense, des Habous et des Affaires islamiques n'ont pas changé sous les deux gouvernements⁹⁵⁸. Tous technocrates et n'appartenant à aucune formation politique, leur présence indique clairement l'origine de leur nomination.

Il est évident que le rôle du Roi dans la nomination des membres du gouvernement n'a rien de symbolique comme c'est le cas dans les monarchies parlementaires occidentales. Le Roi dispose non seulement de la faculté de s'opposer à certaines nominations mais il peut également, directement ou indirectement par le biais de ses conseillers, proposer des candidats, surtout pour les postes régaliens. En revanche, le rôle du Chef du gouvernement dans cette opération n'est pas non plus effacé. Il s'agit donc d'une négociation tripartite entre le Chef du gouvernement désigné, les partis politiques alliés et le Palais royal via les conseillers. Ce qui est certain, c'est que le dernier mot revient au Roi en tant qu'instance suprême chargée de la nomination des membres du gouvernement.

Parallèlement à l'influence avérée du Roi dans la désignation et la nomination des membres du gouvernement, on constate également cette influence en matière de révocation.

⁹⁵⁷ *Ibid.*

⁹⁵⁸ Le Secrétariat général du gouvernement est occupé par Mohamed El Haggoui depuis 2017. Le ministère des Affaires étrangères est occupé par Nasser Bourita depuis 2017 après avoir été ministre délégué dans le même département en 2016. Le ministère de l'Intérieur est occupé par Abdelouafi LAFTIT depuis 2017. Le ministère délégué chargée de la Défense est occupé par Abdelatif Loudiyi depuis 2010. Le ministère des Habous et des Affaires islamiques est occupé par Ahmed Taoufiq depuis 2002. Toutes ces personnalités n'ont aucune appartenance politique et sont désignées par le Roi au regard des fonctions régaliennes qu'ils occupent.

Paragraphe 2- Le rôle du Roi dans la révocation du gouvernement.

La question de la révocation des membres du gouvernement est étroitement liée à la nature moniste ou dualiste d'un régime parlementaire. Si la Constitution a clairement établi la possibilité pour le Chef de l'État de révoquer les ministres (B), elle a prévu une exception s'agissant du Chef du gouvernement qui demeure formellement responsable devant la Chambre des représentants uniquement (A).

A- La révocation du Chef du gouvernement.

La Constitution de 2011 n'a prévu aucun mécanisme permettant au Roi de révoquer le Chef du gouvernement. D'ailleurs, depuis l'accession du Roi Mohammed VI au Trône, aucun n'a été révoqué par le Roi. Certes, Abdelilah Benkirane a été démis de ses fonctions en 2017 puisqu'il ne parvenait pas à former une majorité. Toutefois, cette révocation avait lieu avant l'investiture du Parlement qui est la seule à pouvoir conférer les droits constitutionnels au candidat désigné par le Chef de l'État à la chefferie du gouvernement.

Il convient cependant de préciser que l'irresponsabilité politique du Chef du gouvernement devant le Roi n'est pas absolue. En effet, le Roi dispose de plusieurs outils qui peuvent conduire à la révocation du Chef du gouvernement. Le premier d'entre eux est la dissolution de la Chambre des représentants prévue à l'article 96 de la Constitution. Il s'agit d'une compétence propre que le Chef de l'État peut exercer sans contreseing et qui conduit automatiquement à la tenue d'une nouvelle élection législative. Si les résultats de l'élection consacraient la victoire d'un autre parti politique ou si le même parti gagnait à nouveau l'élection, le Roi pourrait nommer une autre personnalité au sein du parti arrivé en tête. Il s'agit donc d'un moyen indirect permettant de révoquer un Chef du gouvernement en plein mandat.

Le deuxième moyen tient davantage à la suprématie de la parole royale et à la symbolique de la place qu'occupe le Roi au sein des institutions. On peut considérer que si à l'occasion d'un discours royal adressé à la nation, le Chef de l'État désavouait le Chef du gouvernement en critiquant son action et en lui demandant d'en assumer les conséquences, ce dernier n'aurait nul autre choix que de démissionner. Il est vrai qu'il ne serait pas constitutionnellement contraint de présenter sa démission, mais face à un désaveu royal il semblerait difficile qu'un Chef de gouvernement puisse continuer d'exercer ses fonctions. À ce titre, il convient de souligner que le Roi du Maroc, contrairement à ses homologues

occidentaux, n'est soumis à aucun devoir de réserve concernant l'évaluation et le contrôle de l'action du gouvernement. De même, il peut décider de révoquer plusieurs ministres et affaiblir alors la majorité de soutien. Ainsi, une charge très lourde contre le Chef du gouvernement ou ses ministres pourrait théoriquement conduire ce dernier à présenter sa démission.

Le troisième moyen de révocation du Chef du gouvernement relève de la composition du paysage politique marocain et au mode de scrutin utilisé. Comme nous l'avons vu précédemment, la configuration actuelle du système électoral et partisan marocain ne permet pas à un seul parti de détenir la majorité absolue des sièges au sein de la Chambre des représentants. Il est alors nécessaire de se soumettre au jeu des alliances politiques afin de former une majorité. Néanmoins, si un parti au sein de la majorité décidait de la quitter, cela pourrait conduire le gouvernement à être minoritaire. D'ailleurs le cas s'est présenté en 2013 après la décision du parti de l'Istiqlal de quitter le gouvernement. En raison d'un changement dans la direction du parti, le nouveau secrétaire général a souhaité quitter la majorité gouvernementale pour rejoindre les rangs de l'opposition car il estimait que le Chef du gouvernement était incapable de prendre en considération la gravité de la situation économique et sociale. Il accusait notamment ce dernier de « *monopoliser la prise de décision et marginaliser les autres composantes de la majorité*⁹⁵⁹. » Ainsi, le Conseil national de l'Istiqlal décida à l'unanimité le 11 mai 2013 de quitter le gouvernement. Le communiqué publié le jour même a fait état de cette décision tout en se référant à l'article 42 de la Constitution⁹⁶⁰ qui indique le rôle du Roi en tant que Chef de l'État, garant de sa pérennité et de sa continuité et surtout en tant qu'arbitre suprême entre ses institutions. Voilà donc qu'un différend entre deux partis politiques a entraîné une crise gouvernementale, nécessitant, selon le communiqué de l'Istiqlal, un arbitrage royal.

Dès lors, plusieurs options s'offraient au Roi. Il pouvait décider de prendre acte de la décision du parti de l'Istiqlal de quitter le gouvernement et ne pas intervenir dans ce cadre, ce qui aurait certainement provoqué l'adoption d'une motion de censure par la Chambre des représentants et conduirait donc à des élections anticipées ; ou alors dissoudre la Chambre des représentants étant donné que le gouvernement devenait minoritaire. Dans les deux cas de

⁹⁵⁹ DESRUES Thierry, « La fronde de l'Istiqlal et la formation du gouvernement Benkirane II : une aubaine pour la Monarchie ? » [en ligne], *L'Année du Maghreb*, n° 11 | 2014, 02 décembre 2014, [consulté le 3 novembre 2021] <http://anneemaghreb.revues.org/2321>

⁹⁶⁰ BERRADA B. « L'Istiqlal décide de se retirer du gouvernement (officiel) » [en ligne], *Médias24*, 11 mai 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://www.medias24.com/2013/05/11/listiqlal-decide-de-se-retirer-du-gouvernement-officiel/>

figure, l'intervention ou la non-intervention du Roi conduiraient au même résultat, celui de la révocation du Chef du gouvernement. Néanmoins, le souverain a choisi une troisième option.

En effet, la presse a fait état d'un appel téléphonique du Roi au secrétaire général de l'Istiqlal le jour même de la décision du parti consistant à quitter le gouvernement⁹⁶¹. Il lui aurait demandé de maintenir ses ministres en poste jusqu'à son retour de l'étranger⁹⁶². Le 26 juin 2013, le Roi reçut le secrétaire général du parti de l'Istiqlal qui a remis au souverain un mémorandum expliquant les raisons du retrait de son parti. Le 22 juillet, le Roi accepta la démission des ministres de l'Istiqlal⁹⁶³ et les négociations avec le RNI ont débuté afin de former une nouvelle majorité⁹⁶⁴.

Si le RNI refusait de s'allier au PJD, il aurait été impossible au Chef du gouvernement de former une nouvelle majorité. Cela aurait conduit soit au renversement du gouvernement par la Chambre des représentants faute de majorité suffisante, soit à la dissolution de la Chambre basse sur décision du Chef du gouvernement lui-même ou du Roi. De telles hypothèses paraissent difficilement concevables dans la mesure où il s'agissait de la première législature sous la Constitution de 2011. L'échec de cette première expérience aurait été un mauvais signal et un mauvais départ pour la nouvelle Constitution. Aussi, Abdelilah Benkirane disposait à ce moment d'une grande popularité (68.5% en juillet 2013)⁹⁶⁵ et toute décision allant dans le sens de son limogeage aurait pu être perçue comme une tentative de faire échec à la première expérience démocratique marocaine post-2011.

Après plus de trois mois de négociations avec le RNI, ce dernier a accepté de s'allier avec le PJD et le Roi a alors nommé le gouvernement composé d'une nouvelle alliance de partis politiques⁹⁶⁶. Plus tard, Abdelilah Benkirane dira que la décision du RNI de rejoindre le gouvernement s'est faite grâce à l'intervention du Roi Mohammed VI. En effet, à l'occasion d'un entretien avec la presse, il indiqua : « *Si le Roi n'était pas satisfait de nos résultats, il*

⁹⁶¹ « Maroc : le Roi Mohammed VI exhorte l'Istiqlal à rester au gouvernement », [en ligne], *RFI*, 12 mai 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://www.rfi.fr/afrique/20130512-maroc-roi-mohammed-vi-istiqlal>

⁹⁶² *Ibid.*

⁹⁶³ « Le Roi a accepté les démissions de l'Istiqlal », [en ligne], *Médias24*, 23 juillet 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://medias24.com/2013/07/23/le-roi-a-accepte-les-demissions-de-listiqlal/>

⁹⁶⁴ CHAKIR ALAOUI Mohamed, « le RNI rejoint Benkirane II : que les négociations commencent ! », [en ligne], *Le360*, 2 août 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://fr.le360.ma/politique/le-rni-rejoint-benkirane-ii-que-les-negociations-commencent-1971>

⁹⁶⁵ MOUNTAJ Ilham, « Baromètre politique : les Marocains aiment Benkirane », [en ligne], *Médias24*, 9 juillet 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://www.medias24.com/2013/07/09/barometre-politique-les-marocains-aiment-benkirane/>

⁹⁶⁶ Communiqué du Cabinet royal publié par la MAP le 10 octobre 2013.

aurait pu nous révoquer. Il ne faut pas oublier que l'occasion s'est présentée lorsque le Parti de l'Istiqlal avait quitté le gouvernement. Et entre nous, ni moi ne voulais du RNI de Mezouar ni le RNI ne voulait de moi. Celui qui nous a encouragé tous les deux pour former une majorité c'est Sa Majesté le Roi ... C'est lui qui a permis de lever les malentendus qui existaient entre nous⁹⁶⁷. »

Somme toute, la révocation du Chef du gouvernement par le Roi est rendue possible par la pratique institutionnelle. Au même titre que sous les précédentes constitutions, le Chef de l'État est toujours susceptible de « reprendre la direction quotidienne de l'administration du pays à celui qu'il a placé à la tête du gouvernement, sauf à propos des décisions les plus impopulaires⁹⁶⁸. » Or, il convient de souligner que cette même pratique démontre l'attachement du Roi à la légitimité démocratique et à la continuité de l'exécutif. Lorsqu'effectivement l'occasion s'est présentée de renverser le gouvernement Benkirane I, le Chef de l'État n'a pas fait ce choix. Au contraire, il paraît que c'est grâce à son intervention que la première expérience démocratique post-2011 a pu aboutir. Par conséquent, la révocation du Chef du gouvernement par le Roi paraît formellement écartée, théoriquement possible et matériellement improbable. Il en est autrement s'agissant de la révocation des membres du gouvernement.

B- La révocation des membres du gouvernement.

L'article 47 alinéa 3 de la Constitution de 2011 permet au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement après consultation du Chef du gouvernement. Ce dernier peut également demander au Chef de l'État de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs ministres. Dans le silence de la Constitution, il est autorisé de croire que le Roi est libre d'accepter ou de refuser la demande de révocation d'un ministre émanant du chef de l'exécutif. Ainsi, l'article 47 de la Constitution consacre de manière avérée la responsabilité des ministres devant le Roi.

La révocation des ministres par le Chef de l'État a toujours été une compétence propre exercée par les souverains marocains. Cette décision peut avoir un poids politique majeur comme lorsque le Roi Mohammed VI a décidé de limoger le controversé ministre de l'Intérieur

⁹⁶⁷ BENKIRANE Abdelilah, *Entretien avec la chaîne électronique Al Aoual Press*, [en ligne] (en arabe), Rabat, 13 juillet 2016 [consulté le 3 novembre 2021]

https://www.youtube.com/watch?v=BN1bquwV2zA&t=2718s&ab_channel=alaoualpresse

⁹⁶⁸ CABANIS André, MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia-Bruylant, Louvain-La-Neuve, 2010, p. 98.

Driss Basri à peine trois mois après son intronisation. Ce limogeage a marqué un tournant capital dans la vie politique marocaine et a confirmé la volonté du nouveau souverain d'instaurer un changement au niveau de l'appareil étatique⁹⁶⁹. Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, la responsabilité des ministres devant le Roi n'a pas été atténuée. En effet, sous les deux premières législatures, plusieurs ministres ont été révoqués sur décision royale.

À la suite du *Hirak* du Rif, le Roi avait décidé de créer une commission d'inspection chargée d'enquêter sur les dysfonctionnements ayant accompagné la réalisation des projets du plan « Al Hoceima, phare de la Méditerranée »⁹⁷⁰. Une fois le rapport de cette commission remis au Chef de l'État, il décida de limoger trois ministres en exercice⁹⁷¹. Le communiqué du Cabinet royal indiquait également que cinq ministres au moment des faits⁹⁷² devaient être écartés de toute responsabilité publique car « *ils ont trahi la confiance qui a été placée en eux* »⁹⁷³.

En outre, le 1^{er} août 2018, un communiqué du Cabinet royal a annoncé la révocation par le Roi, après consultation du Chef du gouvernement, du ministre de l'Économie Mohamed Boussaid⁹⁷⁴. Cette décision a été prise, selon le communiqué, conformément au principe de « *reddition des comptes* » que le Roi applique à « *l'ensemble des responsables quel que soit leur niveau de responsabilité et leurs appartenances* ». La presse marocaine s'est interrogée sur les raisons de ce limogeage royal inattendu⁹⁷⁵. Toutefois, les termes laconiques du communiqué et le refus du porte-parole du gouvernement de donner plus de détails sur cette révocation⁹⁷⁶ démontrent à quel point la responsabilité des ministres devant le Chef de l'État

⁹⁶⁹ GARÇON José, « Mohammed VI limoge le 'vizir' de son père. Le départ du ministre de l'Intérieur était considéré comme le test de la volonté du roi du Maroc de poursuivre le changement. » [en ligne], *Libération*, 10 novembre 1999, [consulté le 4 novembre 2021] <https://www.liberation.fr/planete/1999/11/10/mohammed-vi-limoge-le-vizir-de-son-pere-le-depart-du-ministre-de-l-interieur-etait-considered-comme-l-290229/>

⁹⁷⁰ « Le Roi Mohammed VI tance le gouvernement au sujet d'Al Hoceima », [en ligne], *Médias24*, 25 juin 2017, [consulté le 4 novembre 2021] <https://medias24.com/2017/06/25/le-roi-mohammed-vi-tance-le-gouvernement-au-sujet-dal-hoceima/>

⁹⁷¹ Il s'agit des ministres de l'Intérieur, de la Santé et de l'Habitat au moment des faits

⁹⁷² Il s'agit du ministre de l'Éducation nationale, du ministre du Tourisme, du ministre de la Jeunesse et des Sports, du ministre de la Culture et du secrétaire d'État chargé de l'Environnement.

⁹⁷³ « Al Hoceima : Le Roi reçoit le rapport de la Cour des comptes et limoge des ministres », [en ligne], *op.cit.*

⁹⁷⁴ Communiqué du Cabinet royal du 1^{er} août 2018 publié par la MAP.

⁹⁷⁵ MOUSJID Bilal, « Mohamed Boussaid, itinéraire d'un ingénieur ambitieux devenu argentier déchu », [en ligne], *Telquel*, 3 août 2018, [consulté le 4 novembre 2021] https://telquel.ma/2018/08/03/mohamed-boussaid-itineraire-dun-ingenieur-ambitieux-devenu-argentier-dechu_1606215

⁹⁷⁶ *Ibid.*

est absolue. Malgré l'absence d'explication claire, la simple décision du Roi a suffi pour révoquer l'un des ministres les plus influents au sein du gouvernement.

De plus, la responsabilité des ministres devant le Roi se manifeste non seulement par le biais de leur révocation mais également à travers le refus de leur démission. Le Roi a refusé à deux occasions la démission de ministres appartenant au PJD. Lahcen Daoudi, alors ministre délégué chargé des Affaires générales et de la gouvernance, avait décidé de participer le 5 juin 2018 à une manifestation des employés de *Centrale Danone* appelant à la fin du boycott visant les produits de la marque. Cette participation a été vivement critiquée par les membres de son parti et à leur tête le secrétaire général et Chef du gouvernement Saad Eddine El Othmani. À l'issue d'une réunion extraordinaire, l'instance dirigeante du PJD a publié un communiqué dans lequel elle a qualifié la participation du ministre de « *comportement inapproprié* » et a dit apprécier « *la prise de responsabilité de Daoudi quant à sa demande d'être libéré de sa fonction ministérielle* »⁹⁷⁷. Il convient de souligner qu'aucun communiqué du Cabinet royal n'a pris acte de cette décision et le ministre en question a continué d'exercer ses fonctions jusqu'au remaniement ministériel d'octobre 2019. Sur ce sujet, son confrère Mustapha Ramid avait précisé que la démission de Lahcen Daoudi relevait de la responsabilité des institutions, notant que l'institution royale « *exerce ses compétences, ne pourrait faire l'objet d'interrogations et pourrait accepter ou refuser une démission* »⁹⁷⁸. Même son de cloche en février 2021 lorsque Mustapha Ramid lui-même a présenté sa démission en raison de problèmes de santé. Ceci dit, dans un message posté sur sa page Facebook, il a finalement annoncé avoir renoncé à sa décision après avoir reçu un appel téléphonique du Roi Mohammed VI lui demandant de poursuivre l'exercice de ses fonctions⁹⁷⁹.

Par conséquent, il apparaît clairement que la responsabilité du gouvernement s'exerce devant le Roi qui peut à tout moment décider de révoquer un ministre ou refuser sa démission. La participation dans le gouvernement, au moment de la nomination et bien après, ne peut donc se produire qu'avec l'aval du Roi. Cela fragilise dans une certaine mesure le lien hiérarchique qui devrait exister entre le Chef du gouvernement et ses ministres. D'ailleurs et à plusieurs

⁹⁷⁷ « Lahcen Daoudi présente sa démission du gouvernement », [en ligne], *LeSiteInfo*, 6 juin 2018, [consulté le 4 novembre 2021] <https://www.lesiteinfo.com/maroc/ce-qua-decide-le-pjd-a-propos-de-lahcen-daoudi/>

⁹⁷⁸ BOUSSIF Oum El Ghit, « La démission de Daoudi ' finalement refusée ' ? », [en ligne], 21 septembre 2018, *Hespress*, [consulté le 4 novembre 2021] <https://fr.hespress.com/16489-la-demission-de-daoudi-finalement-refusee.html>

⁹⁷⁹ NHAILI Souhail, « Mustapha Ramid revient sur sa demande de démission du gouvernement. », [en ligne], *Médias24*, 1^{er} mars 2021, [consulté le 4 novembre 2021] <https://medias24.com/2021/03/01/mustapha-ramid-revient-sur-sa-demande-de-demission-du-gouvernement/>

occasions, Abdelilah Benkirane dévoilait à la presse que certains ministres, communiquant directement avec le Roi, ne l'informaient pas de ces conversations⁹⁸⁰. Il expliquait avoir évoqué ce problème devant le Roi en Conseil des ministres et que c'est le Chef de l'État en personne qui aurait demandé aux ministres de tenir informé le Chef du gouvernement⁹⁸¹. Cela se témoigne notamment de la prédominance du pouvoir royal au Maroc.

Section 2 : La prédominance du pouvoir royal.

Dans les communiqués officiels du Palais royal, la presse et même dans la présente étude, le Roi est souvent qualifié de « souverain »⁹⁸². S'il est normal d'attribuer cet adjectif aux monarques indépendamment des fonctions dont ils sont investis⁹⁸³, celui-ci est fidèle à la réalité de l'exercice du pouvoir au Maroc. Selon Carré de Malberg, « *la souveraineté, c'est le caractère suprême d'un pouvoir : suprême en ce que ce pouvoir n'en admet aucun autre ni au-dessus de lui ni en concurrence avec lui* »⁹⁸⁴. Pour Carl Schmitt : « *est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle* »⁹⁸⁵ » (décidant alors de l'existence de cette situation et des mesures qu'elle implique). D'ailleurs, la notion nouvelle « d'arbitre suprême » évoquée dans l'article 42 de la Loi fondamentale va dans ce sens et conforte l'idée selon laquelle au Maroc, le Roi décide de la situation exceptionnelle. Certes, la Constitution dispose que la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par référendum ou indirectement par ses représentants. Cependant, la réalité de l'exercice du pouvoir démontre une prédominance royale incontestable.

Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, force est de constater que le Roi continue de tenir un rôle central à la tête de l'État. Plus qu'un simple arbitre, le souverain agit comme un

⁹⁸⁰ BENKIRANE Abdelilah, *Entretien avec des journalistes de plusieurs chaînes électroniques*, [en ligne] (en arabe), Rabat, 3 février 2019, [consulté le 4 novembre 2021]

https://www.youtube.com/watch?v=74oN_PGJers&t=19s

⁹⁸¹ *Ibid.*

⁹⁸² Par exemple, dans un communiqué du Cabinet royal publié par la MAP le 5 juillet 2021, il est mentionné : « *Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, a présidé, ce lundi 5 juillet 2021 au Palais Royal de Fès, la cérémonie de lancement et de signature de conventions relatives au projet de fabrication et de mise en seringue au Maroc du vaccin anti-Covid19 et autres vaccins. Ce projet structurant s'inscrit dans le cadre de la volonté du Souverain de doter le Royaume de capacités industrielles et biotechnologiques complètes et intégrées, dédiées à la fabrication de vaccins au Maroc.* »

⁹⁸³ Les monarques britanniques sont également qualifiés de souverains bien que leurs pouvoirs soient limités, in CHASSAIGNE Philippe, « La société britannique, la monarchie et la guerre, 1914-1945 », *Histoire, économie & société*, n°2 2004, 23e année, p. 183

⁹⁸⁴ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op.cit, p. 837

⁹⁸⁵ SCHMITT Carl, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, traduction et ed. française de 1988 par SCHLEGEL Jean-Louis, p. 182

guide ou du moins comme un inspirateur, un recours et un contrôleur. Il intervient dans l'orientation de l'action du gouvernement, fixe les règles du jeu politique, demande des réformes, trace un cap, contrôle et évalue l'action des élus. Sa volonté constitue donc à elle-seule un programme politique que le gouvernement, le Parlement et l'administration s'engagent à mener. Quel que soit le bord politique de la majorité, les décisions royales bénéficient d'une primauté incontestable. Ainsi, le Roi détermine les orientations stratégiques de l'exécutif (Paragraphe 1) et demeure omnipotent vis-à-vis du Parlement (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- La détermination des orientations stratégiques de l'exécutif par le Roi.

Lorsqu'on observe la vie politique marocaine, on constate aisément que le Roi, à travers ses discours, ses instructions et les séances de travail qu'il préside, dispose d'un pouvoir avéré dans la détermination de la politique intérieure (A) et étrangère de l'État (B).

A- En matière de politique intérieure.

La Constitution a confié au Roi la présidence du Conseil des ministres dans lequel sont notamment fixées les orientations stratégiques de l'État. Cependant, la Loi fondamentale ne nous renseigne pas sur le rôle concret du Chef de l'État au sein de cette instance. Les délibérations étant secrètes, seules des images sans son sont publiées par les chaînes de télévision. Elles montrent que le Roi préside la réunion en présence de ses conseillers et que le Chef du gouvernement est assis au même rang que les ministres. Le plan de table indique alors toute la place conférée au Chef de l'État et rappelle la citation de Gaulle considérant le Premier ministre comme « *le premier des ministres* ». Au cours de cette instance, le Chef du gouvernement ne semble pas avoir plus de pouvoirs que les ministres aux côtés desquels il siège. Il est donc permis de croire qu'à l'occasion de ce Conseil, tout le temps convoqué par le Roi et se déroulant dans le Palais royal de son choix, le souverain donne au gouvernement des directives et instructions qu'il doit suivre. Comme soulevé précédemment, aucun vote n'est organisé au sein du Conseil et la décision du Roi est prépondérante.

Cependant, les directives, instructions et orientations ne sont pas toujours fixées en Conseil des ministres uniquement. Les discours royaux adressés à la nation ou à ses représentants constituent également un moyen pour le Chef de l'État d'annoncer des réformes et donner ses instructions pour diriger et orienter l'action du gouvernement. En effet, chaque

année le Roi prononce au minimum trois discours à l'occasion des fêtes nationales⁹⁸⁶ et un discours lors de l'ouverture de la première session du Parlement en présence des députés, conseillers et membres du gouvernement⁹⁸⁷. En analysant les discours du Roi Mohammed VI depuis l'adoption de la Constitution, on constate clairement le rôle du Chef de l'État non seulement dans la détermination des orientations stratégiques, mais aussi dans la définition des politiques sectorielles. À titre d'exemple, dans ses discours prononcés devant le Parlement⁹⁸⁸, le Roi a donné ses instructions pour mettre en place un plan de relance économique et élargir la couverture sociale universelle⁹⁸⁹, créer un fonds d'investissement⁹⁹⁰, réformer les secteurs relatifs à l'agriculture⁹⁹¹, la santé⁹⁹² et les banques⁹⁹³. Le souverain a également demandé d'augmenter le soutien public accordé aux partis politiques⁹⁹⁴, d'adopter une charte de déconcentration administrative⁹⁹⁵ et d'accélérer l'adoption de certaines lois organiques⁹⁹⁶.

⁹⁸⁶ Discours du 6 novembre à l'occasion de la marche verte, discours du 30 juillet à l'occasion de la fête du Trône, discours du 20 août à l'occasion de la Révolution du Roi et du peuple.

⁹⁸⁷ Discours prononcé le deuxième vendredi du mois d'octobre au siège de la Chambre des représentants.

⁹⁸⁸ Nous avons analysé chacun des discours du Roi Mohammed VI prononcés devant le Parlement depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en juillet 2011.

⁹⁸⁹ Discours prononcé le 9 octobre 2020 : « Cette crise a révélé un ensemble de dysfonctionnements, de déficits et elle a eu un impact négatif sur l'économie nationale et l'emploi. C'est pourquoi Nous avons lancé un plan ambitieux de relance économique et un grand projet de couverture sociale universelle. Nous avons également souligné l'impératif d'appliquer les règles de bonne gouvernance et la nécessité de réformer les établissements du secteur public. »

⁹⁹⁰ Discours prononcé le 9 octobre 2020 : « Le plan de relance économique repose sur le Fonds d'investissement stratégique dont Nous avons préconisé la création et auquel Nous avons décidé de donner le nom de Fonds Mohammed VI pour l'Investissement ... Afin que ce fonds puisse s'acquitter pleinement de sa mission, Nous avons donné Nos Orientations pour qu'il soit doté de la personnalité morale et des structures managériales adéquates, de manière à ce que, in fine, il s'impose comme un modèle de bonne gouvernance, d'efficacité et de transparence. Nous avons également donné Nos Directives pour que ce fonds soit doté de 15 milliards de dirhams provenant du budget de l'État. »

⁹⁹¹ Discours prononcé le 12 octobre 2018 : « Voilà pourquoi Nous appelons à une consolidation des acquis réalisés dans le domaine agricole et à la création de nouvelles activités génératrices d'emplois et de revenus, notamment en faveur des jeunes en milieu rural. Aussi, Nous orientons le gouvernement pour qu'il mette au point des dispositifs innovants, propres à inciter les agriculteurs à adhérer davantage à des coopératives et groupements agricoles productifs, à suivre des formations en matière agricole. »

⁹⁹² Discours prononcé le 12 octobre 2018 : « Nous appelons à examiner la possibilité que certains secteurs et professions, non autorisés actuellement aux étrangers, comme la santé, soient ouverts à des initiatives de qualité et à des compétences de niveau mondial, à condition qu'elles contribuent à un transfert de savoir-faire au pays et à la création d'emplois adaptés aux potentialités de la jeunesse marocaine. »

⁹⁹³ Discours du 11 octobre 2019 : « A cet effet, Nous invitons le gouvernement et Bank Al-Maghrib, en coordination avec le groupement professionnel des banques du Maroc, à œuvrer à la mise au point d'un programme spécial d'appui aux jeunes diplômés, de financement des projets d'auto-emploi. »

⁹⁹⁴ Discours prononcé le 12 octobre 2018 : « A cet effet, Nous appelons à une augmentation du soutien public accordé aux partis, en veillant à ce qu'ils en allouent une fraction aux compétences qu'ils mobilisent pour des missions de réflexion, d'analyse et d'innovation. »

⁹⁹⁵ Discours du 14 octobre 2016 : « Dans le même ordre d'idées, Nous mettons l'accent sur la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une charte avancée de la déconcentration administrative propre à répondre aux exigences du moment. »

⁹⁹⁶ Discours du 9 octobre 2015 : « S'agissant des textes soumis au Parlement, Nous appelons à l'accélération de l'adoption des projets des lois organiques relatives au pouvoir judiciaire, outre le projet de loi relatif à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination. »

Aussi, et de manière assez surprenante, le Chef de l'État a vivement critiqué la gestion de la ville de Casablanca et a souligné le déficit de gouvernance des conseils élus⁹⁹⁷. Par conséquent, il est clair que l'intervention royale dans la prise de décision politique et la détermination des orientations couvre tous les domaines à la fois nationaux et locaux, généraux et sectoriels.

Par ailleurs, la pratique institutionnelle a fait émerger une nouvelle forme d'instance présidée par le Roi : il s'agit des séances de travail. Ces réunions sont convoquées et présidées par le Chef de l'État en présence de ministres, conseillers royaux et hauts fonctionnaires civils ou militaires. Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, une vingtaine de réunions ont eu lieu. Elles peuvent concerner le suivi de grands chantiers stratégiques notamment en matière d'énergie⁹⁹⁸, la mise en place d'une stratégie pour la lutte contre la propagation de la Covid-19⁹⁹⁹, l'examen d'un plan d'action pour la mise en œuvre des conventions signées avec des partenaires étrangers¹⁰⁰⁰ ou la mise à niveau de l'offre de formation professionnelle¹⁰⁰¹ ... À la suite de ces réunions, le Cabinet royal publie un communiqué officiel dans lequel il est généralement indiqué que les ministres participants ont présenté un exposé devant le Roi autour de la problématique objet de la réunion et que par la suite le Chef de l'État a donné ses instructions, orientations ou directives aux membres du gouvernement.

Toutefois, la tenue de ces séances de travail et la nature des sujets abordés et des décisions qui y sont prises nous interrogent sur la conformité de ce procédé à la Constitution. D'abord, il convient de souligner qu'il arrive que le Chef du gouvernement ne soit pas présent à ces séances¹⁰⁰². Pourtant, ce dernier est le seul à être responsable politiquement des décisions

⁹⁹⁷ Discours du 11 octobre 2013 : « *En un mot, le problème dont souffre la capitale économique tient essentiellement à un déficit de gouvernance. En effet, bien que le budget du Conseil communal de Casablanca dépasse trois ou quatre fois celui de Fès ou Marrakech par exemple, il n'en demeure pas moins que les réalisations effectives de ces deux villes en matière de prestation de services de base de qualité sont de loin supérieures à ce qui a été accompli à Casablanca.* »

⁹⁹⁸ Séances de travail du 22 septembre 2011, 17 mars 2014, 13 octobre 2015, 26 décembre 2015, 26 septembre 2016, 26 janvier 2018, 26 avril 2018, 1^{er} novembre 2018 et 22 octobre 2020 dédiées à l'énergie et notamment les énergies renouvelables.

⁹⁹⁹ Séance de travail du 9 novembre 2020 consacrée à la stratégie de vaccination contre la Covid-19 ; séance de travail du 17 mars 2020 consacrée au suivi de la gestion de la propagation de la pandémie du coronavirus dans le Royaume, séance de travail du 27 janvier 2020 consacrée à la situation des citoyens Marocains se trouvant dans la province chinoise de Wuhan.

¹⁰⁰⁰ Séance de travail du 24 juin 2015 consacrée à l'examen du plan d'action pour la mise en œuvre des conventions signées avec le constructeur PSA Peugeot-Citroën ; séance de travail du 13 décembre 2016 consacrée au projet de gazoduc, reliant le Nigéria au Maroc à travers plusieurs pays d'Afrique de l'ouest.

¹⁰⁰¹ Trois séances de travail du 1^{er} octobre 2018, 29 novembre 2018 et 28 février 2019 consacrées au programme de mise à niveau de l'offre de formation professionnelle et de rénovation des filières et des méthodes pédagogiques.

¹⁰⁰² À titre d'exemple, une séance de travail s'est tenue le 9 août 2012 consacrée à l'étude des comportements frauduleux de corruption et de harcèlement exercés par des membres de services de sécurité à des postes frontalières. Ont participé à cette réunion : le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Économie et des Finances, le général de

prises et appliquées par le gouvernement. Il serait alors surprenant de pouvoir engager la responsabilité politique du Chef du gouvernement sur la base de décisions qu'il n'a pas prises et dont il n'a pas été directement associé. En outre, cette pratique semble contredire la lettre de la Constitution qui dispose dans son article 93 alinéa 2 : « *Les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du Gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de Gouvernement.* » En effet, dans le cadre de ces séances, le Roi donne ses instructions aux ministres et demande à ce que des explications lui soient fournies à propos de l'avancement des missions. À la lecture de l'article 93, il semble plutôt que cela soit du ressort du Chef du gouvernement. Enfin, les séances de travail et spécialement lorsqu'elles concernent le suivi des chantiers stratégiques, viennent d'une certaine manière éclipser, ou du moins concurrencer, le rôle du Parlement dans le contrôle et l'évaluation de l'action du gouvernement qui s'exerce notamment à travers les commissions d'enquête et les missions exploratoires.

De plus, le Roi Mohammed VI a créé en 2019 « la Commission spéciale chargée du nouveau modèle de développement ». Cette commission, présidée par Chakib Benmoussa¹⁰⁰³ et composée de 35 membres désignés par le Roi, a été chargée de soumettre au Chef de l'État « *les grandes inflexions souhaitables et les initiatives concrètes à même d'adapter le modèle de développement*¹⁰⁰⁴. » Concrètement, la commission devait dresser un état des lieux du Maroc d'aujourd'hui et définir les objectifs de développement et les axes stratégiques de transformation pour l'horizon 2035. À la suite de la publication du rapport en mars 2021¹⁰⁰⁵, un communiqué du Cabinet royal a indiqué : « *le gouvernement et les différents acteurs et institutions sont invités, chacun dans son domaine de compétence, à participer et contribuer activement à la mise en œuvre des recommandations pertinentes de ce rapport*¹⁰⁰⁶. »

La création de commissions ou groupes de réflexion chargés d'analyser des sujets précis, dans le cadre d'une démarche participative, est certes la bienvenue. Cependant, on peut s'interroger sur la légitimité de ces commissions spécialement au regard de la concurrence

corps d'armée commandant la gendarmerie royale, le directeur général de la sûreté nationale et le directeur général de la douane et impôts indirects. À la suite de cette réunion, le Roi a demandé l'ouverture d'une enquête et le Cabinet royal a précisé dans son communiqué que le Chef de l'État allait « *suivre personnellement ce dossier, qui ternit l'image du Maroc et des Marocains, afin d'empêcher que de tels agissements nuisibles se reproduisent.* »

¹⁰⁰³ M. Chakib Benmoussa est un ancien ministre de l'Intérieur et ancien ambassadeur du Maroc en France. Depuis le 7 octobre 2021, il occupe la fonction de ministre de l'Éducation nationale.

¹⁰⁰⁴ Communiqué du Cabinet royal du 12 décembre 2019.

¹⁰⁰⁵ COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT, *Rapport général sur le nouveau modèle de développement*, [en ligne], Avril 2021, [consulté le 25 août 2021]

https://www.csm.ma/documents/Rapport_General.pdf

¹⁰⁰⁶ Communiqué du Cabinet royal du 25 mai 2021.

qu'elles apportent vis-à-vis d'autres instances administratives, politiques ou constitutionnelles chargées des mêmes missions. Si l'on garde l'exemple de la Commission spéciale chargée du nouveau modèle de développement, les 35 membres la composant sont plutôt des chefs d'entreprises, professeurs universitaires et membres de la société civile. Aucun élu local ou national ni membre d'une centrale syndicale n'a fait partie de la Commission. De plus, le communiqué du Cabinet royal invite le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations du rapport. Par conséquent, le modèle de développement défini par cette commission, certes dans le cadre d'une démarche participative, semble engager l'action du gouvernement sur les quinze prochaines années. Il s'agit d'un programme économique, social et politique clairement établi par un groupe d'experts qui devient, à la lecture du communiqué, opposable aux prochains gouvernements. La démocratie représentative peut alors être fragilisée dans la mesure où l'opposabilité de ces rapports vient encadrer les programmes et ambitions des partis politiques et offre à ces derniers un plan d'action identique qui fixe les priorités et limite par conséquent le choix des électeurs.

Enfin, il convient de souligner que le rôle concret du Roi dépasse la détermination des orientations stratégiques et des politiques publiques pour inclure également une évaluation et une critique de l'action du gouvernement et des élus. Preuve en est le discours du Chef de l'État du 29 juillet 2017 dans lequel le souverain a blâmé l'administration et la classe politique dans des termes virulents. Il indiqua à cette occasion : « *Si le Roi du Maroc n'est pas convaincu par certaines pratiques politiques, s'il ne fait pas confiance à nombre de politiciens, que reste-t-il, donc, au peuple ? A tous ceux qui déçoivent les attentes du peuple, Je dis : Assez ! Ayez crainte de Dieu pour ce qui touche à votre patrie... Acquitez-vous pleinement des missions qui sont les vôtres, ou bien éclipsez-vous ! Car le Maroc compte des femmes et des hommes honnêtes et sincères envers leur pays.* »

Qu'il s'agisse des critiques à l'égard des élus ou des orientations et instructions données par le Roi lors du Conseil des ministres, des séances de travail ou par le biais des commissions *ad hoc*, l'ensemble de ces éléments prouve que le Chef de l'État dirige et contrôle l'action du gouvernement. Une verticalité existe encore entre le Roi et le Chef du gouvernement, relégué à un rôle d'exécutant des décisions royales. La réhabilitation du gouvernement, voulue par le constituant de 2011, ne s'est vérifiée que partiellement dans la pratique. Le Roi demeure la clé de voûte des institutions, lesquelles n'ont pas réussi à s'affirmer véritablement en tant que pouvoir autonome et indépendant. Il suffit à ce titre de prendre connaissance des déclarations

du premier Chef du gouvernement élu après l'adoption de la Constitution de 2011 pour comprendre la nature des relations qui existent au sein de l'exécutif bicéphale. Celui-ci déclarait¹⁰⁰⁷ : « *c'est lui [le Roi] le patron, c'est lui le chef ... Ce n'est pas toujours évident, en général cela se passe très bien mais parfois on n'est pas d'accord ... Lorsque je ne suis pas d'accord et que j'ai un peu d'espace, c'est son ordre qui passe d'abord et avant tout ...* » Puis il ajouta : « *Si les Marocains veulent un Chef de gouvernement qui rentre en litige avec le Roi, qu'ils aillent chercher ailleurs. Moi, si ça ne marche pas avec Sa Majesté, je m'en vais* ».

Somme toute, l'influence du Roi sur la politique intérieure de l'État est incontestable. Alors que la Constitution semblait favoriser un régime primo-ministériel, la pratique institutionnelle démontre que le Chef de l'État participe activement dans la définition de la politique du gouvernement consacrant même l'existence d'un régime dualiste voire moniste inversé. Pour reprendre la célèbre formule de Guizot, « *le trône n'est pas un fauteuil vide* ». Bien plus, en matière de politique extérieure, il apparaît que le Chef de l'État détient le monopole de la décision politique au regard de sa qualité de représentant de l'État. Les affaires étrangères et la diplomatie sont alors des domaines réservés (ou du moins privilégiés) au Roi sur lesquels gouvernement et Parlement n'ont qu'une marge de manœuvre réduite.

B- En matière de politique étrangère.

La politique étrangère, au même titre que la politique de défense, constitue l'un des domaines réservés du Chef de l'État marocain. Le Roi bénéficie d'une grande latitude pour fixer les orientations stratégiques en matière de relations internationales et le ministre des Affaires étrangères dépend fortement des directives, initiatives et impulsions du Chef de l'État¹⁰⁰⁸. Cette pratique résulte davantage d'une coutume constitutionnelle plutôt que de la Constitution formelle. Certes, la Loi fondamentale considère le Roi comme le représentant suprême de l'État et l'article 55 lui confère le droit de nommer les ambassadeurs et de signer et

¹⁰⁰⁷ BENKIRANE Abdelilah, *Entretien télévisé avec les journalistes Xavier Lambrechts, Bruno Daroux et Isabelle Mandraud*, [en ligne], Rabat, 25 février 2013 [consulté le 25 août 2021]

https://www.youtube.com/watch?v=Slw-fjn40rc&ab_channel=PjdCommunication

¹⁰⁰⁸ ABOURABI Yousra, « Chapitre 3. La fabrique de la politique africaine : prééminence royale et mobilisation diplomatique », *La politique africaine du Maroc. Identité de rôle et projection de puissance*, Volume : 12, Brill, 2021, p. 107

ratifier les traités¹⁰⁰⁹. Toutefois, la prééminence du Roi en matière de politique étrangère est une constante qui se vérifie dans l'histoire du Maroc bien avant le protectorat.

Les sultans marocains disposaient de compétences larges en matière diplomatique. Ils dirigeaient les négociations en vue de la préparation des accords et conventions internationales aussi bien dans le domaine commercial que politique ou militaire (conventions bilatérales, alliances, accords de paix ...). Cependant, le pouvoir absolu dont disposaient certains sultans en matière de direction de la politique étrangère a disparu avec le protectorat. Le sultan n'était plus représentant de la souveraineté marocaine sur l'échelon international et le domaine diplomatique a été attribué au résident général français qui, conformément aux articles 5 et 6 du Traité de Fès de 1912¹⁰¹⁰, est devenu une sorte de ministre des Affaires étrangères, seul à pouvoir engager l'État dans le cadre des conventions internationales sur la base d'une délégation du gouvernement français¹⁰¹¹. Depuis que le royaume du Maroc a recouvré son indépendance en 1956, la monarchie s'est remise au centre de l'appareil décisionnel en matière de politique étrangère. Les premières constitutions du Royaume ont alors marqué cet état de fait en attribuant au Roi la qualité de « Représentant suprême de la Nation » et en légitimant son action dans le domaine international par le biais des articles 19 et 31 de la Constitution¹⁰¹².

En matière de politique étrangère, la Loi fondamentale de 2011 se situe davantage sur le terrain de la continuité par rapport à ses devancières même si elle a indéniablement cherché à associer davantage le Parlement. L'article 55 a certes élargi la liste des traités devant être ratifiés après approbation législative, mais la pratique institutionnelle démontre que le

¹⁰⁰⁹ À l'exception des traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'État ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens. Ces derniers ne peuvent être ratifiés qu'après avoir été préalablement approuvés par la loi conformément à l'article 55 de la Constitution.

¹⁰¹⁰ Le Traité pour l'organisation du protectorat français dans l'empire chérifien (Fès, 30 mars 1912) dispose dans son article 5 alinéa 2 : « *Le Commissaire résident général sera le seul intermédiaire du Sultan auprès des représentants étrangers et dans les rapports que ces représentants entretiennent avec le Gouvernement marocain. Il sera, notamment, chargé de toutes les questions intéressant les étrangers dans l'empire chérifien.* » L'article 6 du même traité dispose : « *Les agents diplomatiques et consulaires de la France seront chargés de la représentation et de la protection des sujets et des intérêts marocains à l'étranger. Sa Majesté le Sultan s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans l'assentiment préalable du Gouvernement de la République française.* »

¹⁰¹¹ SADIKKI Said, « L'institution monarchique et la politique étrangère : lecture dans le sens du "domaine réservé" » (en arabe), *Addawlia*, n° 3, 2007, Rabat, p. 99

¹⁰¹² Les articles 19 et 31 n'ont pas été révisés entre la Constitution de 1962 et la Constitution révisée en 1996. Le premier attribue au Roi la fonction de commandeur des croyants et représentant suprême de la Nation tandis que le second traite des compétences du Roi en matière diplomatique (accréditation des ambassadeurs, signature et ratifications des traités sauf ceux engageant les finances de l'État).

Parlement opère comme une simple chambre d'enregistrement quand il s'agit d'approuver les traités internationaux traduisant la volonté royale¹⁰¹³. En outre, le ministère des Affaires étrangères a toujours été considéré comme « un ministère de souveraineté ». Ce poste était généralement attribué à des proches du Palais et il arrivait même que le Premier ministre cumule les deux fonctions¹⁰¹⁴.

Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, il semblait au départ qu'un changement intéressant allait se produire dans la mesure où le ministère des Affaires étrangères avait été confié pour la première fois depuis les années 80 à un homme politique en la personne à Saad Eddine El Othmani, membre du PJD¹⁰¹⁵. Toutefois, après son remplacement en 2013 par Salah Eddine Mezouar (Secrétaire général du RNI), il a été décidé de confier les clés de ce ministère depuis 2017 à Nasser Bourita, perpétuant alors la tradition consistant à confier cette fonction à des personnalités sans aucune appartenance politique. De plus, dans un discours prononcé en 2017 par le Roi devant les parlementaires, le Chef de l'État a indiqué : « *Nous avons décidé la création d'un ministère délégué auprès de celui des Affaires étrangères, chargé des affaires africaines, et plus particulièrement de l'investissement*¹⁰¹⁶ ». Ainsi, le rôle du Roi en matière de politique étrangère va au-delà de la détermination des orientations puisqu'il inclut également une maîtrise de la composition gouvernementale.

Par ailleurs, les pouvoirs du Chef de l'État dans ce domaine comprennent l'évaluation et l'inspection de l'action du corps diplomatique. Preuve en est le discours du Roi Mohammed VI prononcé à l'occasion de la fête du Trône de 2015 dans lequel il a déclaré : « *Nous attirons donc l'attention du ministre des Affaires étrangères sur la nécessité de s'employer avec toute la fermeté requise à mettre fin aux dysfonctionnements et autres problèmes que connaissent certains consulats. Il faut, d'une part, relever de ses fonctions*

¹⁰¹³ Dans le cadre de la politique d'ouverture vers l'Afrique initiée par le Roi Mohammed VI, plusieurs conventions bilatérales ont été signées avec des pays africains au cours de la neuvième législature (2011-2016). Il s'agissait pour l'essentiel de mesures de coopération économique, sociale, environnementale, douanière ... L'adoption de ces lois de ratification s'est déroulée sans débats majeurs au regard de la faiblesse du nombre d'amendement et le temps de débat au cours des séances en commission et en séance plénière.

¹⁰¹⁴ Depuis que M'hamed Boucetta, secrétaire général du Parti de l'Istiqlal entre 1974 et 1998, a quitté le ministère des Affaires étrangères en 1983, ont occupé cette fonction des personnalités sans appartenance politique. Il s'agit de messieurs : Abdelouahed Belakziz, Abdelatif Filali, Mohamed Benaissa, Taieb Fassi-Fihri. Ce n'est qu'en 2012 que Saad Eddine El Othmani, numéro deux du PJD a été nommé ministre des Affaires étrangères.

¹⁰¹⁵ Pendant près de 14 ans (1985-1999), Abdelatif Filali, ancien gendre du Roi Hassan II, a occupé la fonction de ministre des Affaires étrangères. Entre les années 1994 et 1998 il a été également nommé Premier ministre cumulant par conséquent les deux fonctions.

¹⁰¹⁶ Discours du Roi Mohammed VI à l'ouverture de la première session de la 2ème année législative de la 10ème législature, le 13 octobre 2017.

quiconque a été reconnu coupable de négligence, de dédain pour les intérêts des membres de la communauté, ou de mauvais traitement à leur égard. D'autre part, il faut veiller à choisir les consuls parmi ceux qui remplissent les conditions requises de compétence, de responsabilité et de dévouement au service de nos enfants à l'étranger. » Après cette charge lourde contre les consuls marocains, le ministre des Affaires étrangères Salah Eddine Mezouar a organisé une conférence de presse dans laquelle il a indiqué que 70% des consuls allaient être relevés de leurs fonctions. Il ajouta à cette occasion : *« Ce mouvement s'inscrit dans le cadre d'une batterie de mesures immédiates et urgentes et d'autres programmées à très court-terme, entreprises par le ministère en application des hautes instructions royales et qui porteront sur les ressources humaines et l'interaction avec les membres de la communauté marocaine résidant à l'étranger, ainsi que l'amélioration de la qualité des services consulaires¹⁰¹⁷ ».*

Au-delà de l'orientation et l'évaluation de la politique étrangère du Royaume à travers les discours et allocutions du Chef de l'État, les voyages officiels constituent également une véritable manifestation de la prééminence du Roi dans ce domaine. Environ 80 visites d'État ont été effectuées par le Roi Mohammed VI à l'étranger depuis son accession au Trône, dont la majorité concernait des pays africains¹⁰¹⁸. Alors que le Roi Hassan II penchait plutôt vers l'occident et le monde arabe, le Roi Mohammed VI a fait le choix de mettre en place une politique étrangère résolument tournée vers l'Afrique. Après une quinzaine d'années de bilatéralisme offensif avec les pays africains, le Chef de l'État a formulé le vœu de réintégrer le Maroc au sein de l'Union Africaine¹⁰¹⁹ après l'avoir quitté en 1984 sur décision du Roi Hassan II¹⁰²⁰. Le 30 janvier 2017 a marqué le retour officiel du Royaume au sein de l'UA consacrant ainsi la réussite d'une stratégie royale consistant à combiner *« diplomatie des voyages et du portefeuille, influence religieuse, accords de sécurité et coopération militaire, et*

¹⁰¹⁷ Conférence de presse de M. Salah Eddine MEZOUAR du 5 août 2015 in « Mezouar annonce un large mouvement dans 70 % des consulats marocains », [en ligne], *Menara.ma*, 5 août 2015, [consulté le 27 août 2021] <https://www.menara.ma/fr/article/large-mouvement-dans-le-corps-consulaire-concernant-environ-70-pc-des-consulats-salaheddine-mezouar>

¹⁰¹⁸ Le nombre de visites d'État a été fixé en fonction des communiqués de presse de la MAP. Il ressort de ces chiffres qu'entre 1999 et 2017, 46 visites ont été effectuées dans 26 pays africains.

¹⁰¹⁹ Dans un message adressé au 27^e sommet de l'UA qui s'est ouvert le 17 juillet à Kigali 2016, le Roi Mohammed VI a déclaré : *« Cela fait longtemps que nos amis nous demandent de revenir parmi eux, pour que le Maroc retrouve sa place naturelle au sein de sa famille institutionnelle. Ce moment est donc arrivé »*

¹⁰²⁰ Le Maroc était un membre fondateur de l'Organisation de l'Union Africaine. Toutefois, la reconnaissance de la république autoproclamée « RASD » a conduit le Roi Hassan II à quitter cette organisation. Le conseiller du Roi Ahmed Réda Guedira a alors donné lecture d'un message royal indiquant : *« Voilà, et je le déplore, l'heure de nous séparer. En attendant des jours plus sages, nous vous disons adieu et nous vous souhaitons bonne chance avec votre nouveau partenaire. »* in « Le jour où le Maroc a quitté l'Organisation de l'unité africaine » [en ligne], *Jeune Afrique*, 30 novembre 2008, [consulté le 27 août 2021] <https://www.jeuneafrique.com/188357/politique/jour-maroc-a-quitte-lorganisation-de-lunite-africaine/>

surtout diplomatie économique avec les pays africains »¹⁰²¹. Ce jour-là, le Roi Mohammed VI, dans un discours émouvant prononcé à l'occasion du 28^{ème} sommet de l'UA, déclara : « *Il est beau, le jour où l'on rentre chez soi, après une trop longue absence ! Il est beau, le jour où l'on porte son cœur vers le foyer aimé ! L'Afrique est Mon Continent, et Ma maison. Je rentre enfin chez Moi, et vous retrouve avec Bonheur. Vous M'avez tous manqué*¹⁰²². »

Bien plus, le rétablissement des relations diplomatiques avec Israël constitue indéniablement l'une des manifestations majeures de la prééminence du Roi en matière de politique étrangère. En effet, après des tweets du Président Donald Trump annonçant la reconnaissance de la souveraineté du Royaume sur ses territoires du sud et la normalisation des relations entre le Maroc et Israël, un communiqué du Cabinet royal a confirmé l'annonce du Président américain¹⁰²³. Pourtant, ni les partis politiques, ni le Parlement ni même le gouvernement n'avaient été consultés ou informés préalablement de cette décision royale¹⁰²⁴. Aussi, le Chef du gouvernement Saad Eddine El Othmani déclarait quatre mois avant l'annonce : « *Nous refusons toute normalisation avec l'entité sioniste parce que cela l'encouragerait à aller plus loin dans la violation des droits du peuple palestinien*¹⁰²⁵. » Cependant, et dans la mesure où le domaine de la politique étrangère relève exclusivement du Roi comme nous l'avons démontré, le Chef du gouvernement a dû réviser sa position et a déclaré à la presse le 15 décembre 2020 : « *Je voudrais affirmer à mes frères palestiniens que le Maroc unifié et fort est d'autant plus capable de soutenir la cause palestinienne [...] Nous avons des constantes quant à notre position vis-à-vis de la cause palestinienne et nous lui resterons fidèles*¹⁰²⁶. » La classe politique a fait le choix de soutenir la démarche royale non sans réticence ou embarras. À titre d'exemple, le communiqué officiel du PPS a indiqué : « *les démarches d'ouverture envers l'État hébreu exigent qu'Israël mette fin aux politiques d'abus,*

¹⁰²¹ HUGON Philippe, « Le retour du Maroc au sein de l'Union africaine et son adhésion à la CEDEAO : quelles conséquences pour les ensembles régionaux ? » [en ligne], *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, 22 juin 2017, [consulté le 27 août 2021] <https://www.iris-france.org/96440-le-retour-du-maroc-au-sein-de-lunion-africaine-et-son-adhesion-a-la-cedeao-quelles-consequences-pour-les-ensembles-regionaux/>

¹⁰²² Discours prononcé par le Roi Mohammed VI devant le 28^{ème} sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba le 30 janvier 2017.

¹⁰²³ Communiqué du Cabinet royal du 10 décembre 2020.

¹⁰²⁴ Cette information nous a été communiquée de manière confidentielle dans le cadre d'entretiens que nous avons menés avec des ministres et directeurs de cabinets ministériels sous couvert d'anonymat.

¹⁰²⁵ MAHMOUD Mehdi, « El Othmani refuse "toute normalisation avec l'entité sioniste". Suffisant pour mettre fin aux spéculations ? » [en ligne], *Telquel*, 24 août 2020, [consulté le 28 août 2021] https://telquel.ma/2020/12/10/el-othmani-refuse-toute-normalisation-avec-lentite-sioniste-suffisant-pour-mettre-fin-aux-speculations_1693974

¹⁰²⁶ JAA Yousra, « El Othmani sur Al Jazeera: Un Maroc "fort" défendra mieux la cause palestinienne » [en ligne], *Médias24*, 16 décembre 2020, [consulté le 28 août 2021] <https://www.medias24.com/2020/12/16/el-otmani-sur-al-jazeera-un-maroc-fort-defendra-mieux-la-cause-palestinienne/>

*d'oppression et de meurtre contre le peuple palestinien résistant, qu'il se détourne de son obstination, de sa tyrannie, de son arrogance et de ses violations condamnées, et aussi qu'il mette fin à son occupation du Golan et abandonne les politiques de colonisation et d'annexion*¹⁰²⁷. » Enfin, seules deux formations politiques, le PSU et la Voie Démocratique¹⁰²⁸, ont dénoncé cet accord¹⁰²⁹.

Ainsi, en matière de politique étrangère, il est indéniable que le Roi dispose en réalité d'un monopole au niveau décisionnel et que toute la classe politique ne peut que s'inscrire dans le soutien des décisions royales à ce niveau. Il s'agit véritablement d'un domaine réservé au Chef de l'État qu'il ne partage concrètement ni avec le Chef du gouvernement ni avec le Parlement. Néanmoins, l'influence du Roi dans la détermination des orientations stratégiques de l'exécutif s'ajoute à son influence vis-à-vis du pouvoir législatif.

Paragraphe 2- L'influence du Chef de l'État vis-à-vis du Parlement.

La Loi fondamentale de 2011 a certes proclamé le principe de la séparation des pouvoirs et réhabilité le statut du Parlement. Toutefois, la pratique institutionnelle démontre que la fonction législative n'est pas à l'abri d'une intervention royale qui peut l'influencer et l'orienter (A). Par ailleurs, la fonction de contrôle du gouvernement, qui est au cœur de l'action parlementaire, se retrouve également limitée tant le Roi apparaît comme l'acteur principal qui contrôle, évalue et juge l'action des gouvernants (B).

A- L'intervention royale dans la fonction législative.

Le constituant de 2011 a indubitablement renforcé les attributions du Parlement en élargissant le domaine de la loi, améliorant les modalités de contrôle de l'action du gouvernement et réhabilitant le rôle de l'opposition. Toutefois, si l'article 70 alinéa 1^{er} de la Loi fondamentale a clairement établi que le pouvoir législatif est exercé par le Parlement, force est de constater que certains aménagements viennent nuancer cette affirmation. En effet, l'article 41 alinéa 5 de la Constitution confère au Roi le droit d'exercer par dahirs « *les prérogatives*

¹⁰²⁷ BOUNANI Anis et DIAWARA Malick, « Maroc-Sahara-Israël : variations autour d'un dilemme » [en ligne], *Le Point*, 24 décembre 2020, [consulté le 28 août 2021] https://www.lepoint.fr/afrique/maroc-sahara-israel-variations-autour-d-un-dilemme-24-12-2020-2406990_3826.php

¹⁰²⁸ Le PSU dispose de deux sièges au sein de la Chambre des représentants et la Voie Démocratique n'est pas représentée au Parlement.

¹⁰²⁹ BOUNANI Anis et DIAWARA Malick, « Maroc-Sahara-Israël : variations autour d'un dilemme » *op. cit.*

religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine ... » Dans le contexte politique marocain, il est utile de préciser que lorsque le Chef de l'État agit en sa qualité de Commandeur des croyants dans le cadre religieux, son acte est considéré comme « *une source normative qui s'élève au-dessus de toutes les autres sources normatives conventionnelles, aussi bien par son origine sacrée que par sa valeur symbolique imprégnante*¹⁰³⁰. »

L'explication de cette prééminence monarchique réside dans la légitimité religieuse du Chef de l'État. Les souverains alaouites (famille régnante au Maroc depuis le XVII^{ème} siècle) font partie des rares chefs d'État arabes à être descendants du prophète de l'Islam. Ce statut de *chérif* (noble) leur confère un prestige sans égal auprès de la population qui a toujours respecté les descendants du prophète¹⁰³¹. À ce titre, John Waterbury, académicien américain ayant travaillé sur le Maroc, soulignait : « *Le Roi marocain confond le passé de sa famille avec l'histoire du Maroc et l'histoire de l'Islam. Il se présente comme père, guide du peuple, au-dessus des fracas politiques (...). Il incarne donc la seule vraie institution au Maroc. Son autorité est du peuple parce qu'elle est de Dieu, mais il n'est responsable que devant ce dernier*¹⁰³² ». La descendance de la famille royale marocaine permet aux souverains d'asseoir leur autorité et de « *transformer l'obéissance en une forme de bénédiction* »¹⁰³³. En outre, la deuxième raison légitimant l'exercice du pouvoir par les souverains marocains est celle du lien qui les unit à la population. L'accession d'un Roi au pouvoir ne s'officialise qu'à travers la cérémonie de la *bayâa* ou des membres de la famille royale ainsi que les grandes personnalités civiles et militaires de l'État prêtent allégeance au nouveau souverain. Cette cérémonie se renouvelle chaque année à l'occasion de la fête du Trône (exception faite lors des années covid). Le serment d'allégeance est considéré donc comme un contrat entre le Roi et le peuple engendrant des droits et obligations pour les deux parties : le souverain s'engage à maintenir l'ordre et à défendre l'Islam et la communauté s'engage à lui obéir.

Eu égard à l'influence de la commanderie des croyants, le Parlement ne peut s'opposer au souverain et les dahirs qu'il prend sont insusceptibles de recours malgré les dispositions de l'article 118 alinéa 2 de la Constitution¹⁰³⁴. De surcroît, le constituant a confié au Chef de l'État

¹⁰³⁰ BENKHATTAB Abdelhamid, « Le Parlement marocain : régulation politique et incertitude transitionnelle », *op. cit.*, p. 130

¹⁰³¹ KASMI Mohamed, *L'Islam et le système politique marocain*, *op.cit.*, p. 360

¹⁰³² WATERBURY John, « Le Maghreb : la légitimation du pouvoir », *Annuaire de l'Afrique du nord*, 1977, p. 413, in *Ibid.*

¹⁰³³ *Ibid.*

¹⁰³⁴ Alors que l'article 118 alinéa 2 dispose : « *Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.* », la

une multitude d'outils permettant de rationaliser le système parlementaire : les discours adressés à la nation ou à ses représentants, le droit de dissolution, la deuxième lecture, la saisine de la Cour constitutionnelle et la présidence du Conseil des ministres dans lequel sont délibérés les projets de loi les plus importants ... sont autant de moyens dont dispose le Roi pour intervenir dans le domaine législatif. Pourtant, il convient de souligner que sous les deux premières législatures post-2011, le Chef de l'État n'a pas eu recours à cette pléiade d'outils en sa possession puisque le Parlement n'a jamais cherché à s'opposer à la volonté royale.

Par ailleurs, la discipline de vote du Parlement à l'égard des projets de loi souhaités par le Roi ne date pas d'hier. Le meilleur exemple demeure l'adoption de la réforme du Code de la famille en 2004 voulue par le Roi Mohammed VI et votée par les deux chambres du Parlement à l'unanimité¹⁰³⁵. Bien plus, la réintégration de l'Union Africaine nécessitait l'adoption rapide du projet de loi portant approbation de l'acte constitutif de l'UA. Alors que les élections législatives venaient de se dérouler et que la nouvelle majorité n'avait pas encore été désignée, le Roi Mohammed VI a convoqué un Conseil des ministres avec le gouvernement chargé de « la gestion des affaires courantes » et les députés ont dû rapidement désigner le président de la Chambre des représentants. Par la suite, la commission des affaires étrangères a été constituée dans un temps record et quelques heures plus tard, le texte a été adopté en séance plénière à l'unanimité¹⁰³⁶. Jamais dans l'histoire politique du Royaume l'adoption d'un projet de loi n'avait nécessité aussi peu de temps (moins d'un mois) avant sa publication au Journal Officiel¹⁰³⁷. Aussi, dans un discours adressé à la nation, le Roi Mohammed VI avait fait état de son souhait de rétablir le service militaire obligatoire pour tous les jeunes entre 19 et 25 ans¹⁰³⁸. Quelques mois plus tard, le projet de loi a été adopté par les deux chambres¹⁰³⁹ et seuls quelques

jurisprudence administrative continue de reconnaître le caractère suprême des dahirs notamment lors du jugement du tribunal administratif de Rabat n° 3233 du 16 septembre 2019, dossier n° 543-7110-2016. Dans cette affaire, le juge administratif a indiqué que l'article 118 alinéa 2 de la Constitution n'était pas de nature à permettre un contrôle juridictionnel des actes du souverain pris sur le fondement de l'article 42.

¹⁰³⁵ BRAS Jean-Philippe, « La réforme du Code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie ? », *Critique internationale*, volume 37, n°4, 2007, p. 121

¹⁰³⁶ ATER Amine, « Maroc : un circuit législatif au galop pour l'Union Africaine » [en ligne], *Afrique La Tribune*, 21 janvier 2017, [consulté le 29 août 2021] <https://afrique.latribune.fr/politique/2017-01-21/maroc-un-circuit-legislatif-au-galop-pour-l-union-africaine.html>

¹⁰³⁷ *Ibid.*

¹⁰³⁸ Dans un discours royal adressé à la nation le 20 août 2018, le Roi Mohammed VI avait exprimé sa « consternation » face au taux de chômage élevé des jeunes. Le gouvernement a alors annoncé le 21 août 2018 le rétablissement du service militaire obligatoire pour tous les jeunes entre 19 et 25 ans. Les contours de ce projet ont été fixés par le Roi lors du discours du 12 octobre 2018 devant le Parlement.

¹⁰³⁹ Dahir n° 1-19-03 du 16 jourmada I 1440 (23 janvier 2019) portant promulgation de la loi n° 44-18 relative au service militaire, B.O. n° 6750 du 7 février 2019. La loi avait été votée à l'unanimité à la Chambre des conseillers et seuls deux députés appartenant à la FDG avaient voté contre le projet de loi à la Chambre des représentants.

amendements à faible portée ont été retenus¹⁰⁴⁰. Il est intéressant de noter qu'au cours des débats, certains partis ont proposé des amendements consistant à rendre facultatif le service militaire pour la gent féminine. Cet amendement a été refusé par le ministre délégué chargé de la Défense car non seulement contraire au principe d'égalité homme-femme proclamé par la Constitution mais également car contraire au discours royal qui avait souligné la nécessité de garantir le principe d'égalité entre les deux sexes et les différentes classes sociales dans le cadre du service militaire¹⁰⁴¹. Cela démontre à quel point la parole royale constitue une source du droit qui influence et oriente l'action du législateur.

En outre, la compétence religieuse du Roi a souvent été un prétexte pour éviter certains débats au sein du Parlement autour de questions complexes ou sensibles. Pour étayer notre propos, on peut citer l'exemple de l'égalité successorale qui avait été préconisée dans un rapport du CNDH¹⁰⁴². Le Chef du gouvernement Abdelilah Benkirane a répliqué à cette recommandation en critiquant le travail du Conseil et en indiquant que l'on ne pouvait admettre une telle proposition que si elle était discutée et approuvée préalablement par les Oulémas¹⁰⁴³. Rappelons que le Roi préside le Conseil supérieur des Oulémas en vertu de l'article 41 alinéa 2 de la Constitution et que c'est lui qui soumet les questions sur lesquelles le Conseil doit se pencher. Par conséquent, les sujets qui ont trait à la religion ou qui comportent un volet relatif aux règles de *la charia* sont tout simplement relégués au Roi et le Parlement refuse d'y connaître. D'ailleurs, au sujet de l'interruption volontaire de la grossesse, il a fallu que le Roi intervienne afin de lancer le débat. Pour rappel, le souverain avait demandé le 16 mars 2015 aux ministres de la Justice, des Affaires islamiques et au président du CNDH de lui présenter dans un délai d'un mois des propositions de réforme de la loi sur l'avortement. Il leur a également « ordonné [...] de coordonner et de coopérer avec le Conseil Supérieur des Oulémas pour se concerter au sujet des différents avis et orientations¹⁰⁴⁴ » Ainsi, l'influence du Roi sur la production législative est indéniable dans la mesure où la commanderie des croyants exercée

¹⁰⁴⁰ Les amendements acceptés concernent l'admission des jeunes qui accomplissent le service militaire aux concours organisés par les Forces Armées Royales (FAR) pour des recrutements et l'octroi des pensions d'invalidité aux jeunes victimes d'accidents lors du service militaire.

¹⁰⁴¹ Dans le discours royal du 12 octobre 2018, le Roi Mohammed VI a annoncé : « À cet égard, il faut souligner que tous les Marocains concernés par le service militaire, sans exception, sont égaux en la matière et ce, indépendamment de leur classe sociale, de leurs diplômes et de leur niveau d'instruction. »

¹⁰⁴² EL OUARTIGHI Samir, « Le CNDH recommande l'égalité successorale et dresse un tableau sombre de la parité » [en ligne], *Médias24*, 20 octobre 2015, [consulté le 29 août 2021] <https://www.medias24.com/2015/10/20/le-cndh-recommande-egalite-successorale-et-dresse-un-tableau-sombre-de-la-parite/>

¹⁰⁴³ BENKIRANE Abdelilah, *Entretien télévisé avec le journaliste Ahmed Mansour* (en arabe) [en ligne], Rabat, 29 juillet 2012, [consulté le 13 janvier 2022] <https://www.youtube.com/watch?v=Wn2P2ESkVZ4>

¹⁰⁴⁴ Communiqué du Cabinet royal du 16 mars 2015.

par le Chef de l'État légitime son intervention, voire lui offre le monopole de l'intervention dans ces domaines qui relèvent pourtant, à la lecture de la Constitution, du législateur. En effet, la Constitution indique dans son article 71 que les droits et libertés fondamentaux, le statut de la famille et l'état civil relèvent de la compétence du Parlement. Pourtant, le législateur se dessaisit de ce débat et laisse au Commandeur des croyants le soin d'intervenir¹⁰⁴⁵.

Enfin, si la fonction législative du Parlement est marquée par l'influence avérée du Chef de l'État, il convient de souligner qu'en matière de contrôle de l'action du gouvernement, on constate également une prééminence royale conjuguée à une autolimitation du Parlement qui n'intervient pas suffisamment dans ce domaine.

B- L'autolimitation du Parlement dans l'exercice de son pouvoir de contrôle et d'évaluation.

Le constituant de 2011 a attribué au Parlement en plus de la fonction législative, celle du contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques (article 70). Dans le chapitre précédent, nous avons vu que ces mécanismes de contrôle et d'évaluation demeurent assez faibles au regard du nombre de commissions d'enquête et des missions exploratoires créées sous les deux dernières législatures. La pratique institutionnelle démontre que le gouvernement est davantage responsable devant le Roi que devant la Chambre des représentants. Le Chef de l'État, à travers les discours prononcés et les séances de travail menés, met en exergue les dysfonctionnements qui peuvent exister au niveau de l'administration ou du gouvernement. S'ensuivent généralement des enquêtes qui aboutissent à des révocations, démissions ou licenciements. Les exemples sont multiples, nous pouvons en citer quelques-uns qui démontrent à quel point le contrôle effectué par le souverain est prépondérant par rapport à celui que le Parlement est censé exercer.

En 2014, le Maroc a organisé la Coupe du monde des clubs. Pendant le match du quart de final, le public marocain et international a constaté l'état lamentable de la pelouse du complexe Moulay Abdellah de Rabat pourtant récemment mise à niveau. Plusieurs critiques ont alors été formulées à l'encontre du ministre de la Jeunesse et des Sports Mohamed Ouzine

¹⁰⁴⁵ L'intervention du Roi dans le domaine de religieux, si elle est avérée, ne s'exerce pas de manière unilatérale. Souvent, le souverain décide de créer des commissions plurielles chargées de trouver un accord et proposer des réformes faisant l'objet de consensus entre les Oulémas et les forces vives de la nation.

et l'opposition parlementaire a demandé la création d'une commission d'enquête¹⁰⁴⁶. Toutefois, un communiqué du Cabinet royal a indiqué que le Roi a donné ses hautes instructions au Chef du gouvernement « *pour l'ouverture d'investigations profondes et globales pour déterminer les responsabilités dans ces dysfonctionnements*¹⁰⁴⁷. » Les ministres de l'Intérieur et de l'Économie ont été chargés de mener ces investigations qui ont abouti à l'établissement de la responsabilité politique et administrative du ministre de la Jeunesse et des Sports. Subséquemment, le ministre concerné a présenté sa démission au Roi qui l'a acceptée. Cet exemple démontre l'incapacité du Parlement à exercer son propre contrôle sur l'action de l'exécutif. Lorsque le Roi a demandé au gouvernement de mener une enquête, le Parlement s'est dessaisi de la question et n'a pas cherché à auditionner les responsables politiques. Le contrôle parlementaire apparaît donc comme subsidiaire. Si la Constitution a prévu dans son article 67 alinéa 3 que les commissions d'enquête ne peuvent être créées lorsque des poursuites judiciaires sont entamées, voilà que la pratique institutionnelle semble instaurer une deuxième limite : le Parlement n'intervient plus dans le contrôle de l'action de l'exécutif lorsque le Chef de l'État donne ses instructions à certains membres du gouvernement pour diligenter une enquête.

On retrouve la même configuration s'agissant du *Hirak* du Rif d'octobre 2016. Alors que des députés et conseillers demandaient l'instauration de commissions d'enquête¹⁰⁴⁸, le Roi a donné ses instructions aux ministres de l'Intérieur, de l'Économie et au président de la Cour des comptes pour mener une enquête à la suite de laquelle le Chef de l'État a limogé plusieurs ministres et responsables publics¹⁰⁴⁹. Il s'agit là aussi d'une indication supplémentaire de l'autolimitation du Parlement dans l'exercice de sa fonction de contrôle. Car si l'exécutif décidait de mener des investigations internes afin d'établir la responsabilité politique de l'un de ses membres, cela n'empêche en rien le Parlement de créer des commissions d'enquête. En effet, le contrôle du gouvernement fait partie des prérogatives constitutionnelles les plus importantes de l'institution parlementaire. Il s'agit même du cœur de l'action du Parlement tant

¹⁰⁴⁶ « Affaire du complexe Prince Moulay Abdellah. L'opposition veut la tête de Mohamed Ouzzine » [en ligne], *Le Matin*, 19 décembre 2014, [consulté le 30 août 2021] <https://lematin.ma/journal/2014/affaire-du-complexe-prince-moulay-abdellah-1-opposition-veut-la-tete-de-mohamed-ouzzine/214297.html>

¹⁰⁴⁷ Dépêche de la MAP en date du 19 décembre 2014, [en ligne] [consulté le 30 août 2021] <https://www.maroc.ma/fr/activites-royales/complexe-moulay-abdallah-sm-le-roi-donne-ses-hautes-instructions-au-chef-du>

¹⁰⁴⁸ « Protestation au Rif : L'Istiqlal propose la constitution d'une commission d'enquête parlementaire » [en ligne], *Yabiladi*, 16 mai 2017, [consulté le 30 août 2021] <https://www.yabiladi.com/articles/details/53716/protestation-l-istiqlal-propose-constitution-d-une.html/undefined>

¹⁰⁴⁹ « Al Hoceima : Le Roi reçoit le rapport de la Cour des comptes et limoge des ministres », [en ligne], *Médias24*, 24 octobre 2017, [consulté le 30 août 2021] <https://www.medias24.com/2017/10/24/al-hoceima-le-roi-recoit-le-rapport-de-la-cour-des-comptes-et-limoge-des-ministres/>

la fonction législative est largement prédominée par l'intervention du gouvernement dans ses différentes phases. Pourtant, ce contrôle est inexistant lorsqu'une instruction royale demande une enquête, d'ailleurs menée le plus souvent par les ministres de l'Intérieur et de l'Économie à l'encontre de leurs collègues, membres du gouvernement. Le Parlement doit alors saisir l'importance de sa mission. Une enquête menée par l'exécutif ne doit en rien entraver ou limiter les pouvoirs d'investigation, d'évaluation et de contrôle conférés aux députés et conseillers. La réhabilitation du Parlement, si elle a été voulue par le constituant de 2011, ne peut réellement se vérifier sans le concours des parlementaires eux-mêmes. Ils sont les premiers à devoir être conscients de l'importance de leurs missions et transformer cette institution longtemps considérée comme une simple « chambre d'enregistrement » en une institution titulaire du pouvoir législatif.

Par ailleurs, l'autolimitation du Parlement se constate au moment de l'approbation du budget annuel de l'État dans le cadre de l'adoption de la loi de finance. À cette occasion, est discuté notamment le budget de la Cour royale. Toutefois, dans l'histoire du Parlement marocain depuis sa création, ce budget a toujours été adopté à l'unanimité et sans débat¹⁰⁵⁰. Abdelatif Ouahbi, député d'opposition et secrétaire général du PAM affirmait à ce sujet : « *Le budget de la Cour royale n'est pas débattu par respect au Roi et car nous sommes convaincus que ce budget n'est pas suffisant au regard des missions et responsabilités importantes assumées par le Chef de l'État*¹⁰⁵¹. » Il ajouta : « *ce budget, s'il devait être débattu, ce serait pour le multiplier*¹⁰⁵² ». Pourtant, le budget de la Cour royale fait partie des matières sur lesquelles le Parlement devrait pouvoir débattre dans la mesure où il est soustrait du budget général de l'État, composé majoritairement des recettes fiscales payées par le contribuable. Or, depuis sa création, le Parlement marocain s'est fixé une ligne rouge concernant la discussion sur le budget royal bien qu'il n'existe aucun texte écrit ni instruction orale limitant les pouvoirs du Parlement en la matière. Il s'agit davantage d'une coutume que les parlementaires ont décidé

¹⁰⁵⁰ IRAQI Fahd, « Budget royal. Le dernier tabou ! », [en ligne], *Telquel*, 19 décembre 2013, [consulté le 30 août 2021] https://telquel.ma/2013/12/19/budget-royal-le-dernier-tabou_10153

¹⁰⁵¹ ETTOUMI Ayoub, « Pourquoi le Parlement marocain ne délibère pas sur le budget de la Cour royale ? », [en ligne] (en arabe), *Maghrebvoices*, 24 octobre 2017, [consulté le 2 septembre 2021] <https://www.maghrebvoices.com/2017/10/24/%D9%84%D8%A7-%D9%8A%D9%86%D8%A7%D9%82%D8%B4-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D9%85%D9%8A%D8%B2%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B5%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A%D8%9F>

¹⁰⁵² *Ibid.*

d'établir et qui les empêche encore aujourd'hui de pouvoir débattre de ce sujet. Exception notable, en novembre 2017 le député Omar Balafrej du PSU a décidé de voter contre une partie du budget du Palais (relative aux salaires du personnel du Cabinet royal) qui avait connu une certaine augmentation dans le projet de loi de finance de 2018. Le député a justifié son vote par l'absence d'information sur les raisons de cette augmentation. En revanche, au cours de l'adoption du projet de loi de finance de l'année 2019, le même député avait posé des questions sur le budget de la Cour royale et a reçu, pour la première fois, des réponses détaillées communiquées par le ministre d'État chargé des relations avec le Parlement, de la société civile et des droits de l'Homme. Cela indique que du côté du Palais royal, aucune tentative visant à freiner ou empêcher le débat parlementaire sur son budget ne peut être enregistrée. Il s'agit tout simplement d'une volonté des parlementaires de ne pas débattre sur cette question sensible bien que rien ne les en empêche, rappelant ainsi le discours de la servitude volontaire de la Boétie.

Pourtant, le débat parlementaire peut servir à éclairer l'opinion publique et justifier le budget alloué au Palais. Cela augmenterait la crédibilité de l'institution législative en tant qu'instance représentative de la nation chargée de veiller au bon usage des deniers publics dans le cadre de l'adoption de la loi de finance. Si le Parlement se dessaisit de cette question, des mouvements d'opposition peuvent se former directement par une frange du peuple qui n'accepterait pas que l'on ne puisse pas débattre de certains sujets. D'ailleurs en 2012, des militants du M20F et de l'AMDH ont organisé une manifestation devant le siège du Parlement pour réclamer la réduction du budget de la Cour royale. Si cette question n'était pas considérée comme un sujet tabou, il est peu probable que des manifestations de ce genre puissent avoir lieu.

Somme toute, l'institution monarchique demeure la pierre angulaire du système politique marocain. Le gouvernement est réduit à un rôle d'exécutant des orientations et directives royales et le Parlement n'a pas réussi sa transition vers une institution législative authentique, exerçant la plénitude des compétences que lui a confié le constituant. En matière de séparation des pouvoirs, nous pouvons affirmer que la pratique institutionnelle est davantage marquée du sceau de la continuité de la prééminence du Roi sur les autres pouvoirs constitués. Néanmoins, les raisons de cette prééminence ne peuvent être imputées à la seule volonté royale. Pour atteindre un équilibre des pouvoirs, encore faut-il que de part et d'autre de la balance, existent de forces opposées et égales. Au Maroc, un tel équilibre n'est pas impossible à atteindre. La légitimité religieuse et historique du Roi peut parfaitement coexister avec la légitimité

démocratique du Parlement, à condition de pallier la faiblesse de la démocratie représentative afin d'accroître la légitimité des élus. Seule cette solution peut aboutir à l'instauration d'un régime démocratique marqué par la collaboration et l'équilibre entre les pouvoirs.

Chapitre II : La faiblesse de la démocratie représentative comme principal frein à l'émergence d'un nouvel ordre constitutionnel.

Le terme « démocratie » a été mentionné vingt-et-une fois dans la Loi fondamentale de 2011. Dès la première ligne du préambule, le constituant indique : « *Fidèle à son choix irréversible de construire un État de droit démocratique ...* ». De plus, l'article 1^{er} alinéa 1 de la Constitution dispose : « *Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale.* » Ainsi, l'attachement du constituant dans la proclamation du principe démocratique ne fait aucun doute. Il convient donc de s'intéresser à cette notion qui irrigue tout le texte constitutionnel, d'en définir la portée et d'en préciser les mécanismes de mise en œuvre.

Dans son sens étymologique, le mot « démocratie » se compose de deux termes grecs : « *demos* » qui signifie peuple et « *kratos* » qui signifie pouvoir. Littéralement, la démocratie désigne « le pouvoir du peuple » et fait référence à l'idée selon laquelle dans un régime démocratique, le pouvoir n'est légitime que s'il émane du peuple. D'un point de vue politique, la définition la plus répandue du terme démocratie a été énoncée par le Président américain Abraham Lincoln qui déclara le 19 novembre 1863 à Gettysburg : « *la démocratie, c'est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* », formule qui d'ailleurs a été reprise en partie à l'article 2 alinéa 5 de la Constitution française de 1958. De plus, selon le Professeur Gicquel : « *un État est démocratique lorsque le peuple dispose de la souveraineté, que les gouvernés sont leurs propres gouvernants (...), en un mot, que le pouvoir est attribué à l'universalité des citoyens* ¹⁰⁵³».

Cette définition extensive de la démocratie nécessite néanmoins des précisions quant aux modalités de son exercice. À ce titre, deux courants doctrinaux inspirés de l'école libérale sont à l'origine de la définition de la démocratie moderne. Pour Rousseau, chaque individu, en prenant part au pacte social, renonce à tous ses droits et se retrouve donc dans une même situation d'égalité par rapport aux autres individus contractants¹⁰⁵⁴. Comme les hommes obéissent à tous, il considère alors qu'en fait, ils n'obéissent à personne. C'est ainsi que sa réflexion fondera la théorie de la souveraineté populaire avec pour corolaire l'exercice de la démocratie directe. En revanche, Montesquieu, fondateur de la théorie de la souveraineté nationale, défend une conception opposée à celle de Rousseau. Pour lui, la démocratie doit

¹⁰⁵³ GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 260

¹⁰⁵⁴ PRÉLOT Marcel et LESCUYER Georges, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 13^{ème} édition, août 1997, p. 54

s'exercer dans le cadre d'un gouvernement représentatif marqué par une séparation et un équilibre entre les pouvoirs. Dans son célèbre ouvrage *De l'esprit des lois*, il indiqua : « *comme dans un État libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative. Mais cela est impossible dans les grands États, il faut que le peuple fasse par ses représentants, tout ce qu'il ne peut faire par lui-même*¹⁰⁵⁵. »

L'approche de Montesquieu a été retenue dans la grande majorité des démocraties modernes. Selon Sieyès, l'attrait vers la théorie du régime représentatif s'explique par le fait qu'elle permette la formation d'un gouvernement adéquat à la réalité des sociétés modernes où les individus sont occupés à produire et distribuer des richesses. Bien plus, il considère que l'activité politique requiert des compétences que l'on ne peut retrouver auprès de tous les membres de la communauté nationale¹⁰⁵⁶. Ainsi, l'élection paraît comme le moyen le plus approprié permettant aux individus pris par leurs affaires privées, de confier le gouvernement aux individus disposant des capacités suffisantes et du temps nécessaire pour s'y consacrer. De ce constat, découle la définition de régime représentatif qui selon le politologue Bernard Manin se caractérise par la réunion de quatre principes : « *les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers ; les gouvernants conservent, dans leur décision, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeurs ; les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leur volonté politique sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants ; les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion*¹⁰⁵⁷. »

Mais de nos jours et de manière quasi-universelle, on s'interroge sur cette forme de démocratie qui fait l'objet de plusieurs critiques¹⁰⁵⁸. En témoigne d'ailleurs le rejet de la politique exprimé par l'abstentionnisme et la prolifération de mouvements sociaux et de manifestations parfois violentes que l'on peut constater dans plusieurs pays. La démocratie représentative semble donc traverser une crise dans la mesure où elle ne répond plus suffisamment aux attentes des citoyens et les éloigne des centres décisionnels. Elle leur offre simplement l'occasion de choisir leurs représentants une fois tous les quatre ou cinq ans, sauf

¹⁰⁵⁵ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Les Belles Lettres, 1955, XI, p. 6.

¹⁰⁵⁶ SOMMERER Erwan, « 2. Les principes de la représentation politique », in Sieyès. *Le révolutionnaire et le conservateur*, sous la direction de Sommerer Erwan. Paris, Michalon, « Le Bien Commun », 2011, p. 47

¹⁰⁵⁷ MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Champs/Flammarion, 1995, p. 208

¹⁰⁵⁸ COHENDET Marie-Anne. « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, vol. 18, n° 2, 2004, p. 41

que pendant la durée du mandat, ils sont peu consultés et ne disposent que de moyens limités permettant d'influencer la production normative¹⁰⁵⁹.

Au Maroc, le principe démocratique a été proclamé dès la Constitution de 1962. Pourtant, lorsque le Mouvement du 20 février a surgi dans la dynamique du « printemps arabe », la jeunesse marocaine a réclamé l'instauration d'une véritable démocratie représentative dans le cadre d'une monarchie parlementaire¹⁰⁶⁰. Le constituant de 2011, et comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre de la présente partie, a tenté de répondre à cette demande en instaurant les prémices d'un régime primo-ministériel, en distinguant les attributions du Roi et en réhabilitant les pouvoirs du Parlement. Cependant, onze ans après l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, force est de constater que le principe démocratique peine à s'installer au Maroc. En effet, la démocratie représentative souhaitée par le constituant traverse une crise (section 1) nécessitant d'urgence l'adoption de nouveaux moyens permettant d'en garantir une application concrète et une pérennité certaine (section 2).

Section 1 : La crise de la démocratie représentative.

La démocratie représentative a souvent été décrite comme le mode de gouvernement idéal¹⁰⁶¹, ou du moins, comme l'évoquait Churchill, « *le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres* ». Néanmoins, certains auteurs se demandent « *si elle ne se retourne pas parfois contre le peuple, victime de la propension à la banalisation du consensus autour de ce concept, les citoyens n'étant pas partie prenante aux décisions [...]. Finalement, de ce régime béni, objet de toutes les incantations, surgit l'interrogation hérétique de l'évolution de la place du peuple, de la démocratie sans le peuple, voire contre le peuple*¹⁰⁶². »

La démocratie représentative, adoptée par le constituant de 2011, offre forcément des avantages indéniables. Il s'agit d'un régime difficilement remplaçable qui garantit à chaque citoyen, sans distinction aucune, le droit de choisir ses représentants. Cependant, cette conception minimaliste de la démocratie représentative se heurte aux revendications des

¹⁰⁵⁹ ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel », *Le Débat*, 1997/4 (n° 96), p. 78

¹⁰⁶⁰ DESRUES Thierry, « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *op.cit.* p. 361

¹⁰⁶¹ MILL John Stuart, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, traduit de l'anglais par BOZZO-REY Malik, CLÉRO Jean-Pierre et WROBEL Claire, Hermann, 2014, p.97

¹⁰⁶² VERDIER Marie-France, « La démocratie sans et contre le peuple et ses dérivés. », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008, p. 1078

citoyens lésés par un système qui ne leur offre le droit de participer aux affaires de la cité qu'au moment des élections. Cette crise de la démocratie représentative, que l'on constate de manière quasi-universelle, se manifeste également au Maroc (paragraphe 1) et s'explique par différentes raisons (paragraphe 2).

Paragraphe 1- Les manifestations de la crise de la démocratie représentative.

Les pathologies de la démocratie représentative ne sont pas propres à un pays en particulier¹⁰⁶³. Au Maroc, elles se manifestent également par la faiblesse de l'engagement politique des citoyens (A) et le repli sur d'autres formes d'opposition (B).

A- La faiblesse de l'engagement politique des citoyens.

La participation électorale et le militantisme partisan sont des signes privilégiés de la vitalité démocratique au sein d'un État. Toutefois, ils connaissent un déclin significatif qui suppose une analyse du phénomène de l'abstention (1) et une étude du degré d'affiliation des citoyens marocains aux partis politiques (2).

1- La problématique de l'abstention électorale.

Depuis les deux premières élections législatives marocaines de 1963 et 1977, le taux de participation n'a cessé de diminuer jusqu'en 2007. Il était de 67% en 1984, 63% en 1993, 58% en 1997, 51% en 2002 et seulement 37% en 2007¹⁰⁶⁴. Les résultats des dernières élections législatives précédant l'adoption de la Constitution de 2011 ont démontré le désintérêt flagrant que les Marocains leur ont porté. Le taux de participation exceptionnellement bas est d'autant plus inquiétant lorsqu'on apprend que 19% des bulletins étaient nuls¹⁰⁶⁵. Par conséquent, seuls 30% des citoyens inscrits sur les listes électorales avaient valablement exprimé leurs choix à l'occasion de ce scrutin. En outre, il convient de souligner qu'en 2007, près d'un quart de la population marocaine en âge de voter n'était pas inscrite sur les listes électorales. Au total, sur

¹⁰⁶³ SADRY Benoît, *Bilan et perspectives de la démocratie représentative*, GOUAUD-TANDEAU de MARSAC Christiane et POULET-GIBOT LECLERC Nadine (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Limoges, 2007, p.34

¹⁰⁶⁴ LÓPEZ GARCÍA Bernabé, *Les élections au Maroc depuis 1960* (en arabe), traduction en arabe KHARAZI Badia, Collections Ezzamane, Casablanca, 2009, p. 392

¹⁰⁶⁵ PIERMAY Jean-Luc, « Maroc 2007. Les élections législatives du 7 septembre », [en ligne] *EchoGéo*, *op.cit.*

31 millions de Marocains en 2007 dont 20 millions de majeurs et 15,5 millions d'inscrits¹⁰⁶⁶, seuls 4,7 millions ont valablement voté lors des élections législatives.

Le constituant de 2011 ne pouvait ignorer cette triste réalité, bien que l'outil constitutionnel n'offre pas forcément l'explication la plus convaincante sur les raisons de cette abstention. Elle résulte en fait d'une combinaison de facteurs qui seront étudiés au deuxième paragraphe de la présente section. Pourtant, le constituant a tenté de limiter cette abstention en insistant sur la transparence et la sincérité des élections¹⁰⁶⁷. Bien plus, en instaurant les prémices d'un régime primo-ministériel où le Parlement dispose de compétences étendues et où le gouvernement est dirigé par une personnalité issue du parti ayant remporté les élections législatives, le constituant de 2011 a réussi dans une certaine mesure, à freiner cette baisse drastique du taux d'abstention.

En effet, lors des premières élections législatives qui ont suivi l'adoption de la Loi fondamentale de 2011, le taux de participation a atteint 45,50% avec 6.109.964 votants sur les 13.474.435 citoyens inscrits¹⁰⁶⁸ (soit une baisse de deux millions d'inscrits environ par rapport aux élections de 2007). Lors de ce scrutin, 18% de bulletins nuls ont été enregistrés¹⁰⁶⁹ impliquant alors que seuls 5 millions parmi 21 millions de citoyens en âge de voter ont exprimé valablement leurs choix¹⁰⁷⁰. S'agissant des élections législatives de 2016, le taux de

¹⁰⁶⁶ Le chiffre de 20 millions de Marocains en âge de voter a été communiqué en 2007 par le Haut-commissariat au plan (HCP) sur la base d'une analyse des résultats du recensement général de la population et de l'habitat de septembre 2004 et des projections démographiques élaborées par ce département *in* HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Le Maroc en chiffres - 2007*, [en ligne], 18 avril 2011, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.hcp.ma/file/105435/>

¹⁰⁶⁷ L'article 11 de la Constitution dispose : « *Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique.*

Les pouvoirs publics sont tenus d'observer la stricte neutralité vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux.

La loi définit les règles garantissant l'accès équitable aux médias publics et le plein exercice des libertés et droits fondamentaux liés aux campagnes électorales et aux opérations de vote. Les autorités en charge de l'organisation des élections veillent à l'application de ces règles.

La loi définit les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections en conformité avec les normes internationalement reconnues.

Toute personne qui porte atteinte aux dispositions et règles de sincérité et de transparence des élections est punie par la loi.

Les pouvoirs publics mettent en œuvre les moyens nécessaires à la promotion de la participation des citoyennes et des citoyens aux élections. »

¹⁰⁶⁸ VAN HAMME Gilles, GOEURY David et BEN REBAH Maher, « Une analyse comparative des territorialités du vote au Maroc et en Tunisie : trajectoires politiques et électorales », *Maghreb - Machrek*, vol. 243, n°1, 2020, p.15

¹⁰⁶⁹ BADRANE Mohamed, « Élections : Lifting pour les bulletins de vote » [en ligne], *Aujourd'hui le Maroc*, 29 août 2016, [consulté le 28 décembre 2021] <https://aujourd'hui.ma/politique/elections-lifting-pour-les-bulletins-de-vote>

¹⁰⁷⁰ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Le Maroc en chiffres - 2011*, [en ligne], 22 avril 2013, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.hcp.ma/file/137615/>

participation enregistré a été de 42,29% avec 6.640.626 votants sur 15.702.592 électeurs inscrits. Néanmoins, 861.622 bulletins ont été déclarés nuls, ramenant le nombre de votes comptabilisés à 5.779.004 bulletins¹⁰⁷¹ sur une population en âge de voter estimée à 22,7 millions d'électeurs¹⁰⁷².

En 2021, le Maroc a fait le choix d'organiser les élections législatives, communales et régionales le même jour. Alors que la question du report des élections était posée au regard de la situation sanitaire¹⁰⁷³, le ministère de l'Intérieur a finalement opté pour l'organisation des trois scrutins le mercredi 8 septembre 2021 alors que d'habitude toutes les élections au Maroc se déroulaient un vendredi. Selon plusieurs observateurs, la situation économique du pays et la gestion de la crise sanitaire largement encadrée par le Palais pouvaient favoriser auprès des électeurs, le sentiment d'impuissance des élus et par conséquent provoquer un désintérêt au scrutin qui conduirait à un taux d'abstention record¹⁰⁷⁴. Contrairement à toute attente, le taux de participation a connu une nette augmentation. En effet, sur 17.509.127 citoyens inscrits sur les listes électorales parmi 24,3 millions de Marocains en âge de voter, 8.789.676 citoyens se sont déplacés aux urnes le jour du scrutin, soit 50,35% des inscrits¹⁰⁷⁵. Ces données, bien qu'encourageantes, méritent néanmoins d'être relativisées pour plusieurs raisons.

D'abord, il convient de souligner que généralement les élections locales suscitent plus d'intérêt auprès des Marocains que les élections législatives. En 2015, le taux de participation aux élections régionales et communales était de 53,6% contre 42,29% pour les élections législatives de 2016. De même, le taux de participation aux élections locales de 2009 était de 54% contre 37% seulement pour les élections législatives de 2007. Ainsi, il est légitime de penser que l'augmentation de la participation aux élections législatives de 2021 est due

¹⁰⁷¹ « Législatives 2016 : les résultats en nombre de voix et de sièges », [en ligne], *Médias24*, 2 novembre 2016, [consulté le 28 décembre 2021]

<https://medias24.com/2016/11/02/legislatives-2016-les-resultats-en-nombre-de-voix-et-de-sieges/>

¹⁰⁷² HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Le Maroc en chiffres - 2017*, [en ligne], 02 mars 2018, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.hcp.ma/file/198609/>

¹⁰⁷³ Voir dans ce sens : MICHBAL Mehdi, « Report des élections législatives : l'avis de Nadia Bernoussi », [en ligne], *Médias24*, 13 juin 2020, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2020/06/13/report-des-elections-legislatives-lavis-de-nadia-bernoussi/> et EL OUARDIGHI Samir, « La majorité des partis n'excluent plus un report des élections de 2021 », [en ligne], *Médias24*, 16 septembre 2020, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2020/09/16/la-majorite-des-partis-nexcluent-plus-un-report-des-elections-de-2021/>

¹⁰⁷⁴ MICHBAL Mehdi, « Des experts craignent un record d'abstentionnisme lors des élections de 2021 », [en ligne], *Médias24*, 13 janvier 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2021/01/13/des-experts-craignent-un-record-dabstentionnisme-lors-des-elections-de-2021/>

¹⁰⁷⁵ Statistiques disponibles sur le site Internet du ministère de l'Intérieur, [consulté le 28 décembre 2021] <http://www.elections.ma/elections/legislatives/resultats.aspx?Id=T1uzm+f7U/WFF+rn+x03Zg==&IE=1>

notamment à l'organisation des trois scrutins le même jour. Les élections locales ont eu pour effet de favoriser et redynamiser la participation aux élections nationales.

Ensuite, il est regrettable que le ministère de l'Intérieur n'ait pas communiqué le nombre de bulletins nuls à l'occasion de ce scrutin. En effet, malgré des recherches approfondies, nous ne sommes pas parvenu à accéder à cette information¹⁰⁷⁶. Pourtant, il s'agit d'une donnée capitale notamment au regard de la complexité de l'opération de vote. À l'occasion de ce scrutin, chaque électeur devait cocher quatre cases dans deux bulletins différents (un bulletin consacré aux élections communales et régionales et un autre consacré aux élections législatives et à la liste législative régionale réservée aux femmes). L'absence d'informations sur le taux d'annulation ne nous permet pas de déterminer concrètement le nombre de citoyens ayant valablement formulé leurs choix. Même si le vote blanc ne fait pas de différence au niveau des résultats du scrutin, il indique néanmoins que l'électeur en question croit en l'institution et l'utilité du vote mais envoie un message politique clair, celui de son insatisfaction de l'offre politique présentée.

Enfin, on constate que malgré un taux de participation nationale de 50,35%, il existe en revanche une forte disparité entre le vote urbain et le vote rural. Comme l'observe David Goeur, spécialiste de l'analyse de la data politique au Maroc : « *Le taux de participation dans les grandes agglomérations est très faible. Il est inférieur à 30% dans 23 circonscriptions urbaines dont les arrondissements de Casablanca, de Fès, de Salé Médina mais aussi à Oujda. Ils ont même baissé dans certaines circonscriptions par rapport à 2016, sachant que les taux de participation dans les grandes agglomérations étaient déjà très faibles en 2015 et en 2016*¹⁰⁷⁷. » En outre, il faut mentionner que le taux d'inscription sur les listes électorales ne dépasse pas 56% dans le milieu urbain. Cela signifie selon le même spécialiste, que dans les grandes agglomérations, il n'y a en moyenne que 17% des citoyens en âge de voter qui se sont

¹⁰⁷⁶ D'ailleurs une partie de la presse se pose également la question du nombre de bulletins nuls in FOULAHY Mohamed, « Élections du 8 septembre au Maroc : mais où sont passés les bulletins nuls ? », [en ligne], *Maghreb Intelligence*, 18 septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.maghreb-intelligence.com/elections-du-8-septembre-au-maroc-mais-ou-sont-passes-les-bulletins-nuls/>

¹⁰⁷⁷ Propos recueillis par MICHBAL Mehdi, « Les résultats des élections vus par David Goeur », [en ligne], *Médias24*, 30 septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2021/09/30/analyse-les-resultats-des-elections-vus-par-david-goeur/>

déplacés aux urnes¹⁰⁷⁸, parmi lesquels on retrouve une part non négligeable d'électeurs votant blanc.

Par conséquent, on peut clairement établir que l'abstention est le premier parti du Maroc quelle que soit l'échéance électorale, nationale ou locale. Au sein des grandes villes, cette abstention est encore plus marquée, ce qui de prime abord peut étonner puisque la pauvreté et l'analphabétisme y sont moins présents que dans le milieu rural¹⁰⁷⁹. Malheureusement, l'explication de cet écart de vote entre les deux milieux n'est guère flatteuse. Au sein du milieu rural, où la densité de la population est moins nombreuse, l'achat des voix de manière directe ou indirecte par certains partis politiques est *de facto* plus facile et accessible. D'ailleurs, à l'occasion du scrutin du 8 septembre 2021, plusieurs responsables politiques ont attiré l'attention sur l'usage intempestif de l'argent dans la campagne électorale. À ce titre, Abdelatif Ouhabi, secrétaire général du PAM déclarait à l'AFP : « *Nous accusons le Rassemblement National des Indépendants d'inonder la scène politique avec de l'argent*¹⁰⁸⁰. » Idem pour le PPS dont le secrétaire général Nabil Benabdallah fustigeait l'intervention massive de l'argent, la qualifiant même de : « *beaucoup plus massive que d'habitude. Elle est multipliée par dix, et c'est une échelle qu'aucun autre parti ne peut suivre*¹⁰⁸¹. » Quant au PJD alors au pouvoir, lui-même faisait état dans un communiqué de « *l'utilisation obscène de fonds pour attirer les électeurs et certains superviseurs des bureaux de vote*¹⁰⁸². » Les qualificatifs utilisés par les différents responsables politiques précités indiquent que c'est le caractère exagéré de l'utilisation de l'argent dans la campagne électorale qui est dénoncé, sinon le principe semble être admis. Ainsi, la faiblesse de la participation des électeurs urbains s'explique notamment par le fait que ces derniers, plus nombreux et plus aisés, sont moins difficilement mobilisables par les candidats procédant aux achats de voix. De plus, la faiblesse de la population dans le milieu rural permet aux citoyens d'approcher et de connaître directement leurs élus, ce qui est

¹⁰⁷⁸ GOEURY David, *Interview avec le journaliste Rachid Hallaouy, émission Matin TV : L'info en face*, [en ligne], septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021]

<https://www.youtube.com/watch?v=HnsDPlk5k2g&t=1406s>

¹⁰⁷⁹ Information recueillie à la suite d'une analyse des données du Haut-Commissariat au Plan.

¹⁰⁸⁰ « Maroc : des accusations de corruption dans la campagne électorale », [en ligne], *Le Figaro*, 2 septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/maroc-des-accusations-de-corruption-dans-la-campagne-electorale-20210902>

¹⁰⁸¹ BENABDALLAH Nabil, *Interview avec des journalistes de la presse électronique, émission le ring*, [en ligne], 31 août 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.youtube.com/watch?v=t3svS7ySywo&t=109s>

¹⁰⁸² « Maroc : des accusations de corruption dans la campagne électorale », [en ligne], *op.cit.*

moins accessible dans les grandes agglomérations et justifie en partie les taux de participation exceptionnellement bas dans les villes.

Somme toute, l'abstentionnisme est l'une des manifestations majeures de la crise de la démocratie marocaine. Bien que l'usage de l'argent puisse expliquer en partie la différence des taux de participation entre les milieux ruraux et urbains, il ne s'agit pas toutefois du critère le plus déterminant afin de comprendre les raisons de cette abstention qui sont plus profondes et plus endémiques. Par ailleurs, le déclin du militantisme partisan est un marqueur supplémentaire de la faiblesse de l'engagement politique des citoyens.

2- Le déclin du militantisme partisan.

Au Maroc, à l'instar d'autres pays¹⁰⁸³, la pénurie du militantisme partisan est un fait avéré puisque les partis politiques affichent peu d'adhérents et encore moins de militants. Pourtant, l'article 7 de la Constitution évoque clairement le rôle des partis en matière d'encadrement et de formation politiques des citoyens¹⁰⁸⁴. Dans un rapport publié en 2011 par le Haut-Commissariat au Plan, il est indiqué qu'à peine 1% des jeunes entre 18 et 45 ans sont affiliés à un parti politique ou sont membres actifs d'un syndicat¹⁰⁸⁵. Le même rapport ajoute que seulement 4% des sondés ont déclaré avoir déjà participé à des rencontres partisans ou syndicales. Le parti de l'Istiqlal, doyen des partis politiques marocains, revendique près de 250.000 adhérents et se hisse à la tête du podium, bien que ce chiffre demeure relativement faible pour un parti vieux de 75 ans¹⁰⁸⁶. De la même manière l'USFP, parti historique de plus de 60 ans d'existence, compte parmi ses rangs 120.000 adhérents seulement¹⁰⁸⁷. Le PJD, au

¹⁰⁸³ Voir dans ce sens concernant le cas français : FRETTEL Julien, « La crise du militantisme », *Pouvoirs*, vol. 163, no. 4, 2017, p. 71

¹⁰⁸⁴ L'article 7 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *Les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles.* »

¹⁰⁸⁵ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Enquête nationale sur les jeunes 2011*, [en ligne], 26 septembre 2018, [consulté le 30 décembre 2021] https://www.hcp.ma/downloads/Enquete-nationale-sur-les-jeunes_t14913.html

¹⁰⁸⁶ EL OUDGHIRI Samir, « Banc d'essai : comment adhérer à un parti politique au Maroc », [en ligne], *Médias24*, 10 février 2014, [consulté le 30 décembre 2021] <https://medias24.com/2014/02/10/banc-dessai-comment-adherer-a-un-parti-politique-au-maroc/>

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*

pouvoir entre 2011 et 2021, annonce 30.000 adhérents¹⁰⁸⁸ e le RNI, actuellement au pouvoir, avance le chiffre de 180.000 adhérents, avec 100.000 militants actifs en 2021¹⁰⁸⁹.

Ces chiffres, bien qu'invérifiables¹⁰⁹⁰, demeurent assez faibles au regard de la facilité de la procédure d'adhésion aux partis politiques marocains. À titre d'exemple, l'adhésion au RNI est libre et gratuite. Le futur adhérent doit tout simplement remplir un formulaire en renseignant son nom complet, date de naissance, adresse et numéro de sa carte d'identité. Dès lors, une carte d'adhésion lui est automatiquement remise¹⁰⁹¹. De même, pour adhérer au parti de l'Istiqlal, il suffit de remplir un formulaire et attendre quelques jours l'aval de la commission de l'inspection des candidatures chargée de vérifier la bonne moralité du candidat et sa non-appartenance simultanée à une autre formation politique. S'agissant des cotisations, l'adhésion est gratuite même si une contribution peut être demandée aux cadres moyens et supérieurs selon leurs volontés¹⁰⁹². L'USFP, qui au cours des années de plomb exigeait une cooptation et procédait à une enquête minutieuse avant d'accepter de nouveaux adhérents pour éviter des infiltrations policières, a également largement facilité sa procédure d'adhésion. Elle peut se faire directement sur le site Internet du parti et est soumise à une contribution symbolique annuelle de 50 dirhams pour les étudiants et les chômeurs et 100 dirhams pour les salariés¹⁰⁹³. Seul le PJD a mis en place une procédure de filtrage assez conséquente dans la mesure où il exige une cooptation suivie d'une enquête de moralité et demande à ses adhérents de régler une cotisation mensuelle équivalente à 0,5% de leurs salaires¹⁰⁹⁴.

Par conséquent, il est clair que du côté des partis politiques, tout est fait pour favoriser et faciliter l'adhésion des citoyens. Cependant, le déclin du militantisme, pourtant très présent avant l'indépendance et au cours des premières décennies qui ont suivi, traduit le manque substantiel de confiance que les citoyens marocains forment à l'égard des formations partisans.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*

¹⁰⁸⁹ ISLAH Fadwa, « Maroc : comment le RNI d'Aziz Akhannouch se prépare aux élections », [en ligne], *Jeune Afrique*, 15 janvier 2021, [consulté le 30 décembre 2021] <https://www.jeuneafrique.com/1104058/politique/maroc-comment-le-rni-daziz-akhannouch-se-prepare-aux-elections/>

¹⁰⁹⁰ Les statistiques sur le nombre d'adhésion aux différents partis politiques proviennent de la presse et les auteurs eux-mêmes les qualifient d'invérifiables. Les sites Internet des partis politiques ne font aucune allusion à leur nombre d'adhérents. Nous avons tenté par différents moyens (mails et appels téléphoniques) de joindre les partis politiques afin d'obtenir des informations actualisées. Nos demandes sont restées hélas sans réponses.

¹⁰⁹¹ EL OUDGHIRI Samir, « Adhérer à un parti politique : voici le mode d'emploi », [en ligne], *Médias24*, 29 mai 2015, [consulté le 30 décembre 2021] <https://medias24.com/2015/05/29/adherer-a-un-parti-politique-voici-le-mode-demploi/>

¹⁰⁹² *Ibid.*

¹⁰⁹³ *Ibid.*

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*

Le rapport précité du Haut-Commissariat au Plan révèle que seuls 24% des jeunes entre 18 et 45 ans accordent une grande ou moyenne confiance aux partis politiques et 55 % ne leur accordent aucune confiance. D'ailleurs, les partis politiques sont au plus bas du classement par rapport à la justice, au Parlement, au gouvernement, à la presse, aux ONG et aux collectivités locales¹⁰⁹⁵. De même, une autre enquête menée en 2017 par l'Observatoire national du développement humain indique que les jeunes Marocains accordent peu ou pas de confiance dans les institutions politiques tels que le gouvernement (72,2%), le Parlement (73,6%) ou encore les partis politiques (78,3%)¹⁰⁹⁶.

La combinaison de ces chiffres indique clairement qu'il existe un déficit de confiance des citoyens à l'égard des institutions partisans. Le déclin du militantisme se constate donc au regard de l'incapacité des formations politiques à se doter de bases adhérentes importantes. De plus, les différentes enquêtes précitées démontrent non seulement que ces institutions sont peu fréquentées mais également qu'elles sont jugées comme assez peu fréquentables par une large frange de la population. Néanmoins, la faiblesse de l'engagement politique des citoyens au cours des élections ou encore dans le domaine partisan ne reflète pas pour autant un désintérêt pour la chose publique. En effet, les citoyens marocains semblent opter pour d'autres formes de participation politique notamment pour exprimer leurs revendications, opposition, colère ou insatisfaction.

B- Le repli sur d'autres formes d'opposition.

Face au désintérêt croissant des citoyens pour le militantisme partisan, force est de constater l'émergence et le développement d'une nouvelle forme d'engagement dans la vie publique à travers le recours au militantisme associatif (1). En outre, et parallèlement à ce type d'action plus conventionnel, on constate également une multiplication des actions protestataires qui témoignent de l'implication des citoyens dans la chose publique (2).

¹⁰⁹⁵ L'enquête précitée du HCP indique : « *Concernant le degré de confiance des jeunes dans les institutions nationales, 58% des jeunes accordent une grande ou moyenne confiance à la justice (contre 26% qui ne lui accorde aucune confiance), 49% (contre 32%) au gouvernement, 60% (contre 24%) à la presse, 49% (contre 28%) à la société civile, 37% (contre 42%) au Parlement, 26% (contre 60%) aux collectivités locales et 24% (contre 55%) aux partis politiques.* »

¹⁰⁹⁶ OBSERVATOIRE NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN, *Rapport sur le développement humain 2020. Être jeune au Maroc de nos jours*, [en ligne], 6 décembre 2021, [consulté le 30 décembre 2021] <https://morocco.un.org/fr/163876-rapport-national-sur-le-developpement-humain-2020-etre-jeune-au-maroc-de-nos-jours>

1- Le recours au militantisme associatif.

La démocratie représentative ne répond pas suffisamment aux attentes des citoyens et ne prend pas assez en considération leurs revendications, idées et propositions. Pour une large frange de la population, déposer un bulletin dans les urnes tous les cinq ans ne suffit pas à caractériser l'exercice de la citoyenneté. À ce titre, le militantisme associatif offre des avantages indéniables, en ce qu'il permet la structuration d'actions collectives autour de thématiques liées le plus souvent à l'intérêt général et éloignées de considérations mercantiles. Ainsi, l'engagement associatif permet aux citoyens de s'exprimer et d'agir librement dans la sphère publique aussi bien nationale que locale. Il constitue en cela un mode alternatif d'expression de la citoyenneté qui peut à la fois accompagner l'action de l'État, voire s'y opposer. En effet, il est possible de considérer le militantisme associatif comme un rempart contre l'omnipotence de l'État et il peut dans ce sens former un pouvoir de blocage permettant de s'opposer ou du moins d'influencer l'action des gouvernants. Par conséquent, le militantisme associatif semble être « *l'expression cristallisée des mouvements sociaux de la société post-industrielle et le fruit d'une remise en cause des formes traditionnelles de participation centrées sur la conquête de l'État, voire le symbole d'un rejet de la politique au profit de la quotidienneté*¹⁰⁹⁷. »

Bien plus qu'une organisation permettant de combler la carence de l'État dans certains secteurs d'activités (la réalité de la gestion du service public par des personnes privées n'étant plus à démontrer), les associations peuvent donc constituer un levier conduisant à la création de groupes d'intérêt. Ces derniers auraient pour objectif de rassembler des citoyens lésés ou du moins intéressés pour constituer une force collective et un interlocuteur privilégié visant à défendre des idéaux, proposer des réformes ou interpellier les décideurs. En cela, le monde associatif constitue à l'évidence une véritable école de la démocratie et de la citoyenneté. Il favorise le « vivre ensemble » fondé sur le bénévolat et crée un lieu privilégié d'expression et de sociabilité¹⁰⁹⁸.

Conscient de l'importance de la société civile dans la vie démocratique d'un État, le constituant de 2011 a offert un ensemble de garanties permettant de protéger la liberté

¹⁰⁹⁷ PERRINEAU Pascal, *L'engagement politique : déclin ou mutation ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, mai 1994, p. 88

¹⁰⁹⁸ SADRY Benoît, *Bilan et perspectives de la démocratie représentative*, op.cit.

d'association¹⁰⁹⁹. De surcroît, la Loi fondamentale indique dans son article 12 alinéa 3 que la société civile contribue « à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. » Dans la pratique, il est indéniable que le tissu associatif marocain connaît une nette expansion puisque l'on est passé de 5000 associations en 2000 à 45.000 en 2007, 130.000 en 2016 et 160.000 en 2019¹¹⁰⁰. En outre, il aurait été utile à ce stade de communiquer également le nombre de citoyens affiliés à des associations et dresser alors une comparaison par rapport aux adhésions aux partis politiques ou à la participation aux élections. Toutefois, les derniers chiffres en notre possession proviennent d'une enquête réalisée par le Haut-Commissariat au Plan en 2007. Depuis, aucune donnée tangible n'a été publiée à ce sujet. Dans le rapport du HCP, il est indiqué que 15 millions d'adhésions ont été enregistrées en 2007¹¹⁰¹. Ce chiffre ne veut pas dire pour autant que 15 millions de Marocains seraient adhérents à une association, dans la mesure où un citoyen peut être membre de plusieurs associations à la fois. Néanmoins, cette information dévoile l'intérêt porté par les citoyens à l'action associative et il est légitime de penser qu'au regard de la multiplication du nombre de ces structures depuis 2007, le nombre de citoyens ainsi impliqués ne pourrait naturellement que suivre cette croissance.

Le militantisme associatif supplante donc le militantisme partisan auquel les citoyens accordent de moins en moins confiance. Cependant, il convient de souligner qu'une démocratisation par la société civile paraît théoriquement et pratiquement limitée. En effet, le rapport du HCP précité indique que seul 8% des associations créées jusqu'en 2007 avaient une couverture nationale lorsque 73,6% d'entre elles concernaient plutôt le quartier, le douar, la commune urbaine ou rurale, ou le groupement de communes¹¹⁰². Ces associations locales ont le plus souvent un objectif social consistant à apporter une aide aux populations les plus fragiles.

¹⁰⁹⁹ L'article 12 alinéas 1 et 2 dispose : « Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice. » Par ailleurs, le développement du contrôle de constitutionnalité et la soumission des actes administratifs au juge constituent des garanties supplémentaires permettant de protéger efficacement la liberté d'association.

¹¹⁰⁰ Il convient de souligner que les chiffres mentionnés incluent également un nombre non négligeable d'associations dont l'activité a cessé. Toutefois, nous ne pouvons pas déterminer avec exactitude le nombre d'associations actives aujourd'hui au Maroc. in BERRADA Kathya, « "Independent" Civil Society's Struggle for Impact », (en anglais) [en ligne], *op.cit.*

¹¹⁰¹ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif – Exercice 2007*, [en ligne], décembre 2011, p. 6 [consulté le 02 juin 2020] <http://hiwarmadani2013.ma/storedfileattach/1369749566.pdf>

¹¹⁰² *Ibid.* p. 14

Un rapport publié en 2014 par l'Institut européen de la Méditerranée indique que seulement 2% des associations marocaines s'adonnent à des activités à connotation politique¹¹⁰³.

La question du financement des associations est d'une importance majeure. Pour se maintenir et agir concrètement, ces structures ont besoin d'être financées. Or, la source du financement conditionne, ou du moins oriente, l'action de ces organismes. À cet égard, le rapport du HCP indique que 80,2 % du budget de l'État alloué aux associations sert à financer les organismes opérant dans les secteurs de la santé, des services sociaux, du logement et de l'éducation¹¹⁰⁴. Bien plus, le ministre chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile révélait en 2014 que 20% des associations actives se partageaient 80% du budget alloué par l'État à ces structures¹¹⁰⁵. Ainsi, le financement des associations (essentiellement étatique¹¹⁰⁶) pose la question de l'autonomie de ces dernières vis-à-vis des institutions publiques. Les subventions peuvent revêtir un caractère discrétionnaire visant à favoriser certaines associations ou domaines d'activités et reléguer d'autres. Par conséquent, il est difficile de considérer la société civile comme un contre-pouvoir au regard du manque d'autonomie qui caractérise généralement les relations entre les associations et l'État.

En revanche, la mobilisation des citoyens sous des formes non-institutionnalisées constitue un véritable moyen permettant de faire pression sur les autorités. Si les élus ou même la société civile ne parvenaient pas à transmettre efficacement la colère ou les revendications des citoyens, elles peuvent s'exprimer directement à travers des actions protestataires qui révèlent en même temps les limites du régime représentatif.

2- L'ouverture sur des actions protestataires.

La démocratie représentative selon Joseph Schumpeter est « *un système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du*

¹¹⁰³ EL HACHIMI Mohamed, « Société civile et démocratisation au Maroc. Le grand malentendu », *PapersIEMed*, Institut européen de la Méditerranée, juin 2014, p. 17

¹¹⁰⁴ *Ibid.* p. 33

¹¹⁰⁵ « Un rapport sur le financement des associations et une nouvelle loi », [en ligne], *Médias24*, 8 décembre 2014, [consulté le 1^{er} janvier 2022] <https://medias24.com/2014/12/08/un-rapport-sur-les-financements-des-associations-et-une-nouvelle-loi/>

¹¹⁰⁶ BENCHERKI Soumiya, « Présentation du premier rapport annuel sur la situation du partenariat entre l'État et les associations », [en ligne], *Le Matin*, 26 juillet 2017, [consulté le 1^{er} janvier 2022] <https://lematin.ma/journal/2017/les-associations-beneficient-annuellement-de-plus-de-6-milliards-de-dirhams-de-financement-public/275800.html>

*peuple*¹¹⁰⁷. » Cette définition semble exclure de son champ la participation des citoyens qui s'opérerait en dehors du processus électoral. En effet, la démocratie représentative, dans son essence même, se fonde sur le critère de l'élection et offre aux citoyens la possibilité de participer à la décision politique, essentiellement à travers l'exercice du droit de vote ou à travers le militantisme partisan. Cependant, la méfiance voire la défiance qui caractérisent aujourd'hui les rapports entre les citoyens et les gouvernants font émerger une participation directe et protestataire du peuple. Lorsque les difficultés, les problèmes ou les revendications des citoyens ne sont pas suffisamment pris en compte par leurs représentants, un sentiment de déphasage émerge et peut aboutir *in fine* à une tension sociale. Sur ce sujet, le Professeur Pierre Bréchon indique : « *les citoyens ne se mobilisent pas souvent pour la chose publique, ils préfèrent laisser agir leurs élites, ce qui ne les empêche pas de les critiquer. Mais, lorsqu'ils le jugent utile et important, pour une action limitée dans le temps, ils sont de plus en plus disposés à défendre directement leurs revendications sur la scène sociale et politique pour faire pression sur les autorités*¹¹⁰⁸. » Dès lors, les manifestations constituent de nos jours « *un mode légitime voire même banalisé de participation politique*¹¹⁰⁹ », notamment au regard de la crise que traverse la démocratie représentative.

L'histoire contemporaine du Maroc regorge d'exemples de manifestations mobilisant un grand nombre de citoyens malgré une répression sévère par les autorités¹¹¹⁰. En mars 1965, des manifestations s'étaient déroulées à Casablanca en réaction à une circulaire du ministre de l'Éducation réduisant l'âge limite d'admission au second cycle de l'enseignement secondaire. L'Union nationale des étudiants du Maroc (UNEM), disposant de liens étroits avec l'UNFP, avait alors mobilisé des lycéens et les avait encouragés à manifester contre cette décision. Au cours des manifestations, auxquelles s'étaient ralliés des chômeurs et même de simples passants, plusieurs débordements avaient été enregistrés (magasins et bâtiments administratifs saccagés, bus et voitures brûlés, etc.). En réaction, une répression sévère et disproportionnée

¹¹⁰⁷ SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie- troisième et quatrième parties - chapitres 15 à 23*, [en ligne], 1942, p.110 [consulté le 3 janvier 2022]

<https://eweb.uqac.ca/bibliotheque/archives/13868105t2.pdf>

¹¹⁰⁸ BRÉCHON Pierre, « La citoyenneté et ses conditions d'expression », *Cahiers français*, n°316, 2003, p. 67.

¹¹⁰⁹ TROUDE-CHASTENET Patrick, « La crise de la démocratie représentative », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008, p. 1067

¹¹¹⁰ Le Maroc a connu plusieurs émeutes sanglantes pendant les années de plomb que la doctrine situe généralement entre 1958 et 1988. Au cours de cette période, se sont produits notamment : les soulèvements du Rif entre 1958 et 1959, les émeutes de Casablanca en mars 1965, les soulèvements du Moyen Atlas en 1973 et les émeutes populaires de juin 1981 et janvier 1984. Nous nous contenterons d'évoquer deux exemples poignants, ceux des émeutes de mars 1965 et juin 1981 au regard de leur couverture nationale sans vouloir pour autant minimiser l'importance des autres émeutes et soulèvements précités.

avait eu lieu dans la mesure où l'armée avait été mobilisée et avait reçu l'ordre de tirer à balles réelles provoquant le décès d'une dizaine de citoyens selon les autorités et plus de 1000 manifestants selon l'UNFP¹¹¹¹. Bien plus tard, au moment où le Maroc traversait une grave crise économique en juin 1981 engendrant une hausse significative des prix des denrées alimentaires de première nécessité, les syndicats CDT et UMT avaient alors appelé à une grève générale qui s'était transformée en manifestations et émeutes dans plusieurs villes du Royaume. Là aussi, l'armée avait été mobilisée et le nombre de personnes décédées à la suite de ces émeutes varie en fonction des sources : 114 selon l'IER, 637 selon l'USFP, 800 selon le PPS, entre 600 et 1000 en plus de 5000 arrestations selon la presse étrangère¹¹¹².

Depuis l'accession du Roi Mohammed VI au Trône en juillet 1999, le Maroc a entrepris une nouvelle démarche en vue d'une démocratisation du régime et une réconciliation avec son passé. Les manifestations étaient alors tolérées et moins sévèrement réprimées. En 2000, le Royaume comptait environ 5000 manifestations qui concernaient davantage des revendications sociales en matière d'emploi ou de lutte contre la précarité¹¹¹³. Ce chiffre a continué de grimper pour atteindre 8000 en 2008 et 10.000 en 2010¹¹¹⁴. Cependant, l'année 2011 va marquer un tournant décisif dans l'histoire politique du Maroc. Dans un contexte imprégné par une abstention record lors des élections législatives de 2007 et les prémices du Printemps arabe en Tunisie puis en Égypte, la jeunesse marocaine s'est mobilisée à travers les réseaux sociaux pour créer ce qui fut dénommé « le Mouvement du 20-février ». Contrairement aux manifestations que connaissaient le Maroc jusqu'alors, celles du M20F se caractérisaient par leur singularité. En effet, ce soulèvement populaire n'était pas à l'initiative des partis politiques ni des centrales syndicales comme cela était le cas lors des années de plomb. Le développement et la diffusion des réseaux sociaux (16 millions d'internautes avec 4,5 millions de comptes Facebook et 27.000 comptes Twitter au Maroc en 2011¹¹¹⁵) ont permis à la jeunesse de se mobiliser fortement dans le cadre d'un mouvement massif et transversal dépourvu de toute tutelle partisane ou syndicale. Le 20 février 2011, plusieurs manifestations se sont déroulées simultanément dans 53 villes

¹¹¹¹ BROUKSY Omar, « Que s'est-il vraiment passé le 23 mars 1965 ? », [en ligne], *Jeune Afrique*, 21 mars 2005, [consulté le 3 janvier 2022] <https://www.jeuneafrique.com/86510/archives-thematique/que-s-est-il-vraiment-passe-le-23-mars-1965/>

¹¹¹² DAOUD Zakya, *Les Années de plomb, 1958-1988 : Chroniques d'une résistance*, Houilles, Manucius, 2007, p. 248

¹¹¹³ BERRADA Kathya, « "Independent" Civil Society's Struggle for Impact », (en anglais) [en ligne], *op.cit.*

¹¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹¹⁵ BENSALAH Mounir, *Réseaux sociaux et Révolutions arabes*, Michalon, 2012, p. 95

Il convient de souligner que Datareportal a dévoilé dans son rapport digital 2021 que le Maroc compte désormais 27,62 millions d'internautes avec dont 22 millions d'utilisateurs actifs, soit 59,3% de la population. Information recueillie sur le site <https://datareportal.com/reports/digital-2021-morocco> [consulté le 3 janvier 2022].

marocaines avec la participation de 37.000 individus selon la police et 370.000 selon les organisateurs. Malgré quelques débordements, le caractère pacifique des manifestations était perceptible. Ces dernières ont continué de se dérouler de manière récurrente, démontrant ainsi la volonté et la ténacité des participants qui scandaient leurs revendications. La lecture des slogans indiquait alors l'existence de trois types de demandes¹¹¹⁶ : en matière économique et sociale (lutte contre le chômage, la pauvreté, la précarité et meilleure distribution des richesses), dans le domaine politique (démocratie, monarchie parlementaire, élection d'une constituante) puis enfin un certain dédagisme assez étendu (dissolution du Parlement, révocation du gouvernement ainsi que certaines personnalités influentes auprès du Roi ou dans le monde des finances, de l'économie et des médias). C'est dans ce contexte que le Chef de l'État a prononcé le discours du 9 mars 2011 annonçant la réforme constitutionnelle. En cela, le M20F a réussi à impulser une vaste réforme qui a apporté des réponses à plusieurs revendications : proclamation et protection des droits et libertés fondamentaux, instauration d'une séparation des pouvoirs, distinction des attributions religieuses et temporelles du Roi, adoption du principe de reddition des comptes, etc.

À la suite de l'adoption de la Constitution le 1^{er} juillet 2011 et l'organisation d'élections législatives anticipées en novembre de la même année, le M20F s'est progressivement essoufflé laissant derrière lui un héritage non négligeable, celui de l'adoption d'une nouvelle Loi fondamentale dans laquelle la première phrase du préambule évoque : « *le choix irréversible de construire un État de droit démocratique.* » Néanmoins, le texte suprême renferme parfois des dispositions imprécises ou du moins sujettes à interprétation. Son application dépend fortement de l'interprétation qui en est faite par les autorités (Roi, gouvernement, Parlement et juges). Hélas, onze ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, il est légitime de croire que l'interprétation qui en a prévalu est davantage marquée du sceau de la continuité que celui de la rupture. La justice et l'opposition parlementaire n'ont pas réussi à s'ériger au rang de contre-pouvoirs comme elles sont censées l'être¹¹¹⁷. Le gouvernement, dont l'action est essentiellement dirigée et orientée par directives et instructions royales, n'a pas réussi non plus sa « mue ». Ainsi, le régime primo-ministériel et la démocratie représentative se retrouvent

¹¹¹⁶ BEKKALI Abdeslam, « Le mouvement du 20 février entre essoufflement et mort politique. », in BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ et Rkia MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014, p. 197

¹¹¹⁷ HOURQUEBIE Fabrice, « Le contre-pouvoir enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre-pouvoirs », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008, p. 111-112

forcément fragilisés au profit d'une démocratie royale fondée sur une prééminence avérée du Chef de l'État dans tous les domaines. Par conséquent, face à un Parlement impuissant et un gouvernement manquant d'autonomie, il est normal et prévisible que d'autres tensions sociales puissent survenir et c'est ce qui s'est produit avec le *Hirak* du Rif en 2016 dont il convient d'analyser le déroulement.

Le vendredi 28 octobre 2016, Mouhcine Fikri, jeune poissonnier de la région d'Al Hoceima, est décédé happé par une benne à ordures alors qu'il tentait de s'opposer à la destruction de sa cargaison d'espadons, confisquée après avoir été pêchée pendant la période de repos biologique. Cette scène, filmée et diffusée dans les réseaux sociaux, a immédiatement suscité l'émoi de la population et des manifestations surgirent alors dans plusieurs villes de la région pour dénoncer l'oppression et le mépris. Progressivement, ces manifestations se sont transformées en une mouvance dénommée le *Hirak* du Rif rassemblant les jeunes de la région contre l'injustice, la corruption et la marginalisation. L'exécutif, fragilisé par un blocage lié à l'incapacité du Chef du gouvernement désigné à former une majorité après les élections du 7 octobre 2016, a tardé à apporter une réponse aux revendications des citoyens. Le 14 mai 2017, le ministre de l'Intérieur a convoqué les leaders des partis de la majorité gouvernementale qui ont critiqué dans des termes virulents les manifestants du *Hirak*. Rachid Talbi El Alami du RNI indiqua sur ce sujet : « *Naturelle au début, la situation commence à connaître quelques déviances. Surtout en ce qui concerne un groupe de personnes instrumentalisées par des parties de l'étranger. Le dialogue n'a donné aucun résultat avec ce groupe. Tous les éléments démontrent qu'ils sont impliqués dans une série de financements provenant de l'étranger, et précisément d'adversaires de l'intégrité territoriale*¹¹¹⁸. » Khalid Naciri du PPS ajouta à son tour : « *Le mythe des revendications sociales s'est évaporé. La ligne rouge a été bafouée par des demandes au souffle séparatiste*¹¹¹⁹. » Les termes employés par ces leaders politiques ont enflammé davantage la situation. Qualifiés de traîtres et séparatistes, les militants refusèrent de rencontrer la délégation ministérielle dépêchée à Al Hoceima le 22 mai 2017. Quelques jours plus tard, Nasser Zafzafi, chef de file du *Hirak* a été arrêté par la police après avoir interrompu le prêche du vendredi au cours duquel l'Imam reprochait aux manifestants de propager la

¹¹¹⁸ EL HOURRI Abdelali, « De la naissance du mouvement à la condamnation de ses leaders, retour sur les dates clés du Hirak », [en ligne], *Médias24*, 30 juin 2018, [consulté le 4 janvier 2022] <https://medias24.com/2018/06/30/de-la-naissance-du-mouvement-a-la-condamnation-de-ses-leaders-retour-sur-les-dates-cles-du-hirak/>

¹¹¹⁹ *Ibid.*

discordes entre les musulmans. Il sera condamné à une peine de vingt ans de prison ferme pour atteinte à la sûreté de l'État.

À partir de décembre 2017, d'autres manifestations ont éclaté à la ville de Jerada après la mort de trois individus à la suite de l'effondrement d'une galerie clandestine d'extraction de zinc et de plomb¹¹²⁰. Deux mois plus tard, tandis que le mouvement se poursuivait et s'intensifiait, le ministre de l'Intérieur a pris la décision d'interdire les manifestations car elles « *perturbent le cours normal de la vie dans la région*¹¹²¹. » Depuis, une vague d'arrestations a débuté et neuf manifestants ont été condamnés à des peines de trois à cinq ans de prison pour « *destruction de biens publics, incitation à commettre des crimes et délits ou participation à une manifestation non autorisée*¹¹²². »

En avril 2018, plusieurs appels anonymes au boycott sont apparus sur les réseaux sociaux. Ils concernaient trois compagnies marocaines leaders dans leurs domaines, à savoir : Centrale Danone (produits laitiers), Afriquia (distribution de carburant, entreprise détenue majoritairement par Aziz Akhannouch alors ministre de l'Agriculture et de la Pêche maritime) puis la compagnie Sidi Ali (eau minérale)¹¹²³. Si les raisons de ce boycott étaient purement économiques et se justifiaient par la cherté de la vie, il convient néanmoins de souligner qu'il s'agit d'une forme non négligeable de participation politique des citoyens. En effet, selon les sondages, 42% des Marocains dont 69 % des jeunes entre 15 et 24 ans ont pris part à ce boycott¹¹²⁴ entraînant une déstabilisation non seulement économique mais également politique. À la suite des déclarations du ministre de l'Économie qualifiant les participants au boycott d'« *étourdis* », ceux du directeur des achats de Centrale Danone les qualifiant de « *traîtres à la nation* » et enfin ceux du ministre de l'Agriculture et actionnaire majoritaire d'Afriquia indiquant que « *cela n'est pas du jeu* », l'intensité du boycott s'est accentuée. À travers cet

¹¹²⁰ « Maroc : grève générale et manifestation à Jerada après la mort de " gueules noires " », [en ligne], *Le Parisien*, 2 février 2018, [consulté le 4 janvier 2022] <https://www.leparisien.fr/international/maroc-greve-generale-et-manifestation-a-jerada-apres-la-mort-de-gueules-noires-02-02-2018-7538388.php>

¹¹²¹ « Jerada : les autorités interdisent les manifestations non autorisées », [en ligne], *Médias24*, 13 mars 2018, [consulté le 4 janvier 2022] <https://medias24.com/2018/03/13/jerada-les-autorites-interdisent-les-manifestations-non-autorisees/>

¹¹²² « Au Maroc, neuf manifestants de Jerada condamnés à des peines de prison », [en ligne], *Le Monde*, 09 novembre 2018, [consulté le 4 janvier 2022] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/09/au-maroc-neuf-manifestants-de-jerada-condamnes-a-des-peines-de-prison_5381294_3212.html

¹¹²³ OLLIVIER Théa, « Au Maroc, un boycott surprise contre la vie chère », [en ligne], *Libération*, 5 juin 2019, [consulté le 4 janvier 2022] https://www.liberation.fr/planete/2018/06/05/au-maroc-un-boycott-surprise-contre-la-vie-chere_1656798/

¹¹²⁴ BLUY Thibault, « 42% des Marocains ont respecté le mot d'ordre de boycott (infographie) », [en ligne], *Telquel*, 24 mai 2018, [consulté le 4 janvier 2022] https://telquel.ma/2018/05/24/infographie-42-des-marocains-ont-respecte-le-mot-dordre-de-boycott_1594487

exemple, les Marocains ont transmis un double message à leurs gouvernants : ils se sont insurgés contre la baisse du pouvoir d'achat et ont démontré qu'ils n'acceptaient pas d'être infantilisés ni injuriés par une classe politique qui ne les comprend pas.

Les trois exemples précités ne sont évidemment pas exhaustifs. En revanche, ils témoignent d'une pathologie de la démocratie représentative qui peine à s'installer au Maroc. Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, les canaux de dialogue entre les gouvernants et les gouvernés, qui doivent exister dans le cadre d'un régime représentatif, n'ont pas été instaurés. Un citoyen mécontent doit pouvoir écrire à son député ou à son maire pour lui faire part de ses demandes ou revendications. À charge pour ce dernier de les transmettre aux autorités afin de tenter d'y apporter une réponse. Une véritable démocratie représentative ne signifie pas que les électeurs donneraient un blanc-seing à leurs gouvernants pour décider, mais implique plutôt le choix d'élus censés porter la voix des électeurs auprès des décideurs. Or, la multiplication des manifestations¹¹²⁵ et surtout l'étalement de leurs durées¹¹²⁶ témoignent non seulement de l'engagement politique des citoyens mais également de l'incapacité des gouvernants à prêter une oreille attentive aux revendications du peuple. Le *Hirak* du Rif s'est arrêté après une mobilisation massive des forces de l'ordre et l'intervention du Roi conduisant à la révocation de plusieurs responsables politiques. Les mouvements de Jerada ont été maîtrisés également grâce à une approche sécuritaire drastique et le boycott d'avril 2018 a révélé l'incapacité de la classe politique à intervenir après un mouvement social pacifique et transversal. Ces symptômes doivent alerter sur l'extrême nécessité d'instaurer effectivement et durablement une démocratie représentative. Une démocratie dans laquelle les élus exercent le pouvoir et jouissent de la confiance du peuple, un système où les contre-pouvoirs sont réactifs et où le citoyen est placé au cœur des décisions publiques.

Pour atteindre cet objectif ambitieux, il convient d'analyser préalablement les causes et les raisons qui entravent aujourd'hui l'installation de la démocratie représentative au Maroc.

¹¹²⁵ En 2018, 18.000 manifestations ont été enregistrées au Maroc contre 10.000 en 2010, in BERRADA Kathya, « “Independent” Civil Society’s Struggle for Impact », *op.cit.*

¹¹²⁶ Le *Hirak* du Rif a duré environ dix mois, les manifestations de Jerada se sont maintenues pendant quatre mois et les appels au boycott de certaines compagnies marocaines n'ont commencé à cesser qu'après cinq mois.

Paragraphe 2- Les causes de la crise de la démocratie représentative.

La démocratie représentative se fonde essentiellement sur le rôle des élus et des partis politiques auxquels le peuple a accordé sa confiance. Par conséquent, toute crise du régime représentatif trouve essentiellement son explication dans l'offre politique présentée aux citoyens et la qualité des porteurs de cette offre. Au Maroc, les difficultés d'installation de la démocratie représentative résultent à notre sens de la fragmentation du paysage politique (A) et du désaveu du personnel politique (B).

A- Un paysage politique fragmenté.

Lors d'une interview avec un journaliste canadien, le Roi Hassan II indiqua : « *J'estime que les meilleures démocraties sont celles qui se mettent à l'abri, tout en étant dans le multipartisme, d'un pluralisme échevelé ... Un bon bipartisme, avec ses nuances d'un côté comme d'un autre, qui amène l'alternance d'elle-même, comme au Canada, aux États-Unis, en Angleterre*¹¹²⁷. » Hélas, le choix du bipartisme n'est pas celui qui a été privilégié par la classe politique marocaine. La multiplication des partis politiques a conduit *in fine* à l'instauration d'un pluralisme échevelé (1) notamment à cause d'un mode de scrutin inadapté (2).

1- Un pluralisme « échevelé ».

L'histoire des partis politiques est fortement liée à celle du Mouvement national qui militait pour l'indépendance du Royaume. En 1934, Allal El Fassi, Mohamed Belhassan El Ouazzani et Ahmed Balafrej ont fondé le Comité d'Action Marocaine (CAM), considéré comme le premier noyau du nationalisme marocain. En 1937, les autorités du protectorat ont décidé de la dissolution du CAM. Il a toutefois donné naissance en 1943 au Parti de l'Istiqlal (PI) fondé par Allal Al Fassi. Durant la même période, d'autres partis politiques ont vu le jour dans l'objectif de militer pour l'indépendance du Maroc. Il s'agit du : Parti de la Réforme Nationale créé en 1936 par Abdelkhalek Torrès à la suite du décès du fondateur du Comité d'Action Marocaine–Nord, du Parti des Libéraux Indépendants (PLI) et du Parti de l'Unité Marocaine (PMU) fondés en 1937 par Mohamed Rachid Mouline et Mohammed El-Mekki Naciri, du Parti Communiste Marocain (PCM) créé par Ali Yata en 1945¹¹²⁸ et du Parti

¹¹²⁷ ROI HASSAN II, *Interview lors de l'émission Le Point-1992 : le Maroc de Hassan II* [en ligne], 1992, [consulté le 8 janvier 2022] <https://www.youtube.com/watch?v=VJTtwo3Jh6UE>

¹¹²⁸ Le Parti Communiste Marocain a été créé en 1945 par Ali Yata puis interdit en 1952. En 1969, le même secrétaire général a fondé un nouveau parti dénommé : Parti de Libération et du Socialisme (PLS) qui sera

Démocratique de l'Indépendance (PDI) fondé par Mohamed Belhassan El Ouazzani en 1946. Ces partis politiques ont rejoint la scène partisane sans pouvoir pour autant concurrencer le Parti de l'Istiqlal qui jouissait d'une forte popularité¹¹²⁹. Par conséquent, au lendemain de l'indépendance, deux forces politiques semblaient légitimes pour la gestion des affaires publiques : il s'agissait du Roi et du Parti de l'Istiqlal. Dès lors, comme le soulève Jean-Claude Santucci : « *le Roi et le PI vont se livrer durant les toutes premières années de l'indépendance à une compétition dont l'enjeu est à la fois le contrôle de l'appareil d'État et la conquête du leadership politique*¹¹³⁰. » Le Roi Mohammed V choisit de nommer Mbarek Bekkaï, une personnalité sans appartenance partisane, à la tête du premier gouvernement du Maroc indépendant. Le PI a été contraint alors d'accepter de partager les portefeuilles ministériels avec le PDI (son principal rival) et les libéraux indépendants considérés comme fidèles et loyaux au Roi¹¹³¹. La marque du régime représentatif marocain était née à cette date.

Dix mois après l'entrée en fonction de ce gouvernement, le Premier ministre a dû présenter sa démission au souverain sur fond de différends opposant le PI et le PDI. Le Roi Mohammed V demanda alors au Premier ministre démissionnaire de reprendre les négociations avec les partis politiques afin de former un deuxième cabinet. C'est alors que le gouvernement Bakkaï II a été nommé le 26 octobre 1956 mais ne comprenait pas dans sa composition le PDI qui avait refusé que l'on diminue le nombre de ministères qui lui étaient accordés. Ce dernier décida alors de rejoindre l'opposition en compagnie d'un nouveau parti, le Mouvement Populaire (MP), créé en septembre 1957 et reconnu au début de l'année 1959 avec le soutien du Prince héritier Moulay El Hassan. À travers la fondation du MP, le Palais cherchait à créer une nouvelle équation politique afin de limiter la prédominance du PI et opérer une démarche de séduction vis-à-vis des campagnes.

Après un bref passage d'Ahmed Balafrej par la primature (mai à décembre 1958), le Roi Mohammed V désigna son successeur Abdellah Ibrahim, également du PI, comme nouveau

également interdit neuf mois après sa création. En 1974, et pour la troisième fois, Ali Yata créa le Parti du Progrès et du Socialisme (PPS) qui n'a pas été interdit et a participé dans plusieurs gouvernements.

¹¹²⁹ SANTUCCI Jean-Claude, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un "pluralisme contrôlé" et les dilemmes d'un "pluripartisme autoritaire" », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 111-112 | 2006, p. 71

¹¹³⁰ *Ibid.*

¹¹³¹ Le premier gouvernement dirigé par Mbarek Bakkai comptait huit ministres libéraux indépendants, six ministres issus du PI et quatre ministres du PDI. Néanmoins, les ministères les plus importants étaient davantage confiés aux libéraux comme le ministère de la Poste, le ministère de l'Intérieur et de la défense, le ministère de l'Éducation et ministère de la Santé. Aussi, aucun membre de l'ancien PCM n'a fait partie de ce gouvernement malgré l'engagement de ce parti pour l'indépendance du Royaume.

président du Conseil. Néanmoins, à la suite de tensions internes au PI, Abdellah Ibrahim décida de fonder en septembre 1959 un nouveau parti dénommé l'Union Nationale des Forces Populaires (UNFP). Ce dernier, ouvertement socialiste et souhaitant lutter contre le régime monarchique considéré comme absolutiste, constituera, depuis, l'un des principaux partis d'opposition de l'histoire du Maroc.

Après l'accession du Roi Hassan II au Trône en 1961 et l'adoption de la première Constitution du Royaume en 1962, le Roi décida d'organiser les premières élections législatives en mai 1963. Ahmed Reda Guedira, proche du Roi, créa à cette occasion le Front de Défense des Institutions Constitutionnelles (FDIC)¹¹³². Ce parti, composé d'une alliance comprenant le MP, le PDI devenu PDC et le PLI, avait pour objectif de former une alliance contre le PI et l'UNFP. Après des élections marquées par l'intervention de l'administration notamment dans le milieu rural en faveur du FDIC¹¹³³, celui-ci est parvenu à devancer d'une courte tête l'alliance PI et UNFP et forma donc une majorité parlementaire et gouvernementale. Cependant, l'opposition agissante exercée par le PI et l'UNFP a déstabilisé le gouvernement d'Ahmed Bahnini (du FDIC), ce qui a conduit Ahmed Guedira à créer en avril 1964 le Parti Socialiste Démocrate (PSD) issu largement du PLI mais dans le but de défendre une ligne politique plus à gauche afin d'affaiblir l'UNFP notamment. Finalement, les émeutes de mars 1965 ont écourté la première expérience parlementaire marocaine et l'état d'exception fut prononcé.

Au moment de l'adoption de la Loi fondamentale de 1970, le PI et l'UNFP ont décidé de former un front d'opposition, dénommé la *Koutlah watania*, contre la réforme constitutionnelle souhaitée par le Roi Hassan II. Toutefois, ce front a été fragilisé en 1975 du fait de la scission de l'UNFP entre le groupe syndical de Casablanca et le groupe dirigeant de Rabat qui sera rebaptisé Union Socialiste des Forces Populaires (USFP).

Lors des élections législatives de 1977, de nouveaux partis politiques ont fait leur entrée au Parlement. Il s'agit notamment du Mouvement Populaire Démocratique et Constitutionnel (MPDC) fondé par le docteur Abdelkrim Al-Khataib en 1967 d'une scission avec le MP (le MPDC deviendra en 1998 le Parti de la Justice et Développement - PJD)¹¹³⁴, le Parti du Progrès

¹¹³² VERMEN Pierre, *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, op. cit., p. 36

¹¹³³ *Ibid.* p. 38

¹¹³⁴ Le Mouvement Unité et Réforme (MUR) était une association marocaine à caractère caritatif et religieux. EN 1996, le ministre de l'Intérieur, demanda au docteur Abdelkrim Al-khatib d'accueillir dans son parti les membres du MUR. L'objectif était de permettre au mouvement d'exercer des activités politiques à travers la façade

et du Socialisme en remplacement du PCM et du PLS tous deux interdits et enfin le Parti de l'Action (PA) fondé par Abdellah Senhaji en 1974. Ces élections législatives ont consacré une large victoire des personnalités sans appartenance politique proches du Palais. C'est ainsi qu'Ahmed Osman, camarade de classe et beau-frère du Roi Hassan II, décida en 1978 de fonder un parti pour rassembler cette nouvelle majorité parlementaire sous le nom du Rassemblement National des Indépendants (RNI).

Depuis, plusieurs autres partis politiques ont vu le jour, notamment l'Union Constitutionnelle (UC) fondée en 1983 par le Premier ministre de l'époque Maâti Bouabid. Ce dernier était un ancien militant de l'UNFP où il est resté membre actif jusqu'à la dissolution du parti en 1977. Au cours de la même année, Mohamed Aït Idder, ancien membre du PI puis l'un des fondateurs de l'UNFP créa son propre parti, dénommé l'Organisation de l'Action Démocratique Populaire (OADP) qui a fusionné par la suite avec d'autres mouvements pour former en 2005 le Parti Socialiste Unifié (PSU).

Le rythme de création des partis politiques s'est accentué à partir des années 2000. Entre 2001 et 2002, dix partis ont été créés, participant ainsi à un éclatement du paysage politique. Cependant, si les nouveaux partis fondés à l'aube du XXI^{ème} siècle n'ont pas réussi à obtenir des résultats électoraux significatifs, il en est autrement du Parti Authenticité et Modernité (PAM) créé en 2008 par Fouad Ali El Himma, ancien camarade de classe et proche du Roi Mohammed VI¹¹³⁵. Ce parti, fondé essentiellement pour contrer le PJD, a créé la surprise lors des élections municipales de 2009 en devenant la première force politique du pays. Pour autant, l'avènement du Printemps arabe et les critiques virulentes de la rue contre ce parti et ses fondateurs vont conduire le Roi Mohammed VI à éloigner Fouad Ali El Himma de la scène partisane en le nommant comme Conseiller.

Ainsi, le multipartisme a toujours existé au Maroc, même avant l'indépendance du Royaume. Dès l'adoption de la première Loi fondamentale en 1962, le constituant a fait le choix de prohiber le parti unique¹¹³⁶. Cependant, comme le soulignait le Professeur Michel Camau,

du MPDC sans pour autant créer un parti islamiste. Néanmoins, en 1998, la fusion du MDPC et du MUR a donné naissance au Parti de la Justice et du Développement.

¹¹³⁵ Le PAM est le fruit d'une fusion entre cinq partis politiques orchestrée par Fouad Ali El Himma. Il s'agissait du : Parti national-démocrate, devenu le Parti démocrate-national ; du Parti Al Ahd, devenu le Parti Al Ahd Addimocrati ; du Parti de l'environnement et du développement, devenu le Parti de l'environnement et du développement durable ; de l'Alliance des libertés et de l'Initiative citoyenne pour le développement).

¹¹³⁶ L'article 3 de la Constitution de 1962 dispose : « *Les partis politiques contribuent à l'organisation et à la représentation des citoyens. Il ne peut y avoir de parti unique au Maroc.* »

le multipartisme au Maroc constitue « une dimension essentielle d'un régime caractérisé par le monopole politique du Trône¹¹³⁷. » En effet, le choix du multipartisme s'explique davantage par le souhait des souverains, au lendemain de l'indépendance, d'exercer le pouvoir et de lutter contre une expansion du PI qui bénéficiait jusqu'alors d'une forte légitimité populaire. Par conséquent, le Palais a souvent été à l'origine de la création de plusieurs partis politiques dits administratifs comme le FDIC, le MP, le RNI, l'UC ou le PAM. Cela participe d'une stratégie visant à mettre en avant les partis proches du Palais afin d'affaiblir l'opposition et contrôler tout l'appareil étatique.

De nos jours, le Maroc compte une trentaine de partis dont huit dominant largement le paysage politique¹¹³⁸. Il s'agit du PI, de l'USFP, du MP, du PJD, du RNI, du PPS, de l'UC et du PAM. Cependant, l'idéologie politique et les alliances entre ces partis ne sont absolument pas claires, ce qui participe grandement à la crise démocratique que connaît le pays. En effet, deux alliances prédominaient autrefois le paysage partisan : Il s'agissait d'une part de la *Koutlah*, composée essentiellement du PI, de l'USFP et du PPS et d'autre part du *Wifaq Watani* (Entente nationale), d'obédience libérale, composée du MP, du RNI et de l'UC. Néanmoins, à la veille des élections législatives de 2011, une coalition dénommée « l'Alliance pour la Démocratie » s'est constituée notamment dans le but d'empêcher le PJD de remporter les élections. Elle comprenait les membres du *Wifaq* auxquels se sont ajoutés le PAM et quatre autres partis politiques. Par conséquent, on peut constater l'existence de trois forces politiques avant les élections législatives de 2011 : la *Koutlah* avec le PI, l'USFP et le PPS ; l'Alliance pour la Démocratie avec essentiellement le RNI, le MP, l'UC et le PAM ; puis enfin le PJD, parti à référentiel islamique.

Les résultats des élections ont consacré une nette victoire du PJD et conformément à l'article 47 de la Constitution, le Roi a nommé le secrétaire général du parti, Abdelilah Benkirane comme Chef du gouvernement. Ce dernier est parvenu à former une majorité composée du PI, du MP et du PPS. Dès lors, les alliances traditionnelles étaient devenues *de facto* dépassées. L'USFP membre de la *Koutlah*, n'a pas souhaité rejoindre la majorité alors que le MP a décidé de quitter l'Alliance pour la Démocratie afin de rejoindre la coalition gouvernementale. En 2013, lorsque le PI a pris la décision de quitter la majorité

¹¹³⁷ CAMAU Michel, *Pouvoirs et Institutions au Maghreb*, 1978, CERES Productions, Tunis, p. 81

¹¹³⁸ La liste des partis politiques est disponible sur le site Internet du gouvernement marocain, [consulté le 8 janvier 2022] <https://www.maroc.ma/fr/content/annuaire-des-partis-politiques>

gouvernementale, il a été remplacé par le RNI, conduisant ainsi à un éclatement progressif des alliances décidées avant les élections de 2011.

Après les élections législatives de 2016, rappelons que le PJD a de nouveau remporté la première place le conduisant ainsi naturellement à la primature. Lors des négociations en vue de la formation d'une nouvelle majorité, Abdelilah Benkirane pouvait compter sur ses amis du PPS et même sur le PI qui avait émis le souhait de participer à nouveau au gouvernement après l'avoir quitté en 2013. Néanmoins, cette coalition formée du PJD, du PPS et du PI ne permettait pas au Chef du gouvernement de détenir la majorité absolue au sein de la Chambre des représentants. Les négociations ont alors repris avec le RNI après l'élection d'Aziz Akhnouch à la tête du parti. Ce dernier exigea l'exclusion du PI de la majorité et l'entrée commune du MP, de l'UC et même de l'USFP (qui faisait partie de la *Koutlah*). Face au refus d'Abdelilah Benkirane d'accueillir l'USFP au sein du gouvernement, un blocage politique s'est profilé et le Roi Mohammed VI a pris la décision de nommer Saad Eddine El Othmani, numéro deux du PJD, à la tête du gouvernement. Il accepta de former une majorité selon les termes exigés par Aziz Akhnouch, à savoir : une majorité composée du PJD, du RNI, du MP, de l'UC, de l'USFP et du PPS. Ce dernier décida en 2019 de quitter la majorité et de rejoindre les rangs de l'opposition avec le PI et le PAM.

Les résultats des élections législatives de 2021 ont consacré la victoire pour la première fois du RNI d'Aziz Akhnouch. Alors qu'on pouvait légitimement s'attendre à ce qu'il forme une majorité composée de ses anciens partenaires dont il avait exigé l'entrée au gouvernement en 2016, aucun de ces partis n'a été finalement invité à le rejoindre. En effet, il décida de former une majorité avec le PAM (alors que le PAM avait critiqué lourdement l'usage massif de l'argent par le RNI à l'occasion de la campagne électorale) et le PI dont il avait exigé l'exclusion de la majorité en 2016.

Par conséquent, force est de constater que le paysage politique marocain manque de clarté et de visibilité. Les alliances partisans sont volatiles et les idéologies politiques sont quasiment absentes. Tous les partis politiques semblent désormais lutter dans l'objectif de détenir des portefeuilles ministériels au détriment des engagements électoraux ou de l'identité idéologique du parti. L'électeur est ainsi placé en marge de la formation de la majorité. Son rôle est de choisir son représentant sans avoir une idée préalable sur la nature des coalitions envisageables. Tout cela décrédibilise l'opération électorale qui apparaît selon plusieurs

citoyens comme une occasion pour les partis politiques de partager « le gâteau gouvernemental. » L'alternance politique, condition nécessaire dans une démocratie, se retrouve donc fortement fragilisée par ce jeu d'alliances incompréhensible et imprévisible.

Afin de lutter contre la fragmentation de la scène politique et pouvoir former de nouvelles majorités plus cohérentes, il est souhaitable, à notre sens, de réformer le mode de scrutin utilisé lors des élections.

2- Un mode de scrutin inadapté.

Lorsque le phénomène des « gilets jaunes » est apparu en France, la doctrine s'est davantage intéressée à la crise de la démocratie représentative, révélée et accentuée par la teneur de ce mouvement¹¹³⁹. L'une des critiques récurrentes que l'on pouvait constater concernait la représentativité des élus, mise à mal notamment par le mode de scrutin¹¹⁴⁰. Pour étayer notre propos, prenons l'exemple de la composition de l'Assemblée nationale sous la XVème législature (2017-2021). Le parti présidentiel LREM avait obtenu 28,21% des suffrages à l'issue du premier tour. Toutefois, il disposait de 308 députés, soit 53,38% des sièges, à l'issue du second tour. D'un autre côté, le Rassemblement national, qui avait récolté 13,20 % des suffrages au premier tour, n'avait finalement que huit députés élus au second tour, soit 1,39% des sièges. Il est donc clair que le mode de scrutin utilisé en France, c'est-à-dire le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, limite la représentation de la diversité des opinions politiques des électeurs au sein de l'hémicycle. Selon le politologue Pierre Martin, ce mode de scrutin tend à amplifier la victoire du premier parti sur le second et à écraser la représentation des autres¹¹⁴¹. C'est ainsi qu'à l'issue du grand débat national, le président de la République Emmanuel Macron a annoncé dans une conférence de presse l'instauration d'une dose de proportionnelle

¹¹³⁹ GRUNBERG Gérard, « Les "gilets jaunes" et la crise de la démocratie représentative », *Le Débat*, vol. 204, no. 2, 2019, pp. 95-103 ou encore BOYER Pierre C, et al. « Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes », *Revue économique*, vol. 71, no. 1, 2020, p. 109-138.

¹¹⁴⁰ Les critiques sur le mode de scrutin en France n'ont pas attendu le mouvement des gilets jaunes. Dès 2002, un article publié au journal *Le Monde* le qualifiait de « malsain » in PHILIPPON Thomas, « un mode de scrutin malsain » [en ligne], *Le Monde*, 21 mai 2002, [consulté le 10 janvier 2022] https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/05/21/un-mode-de-scrutin-malsain-par-thomas-philippon_276554_1819218.html

¹¹⁴¹ MARTIN Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Coll. Clefs politiques, 3^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2006, p. 38

lors des élections législatives afin de « *rendre le Parlement plus représentatif [...] pour que toutes les familles politiques soient représentées*¹¹⁴². »

Le mode de scrutin utilisé au Maroc pour les élections législatives depuis 2002 est le scrutin de liste à la proportionnelle au plus fort reste avec un seuil fixé à 3%. La représentation proportionnelle permet théoriquement une meilleure représentativité de la pluralité des orientations politiques des citoyens et serait en cela plus démocratique que le scrutin majoritaire qui tend à sous-représenter les partis les plus modestes. Pourtant, il apparaît que ce mode de scrutin, appliqué au contexte marocain, fragilise la démocratie plus qu'il ne la promeut.

De fait, le scrutin proportionnel permet une plus grande représentation des partis politiques au sein des parlements et rend donc plus difficile, voire impossible, qu'un parti politique détienne à lui seul la majorité absolue des sièges. Un tel mode de scrutin implique donc la formation de coalitions permettant d'atteindre cette majorité. Or, le parti arrivé en tête des élections n'est pas assuré de pouvoir former une majorité. C'est ce qui est arrivé à la suite des élections législatives de 2016 puisque le Chef du gouvernement désigné Abdelilah Benkirane n'était pas parvenu à former une coalition. Comme le constituant était resté muet sur la démarche à suivre face à une telle situation, le Roi est intervenu, bénéficiant alors d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix du Chef du gouvernement. Ainsi, la proportionnelle a conduit à l'apparition d'un paysage politique écartelé, qui certes ravit une majorité de partis politiques qui y voient l'unique solution leur permettant de siéger au Parlement, mais elle conduit également à l'instauration d'un équilibre institutionnel précaire permettant au Roi de s'assurer d'une position centrale et arbitrale dans les rapports entre les pouvoirs constitués.

Ensuite, le scrutin proportionnel, impliquant la formation d'une majorité de coalition, peut nuire à l'efficacité et à la stabilité gouvernementale. En effet, si le gouvernement de coalition rassemble des partis éloignés idéologiquement, cela peut rendre plus difficile l'adoption de certaines réformes. À ce titre, soulignons que le gouvernement Benkirane (2011-2016) était composé d'une coalition entre un parti conservateur à référentiel islamique (PJD) et un ex-parti communiste (PPS). Il est étonnant également qu'à l'occasion des élections de 2016, un parti libéral centriste (RNI) conditionne sa participation au gouvernement par celle d'un parti de gauche (USFP). Aussi, il convient de souligner que la continuité d'un gouvernement de

¹¹⁴² MACRON Emmanuel, *Conférence de presse à l'issue du grand débat national - propos liminaire* [en ligne], 25 avril 2019, [consulté le 10 janvier 2022] <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-3079-fr.pdf>

coalition dépend fortement de la volonté des autres partis formant la majorité. D'ailleurs, lorsque le PI a décidé en 2013 de quitter le gouvernement Benkirane I, cela a entraîné cinq mois de blocage politique durant lesquelles le gouvernement et le Parlement fonctionnaient au ralenti. Si le RNI n'avait pas accepté de rejoindre la majorité, la dissolution de la Chambre des représentants se serait alors imposée impliquant l'organisation de nouvelles élections législatives à l'issue incertaine.

En outre, l'absence de synergie et de coordination au sein de la coalition gouvernementale peut aboutir à des situations démocratiquement surprenantes. En effet, des lois ont été adoptées grâce à une alliance entre l'opposition et certains partis membres de la majorité. Prenons l'exemple du projet de loi autorisant l'usage thérapeutique du cannabis¹¹⁴³ ou la proposition d'amendement relative au calcul du quotient électoral¹¹⁴⁴. Ces deux réformes, de grande importance, ont été votées par tous les partis politiques à l'exception du PJD qui dirigeait pourtant le gouvernement¹¹⁴⁵. L'absence de synergie se constatait également au niveau des débats parlementaires et des questions posées au gouvernement. Il arrivait souvent que des ministres issus du RNI soient violemment interpellés par des députés appartenant au PJD au point de se demander si ce dernier n'était pas un parti d'opposition¹¹⁴⁶.

Par ailleurs, l'argument selon lequel le scrutin proportionnel permettrait de traduire plus fidèlement la diversité des opinions politiques des électeurs ne résiste pas à l'analyse, dans le contexte marocain spécifiquement. Pour le démontrer, il convient de s'intéresser aux méthodes de calcul utilisées pour le passage des voix aux sièges. Soulignons à cet égard que le Maroc se compose de 92 circonscriptions locales permettant l'élection de 305 députés. Les 90 sièges restants sont le produit des listes nationales réservées auparavant aux femmes et aux jeunes avant qu'elles ne soient transformées en listes régionales réservées uniquement aux femmes

¹¹⁴³ La loi n° 13-21 du 14 juillet 2021 relative aux usages licites du cannabis, a été publiée au BORM n° 7006 du 22 juillet 2021, dans sa version en langue arabe.

¹¹⁴⁴ Dahir n° 1-21-39 du 21 avril 2021 portant promulgation de la loi organique n° 04-21 modifiant et complétant la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants.

¹¹⁴⁵ S'agissant du projet de loi relatif aux usages licites du cannabis, le PJD a été seul à s'y opposer à ce projet. Les 48 députés PJD présents ont tous voté contre. 119 autres députés, des autres partis, ont voté en faveur du projet de loi n°13-21. Concernant, la loi organique relative à la Chambre des représentants, 104 députés PJD ont voté contre la réforme tandis que 162 députés appartenant aux autres formations politiques (PAM, RNI, PI, MP, USFP, PPS, UC) l'ont validée.

¹¹⁴⁶ Dans une interview diffusée à la première chaîne de télévision marocaine, le ministre de la Justice Mohamed Aujjar appartenant au RNI a déclaré : « Parfois, nous sentons que le PJD exerce dans la majorité pendant cinq jours et passe à l'opposition en fin de semaine », ajoutant que le parti « gère depuis le gouvernement mais fait aussi de l'opposition à partir des autres appareils » in BENARGANE Yassine, « Députés PJD VS ministres du RNI : Aujjar accuse la Lampe de tenir un "double discours" » [en ligne], *Yabiladi*, 26 juillet 2017, [consulté le 10 janvier 2022] <https://www.yabiladi.com/articles/details/55906/deputes-ministres-aujjar-accuse-lampe.html>

depuis l'adoption de la loi organique 04-21¹¹⁴⁷. La répartition des sièges entre les listes s'effectue au moyen du quotient électoral et ensuite aux plus forts restes. Avant les élections de 2021, le quotient électoral (Q.E) était obtenu à travers la division du nombre de voix valides par le nombre de sièges réservés à chaque circonscription¹¹⁴⁸. Un important changement s'est produit en 2021 à travers l'adoption de la loi organique 04-21 puisque le quotient électoral s'obtient depuis en divisant le nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription électorale par le nombre de sièges réservés à cette dernière. De plus, le seuil fixé à 3% a été supprimé. Cette méthode de calcul a pour conséquence de favoriser davantage la fragmentation de la représentation politique au sein de la chambre basse. Pour illustrer notre propos, nous analyserons les résultats de certaines circonscriptions obtenus lors des élections législatives de 2021¹¹⁴⁹.

Casablanca–Anfa. (4 sièges)		Nombre d'inscrits : 149.852 ; nombre de votants : 39.501.	
Parti politique	Nombre de votes obtenus	Nombre de sièges avec nouveau Q.E* (QE = 37.463)	Nombre de sièges avec ancien Q.E* (Q.E = 9875)
RNI	16.146	1 siège (QE non atteint)	1 siège QE + 1 siège aux plus forts restes (Reste = 6271)
PI	6139	1 siège (QE non atteint)	1 siège aux plus forts restes
PAM	3713	1 siège (QE non atteint)	1 siège aux plus forts restes
PJD	2999	1 siège (QE non atteint)	0 siège

Tableau 4 : simulation des résultats électoraux de la circonscription de Casablanca Anfa en utilisant deux méthodes de calcul du quotient électoral.

L'analyse du tableau ci-haut démontre à quel point le mode de scrutin utilisé semble paradoxal mathématiquement et même politiquement. Avec la nouvelle méthode de calcul, aucun parti n'arrive à atteindre le quotient, conduisant alors à ce que le nombre de sièges soit réparti directement aux plus forts restes. Finalement, le RNI et le PJD ont obtenu un siège parlementaire chacun alors que le premier dispose de cinq fois plus de votes que le second. Il

¹¹⁴⁷ Avant les élections législatives de 2021, 90 sièges au sein de la Chambre des représentants étaient répartis pour les deux tiers aux femmes et un tiers pour les jeunes. Néanmoins, à la suite de l'adoption du projet de loi organique 04-21 précité, les listes nationales ont été supprimées en faveur de l'instauration de listes régionales, jugées plus représentatives. De plus, les trente sièges attribués aux jeunes ont été transférés aux femmes, permettant ainsi une meilleure représentativité des femmes au sein de l'hémicycle.

¹¹⁴⁸ Le nombre de sièges attribué à chaque circonscription dépend du découpage électoral. Il varie de deux à six sièges en fonction du poids démographique de la population au sein de la circonscription.

¹¹⁴⁹ Les résultats détaillés des élections législatives de 2016 et 2021 sont disponible en arabe sur le site Internet : <http://www.elections.ma/> [consulté le 10 janvier 2021]

est anormal et même contraire à la logique démocratique qu'au sein d'une même circonscription, un parti disposant de cinq fois plus de votes soit autant représenté que celui qui n'en dispose que du cinquième.

Le cas de la circonscription de Casablanca-Anfa ne fait pas figure d'exception. Ce paradoxe mathématique et politique se constate dans plusieurs villes du Royaume¹¹⁵⁰. Prenons par exemple la circonscription d'Oujda-Angad. Le PAM y a obtenu 22.000 votes environ et le RNI plus de 19.000. Pourtant, ils disposent chacun d'un seul député, au même titre que le PI et l'USFP qui n'ont recueilli respectivement que 5000 et 3300 suffrages. Avec l'ancienne méthode de calcul du QE, le PAM aurait obtenu deux sièges, le RNI un siège et le PI un siège¹¹⁵¹. Le paradoxe aurait été alors moins flagrant. Par ailleurs, il existe une méthode de calcul qui nous paraît plus adaptée, il s'agit de la méthode de la plus forte moyenne¹¹⁵², en vigueur en Espagne, au Portugal, en Islande, en Israël, aux Pays-Bas et en Finlande notamment¹¹⁵³. Appliquée à la circonscription d'Oujda-Angad, cette méthode aurait permis au PAM et au RNI de disposer de deux députés chacun, ce qui nous semble plus logique étant donné qu'ils ont obtenu quatre fois plus de votes que le PI et l'USFP.

Une simulation publiée par la presse marocaine¹¹⁵⁴ révèle la composition théorique de la Chambre des représentants si la nouvelle méthode de calcul du QE n'était pas adoptée. Ci-après les résultats obtenus :

¹¹⁵⁰ La nouvelle méthode de calcul du QE a impacté le passage des voix en sièges dans plusieurs circonscriptions parmi lesquelles on retrouve : Oujda-Angad, Beni Mellal, El Jadida, Kénitra, Settat, Casablanca-Anfa, Agadir, Laaâyoune et Tétouan.

¹¹⁵¹ En utilisant l'ancienne méthode de calcul, le Q.E aurait été de 15.151 que nous avons obtenu en divisant les 60.603 votes valables par les quatre sièges de la circonscription.

¹¹⁵² Cette méthode de calcul s'opère en divisant le nombre des voix obtenues par chaque liste par le nombre des sièges qui lui ont été attribués au quotient, augmenté d'une unité. Un siège supplémentaire sera donné à la liste qui aura ainsi obtenu la plus forte moyenne.

¹¹⁵³ MARTIN Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, op. cit. p. 75

¹¹⁵⁴ EL RHAZI Anass, « Simulation : avec l'ancien quotient, le RNI aurait obtenu 118 sièges aux législatives et le PJD 4 » [en ligne], *Médias24*, 27 septembre 2021, [consulté le 10 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/09/27/simulation-avec-lancien-quotient-le-rni-aurait-obtenu-118-sieges-et-le-pjd-4/>

Parti	Nombre théorique avec l'ancien QE	Nombre de sièges obtenus officiellement.
RNI	118	102
PAM	97	86
PI	88	81
USFP	30	35
MP	25	29
UC	16	18
PPS	13	21
MDS	3	5
PJD	4	13
FDD	1	3
AFG	0	1
PSU	0	1

Tableau 5 : Simulation des résultats électoraux de 2021 en fonction du Q.E

L'analyse de ces données indique que le RNI n'aurait pas eu besoin d'une coalition avec deux autres partis politiques pour atteindre la majorité. Une alliance avec le PAM ou le PI aurait suffi pour dépasser la majorité absolue fixée à 198 sièges. Par conséquent, la réforme du quotient électoral a eu pour effet de fragmenter davantage une scène politique déjà largement divisée. Néanmoins, un retour vers l'ancienne méthode de calcul du QE ne suffirait pas pour autant à régler le problème. D'ailleurs, lors des élections législatives de 2011 et 2016, et face au refus du PAM de participer au gouvernement, le PJD devait trouver au minimum trois alliés pour former une majorité malgré un QE plus favorable pour les partis en tête de l'élection.

Par conséquent, il peut être utile de s'interroger sur les effets d'un passage du scrutin proportionnel à un scrutin majoritaire plurinominal à un tour¹¹⁵⁵, en gardant évidemment une dose de proportionnelle pour l'élection des 90 sièges réservés aux femmes. La réponse à cette question suppose en fait de choisir entre, d'une part, un mode de scrutin qui permet une meilleure représentation des partis politiques et d'autre part, un mode de scrutin générant une

¹¹⁵⁵ Dans le cas du scrutin majoritaire plurinominal de listes de parti, la liste qui obtient le plus de voix emporte l'ensemble des sièges. Ce mode de scrutin est notamment utilisé au Djibouti, au Liban, à Singapour, en Tunisie, en Équateur et au Sénégal. in LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL, *Systèmes électoraux* [en ligne], [consulté le 10 janvier 2022] <https://aceproject.org/main/francais/es/esd02.htm>

plus grande rationalisation de l'offre politique au profit d'une émergence progressive d'une bipolarisation. Nous avons donc analysé l'ensemble des résultats des scrutins de 2016 et 2021. Ci-dessous les résultats de notre simulation :

Parti politique	Élections législatives de 2016				Élections législatives 2021			
	Listes locales	Listes nationales	Total	Résultats officiels en 2016	Listes locales	Listes régionales	Total	Résultats officiels en 2021
PJD	152	27	179	125	0	9	9	13
RNI	11	9	20	37	207	16	223	102
PAM	70	21	91	102	53	12	65	87
PI	24	11	35	46	30	13	43	81
MP	24	7	31	27	0	8	8	28
USFP	13	6	19	20	4	11	15	34
PPS	5	5	10	12	0	10	10	22
UC	3	4	7	19	11	5	16	18
MDS	3	0	3	3	0	2	2	5
AFG	0	0	0	0	0	1	1	1
FFD	0	0	0	0	0	2	2	3
FGD	0	0	0	2	0	0	0	0
PGVM	0	0	0	1	0	0	0	0
PUD	0	0	0	1	0	0	0	0
PSU	0	0	0	0	0	1	1	1
Total	305	90	395	395	305	90	395	395

Tableau 6 : Simulation des résultats électoraux en utilisant le scrutin majoritaire.

L'étude de ces résultats livre plusieurs enseignements. D'abord, elle confirme la tendance du scrutin majoritaire à amplifier la victoire du parti classé en tête. En 2016, le PJD avait obtenu 27,14% des suffrages au titre des circonscriptions locales, ce qui lui a permis d'avoir 98 sièges (soit 32,13% des sièges). En utilisant le scrutin majoritaire, il en aurait obtenu 152, soit 49,83% des sièges dévolus aux circonscriptions locales. En gardant la dose de proportionnelle au niveau des listes nationales, le PJD aurait alors obtenu 179 sièges, soit 45,31% des sièges. Une alliance avec le PI, qui était envisageable en 2016, lui aurait permis d'atteindre la majorité absolue et éviter une crise politique qui avait duré cinq mois et qui a

impliqué une intervention royale. En 2021, le RNI a obtenu 27,66% des suffrages au niveau des circonscriptions locales, lui conférant alors 86 sièges, soit 28,20%. Néanmoins, si le scrutin majoritaire était adopté, le RNI obtiendrait 207 députés, soit 67,86% des sièges. En y ajoutant les députées élues au titre des listes régionales, il obtiendrait 223 députés, soit 56,45% des sièges. Par conséquent, aucune alliance politique n'aurait été nécessaire et la formation d'une majorité stable, cohérente et disciplinée aurait été plus atteignable.

Ensuite, il convient de souligner que si le scrutin majoritaire à un tour offre une majorité confortable au parti arrivé en tête des élections, il n'aboutit pas forcément à créer une bipolarisation de la vie politique. Pourtant, la bipolarisation facilite la logique de l'alternance en offrant plus de visibilité et de clarté dans un paysage politique resserré. Pour y parvenir, il est souhaitable de créer des alliances soit en amont des élections, soit pendant l'entre-deux-tours si ce mode de scrutin (scrutin majoritaire plurinominal à deux tours) était adopté.

Enfin, le tableau présenté ci-avant indique clairement que le scrutin majoritaire conduirait à « éliminer » certains partis politiques. Appliqué aux élections législatives de 2021, il impliquerait que le MP, le PJD et le PPS n'aient aucun député élu au titre des circonscriptions locales. De plus, le PI et l'USFP, deux partis historiques, diviseraient leurs scores en deux si une telle réforme était adoptée. Au regard du mode de scrutin appliqué aujourd'hui, il est clair qu'un consensus des partis politiques autour de l'adoption du scrutin majoritaire paraît difficilement envisageable. Seule une révision constitutionnelle ratifiée par référendum permettrait éventuellement d'adopter une telle réforme que nous appelons de nos vœux¹¹⁵⁶.

Cependant, nous sommes conscient que le scrutin proportionnel avait remplacé en 2002 le scrutin majoritaire uninominal à un tour qui était jusqu'alors applicable. On pourrait donc suggérer que le retour vers ce mode de scrutin entraînerait les mêmes effets que ceux qui ont justifié sa suppression en 2002. Comme le soulève le Professeur Nadia Bernoussi, le scrutin majoritaire était « *perçu comme l'instrument de "la mal élection" depuis l'indépendance et ce, en dépit de sa bonne réputation dans les vieilles démocraties occidentales*¹¹⁵⁷. » Trois raisons justifiaient alors la suppression de ce mode de scrutin : « *le maintien des élites locales,*

¹¹⁵⁶ À l'évidence, il est rare que le constituant s'enferme dans un mode de scrutin déterminé puisque c'est le rôle de la loi. Toutefois, en l'absence de dispositions constitutionnelles permettant le recours au référendum législatif, seule une révision constitutionnelle permettrait aux citoyens de pouvoir s'exprimer sur une telle question.

¹¹⁵⁷ BERNOUSSI Nadia, *L'évolution du processus électoral au Maroc* [en ligne], 22 décembre 2005, p. 21 [consulté le 12 janvier 2022] <http://www.abhato.net.ma/content/download/16439/290035/version/1/file/GT10-9.pdf>

*l'éloignement des partis politiques et la perversion des résultats*¹¹⁵⁸ ». Or, nous ne défendons pas le rétablissement du scrutin majoritaire uninominal mais plutôt l'instauration d'un scrutin majoritaire plurinominal. À ce titre, il convient de préciser que le premier a effectivement tendance à favoriser le maintien des élites locales puisqu'il réduit forcément la taille des circonscriptions électorales et donc le nombre d'électeurs potentiels. Toutefois, en combinant le découpage électoral actuel (92 circonscription électorales) avec le scrutin majoritaire plurinominal, on rend forcément plus difficile l'élection des élites locales qui doivent s'assurer d'une audience plus large. En outre, s'agissant de l'éloignement des partis politiques et la perversion des résultats, il est clair que le scrutin majoritaire tend à favoriser nettement le parti vainqueur et dénature la logique du rapport voix/sièges. En revanche, les avantages qu'offre ce mode de scrutin en matière de stabilité et d'efficacité gouvernementale, la bipolarisation qu'il peut éventuellement entraîner, l'autonomie qu'il peut générer à la fois auprès du Parlement et du gouvernement pouvant compter sur une majorité stable, cohérente et disciplinée sont autant d'atouts qui justifient, à notre sens, l'adoption de ce mode de scrutin malgré les inconvénients indéniables qu'il comporte.

Somme toute, l'une des raisons principales expliquant la difficile installation de la démocratie représentative tient au paysage politique marocain qui pêche par manque de clarté, de cohérence et de visibilité. On constate que la crise du régime représentatif s'explique également par la défiance que ressentent les citoyens à l'égard du personnel politique.

B- Un personnel politique désavoué.

Le déficit de confiance des citoyens à l'égard des gouvernants est un constat largement partagé. Le baromètre Edelman indique que plus de la moitié de la population mondiale n'a pas confiance dans ses institutions¹¹⁵⁹. Au Maroc, un sondage publié en 2020 indiquait que 77% des citoyens ne font pas confiance aux élus¹¹⁶⁰. Deux raisons peuvent être évoquées pour expliquer cette défiance : la faiblesse de l'action politique (1) et le manque de moralité du personnel politique (2).

¹¹⁵⁸ *Ibid.*

¹¹⁵⁹ EDELMAN TRUST BAROMETRE, 2016 *Edelman Trust Barometer* (en anglais) [en ligne], 2016, [consulté le 13 janvier 2022] https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/Layout_011816v2.pdf

¹¹⁶⁰ EL KANABI Mohamed Jaouad, « Rapport MIPA, l'indice de confiance vis-à-vis de l'institution politique dans la morosité » [en ligne], *Hespress*, 21 décembre 2020, [consulté le 13 janvier 2022] <https://fr.hespress.com/180879-rapport-mipa-lindice-de-confiance-vis-a-vis-de-linstitution-politique-dans-la-morosite.html>

1- Une action politique critiquée.

La confiance dans la classe politique est proportionnelle à sa capacité à obtenir des résultats. Lors des campagnes électorales, chaque parti présente un programme dans lequel il tient des engagements de réformes, promettant dans l'absolu un avenir meilleur. Une fois au pouvoir, il est légitime alors que l'électeur s'attende à ce que les promesses soient tenues. Or, lorsque tel n'est pas le cas, un sentiment de frustration, pour ne pas dire de trahison, peut naître et dissuader l'électeur en question du bienfondé de sa participation au processus électoral.

La déception des citoyens marocains à l'égard des gouvernants se constate non seulement lors des émeutes et manifestations mais également à l'occasion des élections. D'aucuns, ayant perdu toute confiance face à l'immobilisme des gouvernants et leur incapacité à améliorer la vie quotidienne des gens, préfèrent ne pas voter et ceux qui votent ont souvent tendance à punir sévèrement le parti arrivé en tête des précédentes élections. L'USFP, qui dirigeait le premier gouvernement d'alternance consensuelle du Royaume, a gardé sa première place lors du scrutin de 2002 avant d'être reléguée à la cinquième position en 2007 en perdant douze sièges. Le PI, qui dirigeait le gouvernement en 2007 est passé derrière le PJD en 2011 puis en troisième position en 2016 après avoir perdu quatorze sièges. Le plus spectaculaire est certainement la chute vertigineuse du PJD qui est passé de 106 députés en 2011 et 125 en 2016 à 13 seulement en 2021, soit une perte phénoménale de 112 sièges.

Ainsi, l'abstention ou le vote sanction sont des indicateurs clairs manifestant le mécontentement des citoyens à l'égard des responsables politiques au pouvoir. L'une des raisons expliquant ce mécontentement tient au poids des promesses électorales non tenues. À l'occasion de chaque scrutin, les partis politiques publient des programmes électoraux peu clairs, peu chiffrables, avec des promesses assez généralistes. À l'occasion des élections législatives de 2021, une analyse des programmes électoraux des huit grandes formations politiques du pays donne le constat est suivant¹¹⁶¹ : aucune idéologie ou doctrine politique n'émerge de ces programmes. Tous promettent d'instaurer la généralisation de la couverture sociale annoncée par le Roi dans son discours du 29 juillet 2020¹¹⁶², la lutte contre le chômage

¹¹⁶¹ Les programmes politiques des huit partis marocains les plus influents sont répertoriés dans un article de presse in BENABDELLAH Yahya, « Élections 2021 : Voici les programmes électoraux des principaux partis. » [en ligne], *Médias24*, 31 août 2021, [consulté le 13 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/08/31/elections-2021-voici-les-programmes-electoraux-des-principaux-partis/>

¹¹⁶² À l'occasion du discours du Trône prononcé le 29 juillet 2020, le Roi Mohammed VI a déclaré : « *Notre aspiration prioritaire est d'assurer la protection sociale à tous les Marocains. Et Notre détermination est qu'à terme Nous puissions en faire bénéficier toutes les franges de la société.* »

et la pauvreté, la réforme de l'éducation nationale, la réforme des retraites, des réformes économiques et écologiques etc. Il est donc difficile, à la lecture des programmes, de trouver ce qui les distingue ou l'idéologie dont ils s'inspirent. Pourtant, le clivage partisan est une condition nécessaire dans un régime représentatif. La distinction des priorités et des axes de réformes par chaque parti est primordiale pour orienter l'électeur dans son choix. Or, comme le soulevait Lahcen Daoudi (responsable au sein du PJD) lors de la campagne électorale de 2011 : « à partir du moment où on a les mêmes objectifs, que nous faisons pratiquement le même diagnostic et que certains font même du plagiat, les programmes tendent à se ressembler¹¹⁶³. »

En outre, la similitude des engagements électoraux et gouvernementaux cache une réalité bien plus inquiétante, celle de l'incapacité de la classe politique à tenir ses promesses. À cet égard, le gouverneur de la Banque du Maroc Abdelatif Jouahri déclara à l'occasion d'une conférence de presse : « Je suis parfois étonné que dans des programmes gouvernementaux sur cinq ans, l'exécutif s'engage à réformer tous les domaines (enseignement, santé et autres) [...] Il faut prioriser, quatre ou cinq domaines et expliquer pourquoi. Car quels sont les moyens pour financer les réformes ? [...] On ne peut pas faire une planche à billet¹¹⁶⁴ ! ». Il ajouta également : « Les Marocains ne font plus confiance non seulement en leur classe politique mais même au secteur public. Les gens ne nous font plus confiance, et c'est un problème crucial. L'économie et les finances s'appuient sur la confiance qui elle-même se fonde sur la sécurité et la stabilité. Au Maroc, on a les deux, grâce au Roi. Maintenant tous les Marocains qui ont des doléances évoquent le Roi pour régler leurs problèmes. La classe politique elle-même revient vers le Roi. Est-ce que le Roi doit tout faire ? Stratégie nationale, problèmes religieux et jusqu'où doit-il aller ? C'est cela le problème¹¹⁶⁵. »

Lors du Discours du Trône de l'année 2018, J'ai déjà appelé à une prompt refonte du dispositif de protection sociale, qui est encore marqué par un éparpillement des interventions et par un faible taux de couverture et d'efficacité. Aussi, Nous considérons que le moment est venu de lancer, au cours des cinq prochaines années, le processus de généralisation de la couverture sociale au profit de tous les Marocains. »

¹¹⁶³ ASSWAB Mohamed, « Les 20 engagements du PJD » [en ligne], *Aujourd'hui le Maroc*, 26 octobre 2011, [consulté le 13 janvier 2022] <https://aujourd'hui.ma/actualite/les-20-engagements-du-pjd-79794>

¹¹⁶⁴ JOUAHRI Abdelatif, *Point de presse de Monsieur le Wali de Bank Al-Maghrib* [en ligne] (en arabe), Rabat, 22 juin 2021, [consulté le 13 janvier 2022] <https://www.youtube.com/watch?v=iM9vdiP-8O0>

¹¹⁶⁵ *Ibid.*

Les paroles de ce haut responsable public sont d'une grande lucidité. Dans sa conférence de presse, largement critiquée par certains partis politiques¹¹⁶⁶, le gouverneur de la Banque du Maroc a relevé les problèmes majeurs qui ébranlent la confiance des citoyens à l'égard de leurs institutions. Il s'agit des engagements électoraux non tenus, des programmes gouvernementaux trop ambitieux et l'incapacité de la classe politique à gouverner sans recourir à l'intervention royale. Prenons l'exemple du PJD, avant son accession au pouvoir, il promettait une nouvelle méthode d'exercice de la politique fondée sur un référentiel islamique, considéré par lui comme un vecteur de piété et de droiture. Il faisait de la lutte contre la corruption son cheval de bataille et promettait de l'ériger en priorité. Or, après son accession au pouvoir, le Chef du gouvernement Abdelilah Benkirane déclara lors d'un entretien télévisé : « *Dieu pardonne ce qui s'est passé, et si quelqu'un récidive, Dieu se vengera de lui ; telle est ma politique de lutte contre la corruption, et j'en suis fier*¹¹⁶⁷ ». Ces paroles témoignent d'un discours défaitiste et d'un renoncement au principe constitutionnel de reddition des comptes, soulevé à plusieurs occasions lors des manifestations du M20F. Bien plus, dans le cadre de son programme électoral de 2011, le PJD promettait une croissance à 7% et un taux de chômage à 7% également. Il s'engageait notamment à réserver 1,5% du PIB à la recherche scientifique et accorder une prime de stage à 100.000 jeunes primo-accédant à l'emploi. Cependant, après dix ans de pouvoir, il est clair que ce programme ambitieux n'a pas été appliqué. Le Maroc a connu un taux de croissance annuel moyen de 4% sur la dernière décennie, le taux de chômage a toujours avoisiné les 10% et la part du PIB réservée à la recherche oscille entre 0,3% et 0,8%¹¹⁶⁸.

En outre, l'incapacité de la classe politique à tenir ses promesses se double d'un manque de courage politique assez flagrant. Comme le souligne le politologue Mohamed Tozy : « *le grand problème du Maroc, c'est de déterminer les responsables et les mécanismes de mises en responsabilité. Il faut donner le droit au responsable d'essayer, le droit à l'erreur, et combattre la croyance qui consiste en "maddrich matkhafch" (tu ne crains rien si tu ne fais rien) et qui se matérialise par des responsables tétanisés par la peur de l'échec*¹¹⁶⁹. » Cet état d'immobilisme

¹¹⁶⁶ EL KANABI Mohamed Jaouad, « Abdellatif Jaouhari s'attire les foudres des politiques, le RNI réagit » [en ligne], *Hespress*, 25 juin 2021, [consulté le 13 janvier 2022] <https://fr.hespress.com/211393-le-haut-et-tres-haut-debit-reve-ou-clin-doeil-del-otmani-a-drahi.html>

¹¹⁶⁷ BENKIRANE Abdelilah, *Entretien télévisé avec le journaliste Ahmed Mansour* (en arabe) [en ligne], Rabat, 29 juillet 2012, [consulté le 13 janvier 2022] <https://www.youtube.com/watch?v=Wn2P2ESkVZ4>

¹¹⁶⁸ BOUZROU Saad, « Moins de 1% du PIB du Maroc est consacré à la recherche en 2017 » [en ligne], *Maroc diplomatique*, 18 janvier 2019, [consulté le 13 janvier 2022] <https://maroc-diplomatique.net/moins-de-1-du-pib-du-maroc-est-consacre-a-la-recherche-en-2017/>

¹¹⁶⁹ in BENABDELLAH Yahya, « Mohamed Tozy : "l'État doit faire confiance aux citoyens" » [en ligne], *Médias24*, 20 juin 2021, [consulté le 13 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/06/20/mohamed-tozy-letat-doit-faire-confiance-aux-citoyens/>

de la classe politique marocaine n'est pas partagé uniquement par les citoyens, la doctrine ou même un haut fonctionnaire tel Abdelatif Jouahri, le Roi du Maroc lui-même à l'occasion du discours du Trône de 2017 critiquait ouvertement une classe politique manquant de courage, s'abritant derrière le Palais et n'assumant pas ses responsabilités. Il déclarait à ce titre : « *En effet, quand le bilan se révèle positif, les partis, la classe politique et les responsables s'empressent d'occuper le devant de la scène pour engranger les bénéfices politiques et médiatiques des acquis réalisés. Mais, quand le bilan est décevant, on se retranche derrière le Palais Royal et on lui en impute la responsabilité. Voilà pourquoi les citoyens se plaignent, auprès du Roi, des administrations et des responsables qui font preuve de procrastination dans le règlement de leurs doléances et le traitement de leurs dossiers. Voilà pourquoi ils sollicitent Son intervention pour mener leurs affaires à bonne fin.* »

La faiblesse de l'action politique, le manque de résultats, le discours défaitiste et plus précisément l'anonymat relatif des acteurs conduisant à un brouillage des responsabilités sont autant de raisons qui expliquent la difficulté de l'instauration de la démocratie représentative. En effet, la question de savoir qui décide et qui est responsable au Maroc est une question de grande importance mais hélas sans réponses. Le Roi partage dans ses discours sa déception d'une classe politique déficiente. À écouter cette dernière, il existerait « *des poches de résistance*¹¹⁷⁰ », « *des crocodiles et des démons*¹¹⁷¹ », « *des semeurs de zizanie*¹¹⁷² » et « *un État profond*¹¹⁷³ » qui empêcheraient au gouvernement d'agir et à la démocratie de s'appliquer. La combinaison de tous les éléments précités participe à une confusion qui décourage une large

¹¹⁷⁰ L'expression « poches de résistance » a été utilisée la première fois dans les années 2000 par le Premier ministre socialiste Abderrahman Youssoufi puis a été réitérée en 2020 par Saad Eddine El Othmani à l'occasion d'un meeting avec les membres de son parti. in ASMLAL Amyne, « El Othmani : les "poches de la résistance" entravent la réforme. » [en ligne], *Le360*, 19 janvier 2020, [consulté le 13 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/el-othmani-les-poches-de-resistance-entravent-la-reforme-206963>

¹¹⁷¹ Pour le Professeur Rachid Moktadir, l'expression « crocodiles et démons » renvoie aux « *forces invisibles opposées au changement, qui menacent les intérêts qu'ils ont accumulés depuis plusieurs décennies* ». Il ajoute qu'il s'agit d'organes qui « *travaillent secrètement pour conserver leur pouvoir politique, leurs intérêts économiques, et leurs positions privilégiées dans les structures de l'État, conformément à la logique des lobbies* » in LAABOUDI Jalil, « Les démons de Benkirane ! » [en ligne], *Bladi.net*, 1^{er} juin 2013, [consulté le 13 janvier 2022] <https://www.bladi.net/abdellilah-benkirane-benkirane.html>

¹¹⁷² EL AINE Abdelkader, « Après les " diables et crocodiles " de Benkirane, les " semeurs de zizanie " d'El Othmani » [en ligne], *Le360*, 16 janvier 2018, [consulté le 13 janvier 2022] <https://m.le360.ma/politique/apres-les-diables-et-crocodiles-de-benkirane-les-semeurs-de-zizanie-del-othmani-151763>

¹¹⁷³ Selon Desrués Thierry, la notion d'État profond désigne « *un nœud d'intérêts politiques, économiques et sécuritaires qui agissent dans l'ombre comme un gouvernement secret.* » Il ajoute que cette expression est « *agitée par le PJD lorsque son action gouvernementale se heurte à des résistances ou des difficultés.* » in DESRUES Thierry, « Le gouvernement Benkirane à mi-mandat : de l'art d'agiter les épouvantails, », *L'année du Maghreb*, n°13, 2015-II, p. 197

frange de la population de s'engager dans la vie politique ou même d'y participer en tant qu'électeur.

Enfin, il convient de souligner que malgré quelques réformes positives à l'actif du PJD et des partis politiques¹¹⁷⁴, le regard des Marocains sur leur classe politique, qu'ils jugent globalement comme affairiste et corrompue, participe également à cette crise de la démocratie représentative.

2- Un déficit moral constaté.

Lorsqu'on interroge des Marocains afin de connaître leurs points de vue sur le personnel politique, les réponses les plus récurrentes sont : « *tous corrompus* », « *tous pareils* », « *ils ne représentent que leurs propres intérêts* », « *ce sont tous des voleurs* »¹¹⁷⁵. Sur ce point, le Professeur Najib Ba Mohammed indique : « *Les hommes politiques laissent à désirer sur le plan déontologique quant à leur compétence politico-professionnelle et quant à leur morale, bien compromise par les scandales politico-financiers et les détournements de fonds*¹¹⁷⁶. » Cette désaffection pour la classe politique trouve son fondement sur un ensemble de faits et de pratiques qui ternissent l'image des élus et compromettent leur crédibilité.

Le non-renouvellement de la classe politique donne l'impression qu'il s'agit d'un milieu affairiste où chaque élu s'accroche à son siège au regard des nombreux avantages qui s'y attachent. Les citoyens ont alors l'impression que les élus sont davantage préoccupés de voir leur mandat renouvelé que de se soucier de la défense l'intérêt général. Lorsqu'on regarde de près la composition de la classe politique marocaine, on se rend compte aisément qu'elle est fébrile au renouvellement. Prenons le cas par exemple d'Abdelouahed Radi, député USFP depuis la création du Parlement marocain en 1963. Élu à onze reprises et aujourd'hui âgé de 86 ans, il est le plus ancien parlementaire au monde¹¹⁷⁷. Le même constat peut être dressé au niveau des dirigeants des partis politiques. Mohand Laenser garde son poste de secrétaire général du

¹¹⁷⁴ NACIRI Nawfal, « Maroc : oui, le bilan du PJD est honorable ! » [en ligne], *Jeune Afrique*, 30 janvier 2019, [consulté le 13 janvier 2022] <https://www.jeuneafrique.com/728022/economie/tribune-maroc-oui-le-bilan-du-pjd-est-honorable/>

¹¹⁷⁵ BENNANI-CHRAÏBI Mounia, « L'espace partisan marocain : un microcosme polarisé ? », *Revue française de science politique*, vol. 63, no. 6, 2013, p. 1163

¹¹⁷⁶ BA MOHAMMED Najib, « Les nouveaux dispositifs de la citoyenneté dans la Constitution marocaine », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013, p. 175

¹¹⁷⁷ DEBOUZZA Aïcha, « Abdelouahed Radi, le plus vieux parlementaire au monde, garde son siège » [en ligne], *SNRT News*, 09 septembre 2021, [consulté le 14 janvier 2022] <https://snrtnews.com/fr/article/abdelouahed-radi-le-plus-vieux-parlementaire-au-monde-garde-son-si%C3%A8ge>

MP depuis plus de 35 ans, a siégé à la Chambre des représentants pendant presque 20 ans et a été ministre dans différents gouvernements pendant plus de 21 ans¹¹⁷⁸. Quant au PJD, il avait comme secrétaire général Saad Eddine El Othmani entre 2004 et 2008. Ce dernier a été remplacé par Abdelilah Benkirane entre 2008 et 2012 avant que son mandat soit renouvelé une seconde fois jusqu'en 2016. Alors qu'il tentait de modifier le règlement intérieur du PJD afin de briguer un troisième mandat, Benkirane a échoué à convaincre les membres du Conseil national de son parti et c'est Saad Eddine El Othmani qui a été élu, pour une deuxième fois, à la tête du parti. En revanche, à la suite des résultats électoraux du PJD en 2021, El Othmani a présenté sa démission et Abdelilah Benkirane a été réélu comme secrétaire général du parti. En résumé, deux personnes se sont partagées alternativement la présidence du PJD en presque vingt ans. L'USFP connaît également une situation quasiment similaire depuis que son secrétaire général, Driss Lachgar, a été à l'origine de la révision du règlement intérieur du parti lui permettant de briguer un troisième mandat¹¹⁷⁹. Pourtant, quatre mois avant les faits, il déclarait à la presse marocaine qu'il ne se porterait pas candidat à sa succession, car le règlement intérieur le lui interdisait¹¹⁸⁰.

Sur le sujet du renouvellement de la classe politique, Mohamed Nabil Benabdallah, actuel secrétaire général du PPS depuis environ douze ans, déclarait à la fin des années quatre-vingt-dix : « *le problème de l'alternance des générations se pose uniquement en politique. Il y a, au niveau économique, l'éclosion d'une nouvelle classe d'entrepreneurs. Au niveau culturel, nous assistons également à l'émergence d'une nouvelle génération. Mais, il est clair qu'en politique, cette alternance des générations a pris beaucoup de retard*¹¹⁸¹. » Ce constat, dressé à la fin du siècle dernier, nous semble encore valable de nos jours.

Par ailleurs, le milieu politique est souvent aperçu comme un entre-soi dans lequel des familles s'assurent, génération après génération, une longévité certes légale mais discutable d'un point de vue moral. Le Parlement marocain offre un exemple poignant du népotisme qui

¹¹⁷⁸ Mohand Laenser a été ministre entre 1981 et 1992, entre 2002 et 2007 puis entre 2009 et 2015. Il a été par la suite élu à la présidence de la région Fès-Meknès entre 2015 et 2021.

¹¹⁷⁹ MOUKHLISS Brahim, « USFP : le Conseil national approuve un amendement ouvrant la voie à un 3e mandat de Driss Lachgar » [en ligne], *Le Matin*, 19 décembre 2021, [consulté le 14 janvier 2022] <https://lematin.ma/express/2021/usfp-conseil-national-approuve-amendement-ouvrant-3e-mandat-driss-lachgar/369289.html>

¹¹⁸⁰ « Driss Lachgar ne briguera pas un nouveau mandat à la tête de l'USFP » [en ligne], *Médias24*, 22 septembre 2021, [consulté le 14 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/09/22/driss-lachgar-ne-briguera-pas-un-nouveau-mandat-a-la-tete-de-lusfp/>

¹¹⁸¹ LAYADI Fatiha et RERHAYE Narjis, *Maroc, chronique d'une démocratie en devenir, les 400 jours d'une transition annoncé*, Casablanca, Eddif, 1998, p.121.

participe au discrédit du personnel politique. Il est étonnant de remarquer que sous une même législature certains parlementaires siègent avec leurs frères, leurs époux, leurs fils, leurs filles ou même leurs gendres¹¹⁸². Certes, il est parfaitement légal que deux membres d'une même famille soient simultanément élus au Parlement. Toutefois, l'ampleur du phénomène renforce le sentiment que le milieu politique serait un milieu fermé, réservé à certaines familles et marqué par le favoritisme. En outre, et comme nous l'avons vu précédemment, l'usage massif de l'argent lors des campagnes électorales¹¹⁸³, le recours étendu au clientélisme politique¹¹⁸⁴, le fléau persistant de l'absentéisme des parlementaires¹¹⁸⁵ sont autant de pratiques antidémocratiques qui minent la confiance des citoyens à l'égard des institutions et expliquent les raisons d'une défiance généralisée. Le mandat politique semble alors pour les citoyens comme une source d'enrichissement et une occasion de bénéficier de privilèges.

À cet égard, l'affaire dite « des serviteurs de l'État » illustre cette faillite morale de la classe politique. En 2016, des journalistes ont publié une liste de 68 responsables politiques et publics qui auraient bénéficié de terrains à Rabat, appartenant au domaine privé de l'État, d'une superficie de 3000 à 5000 m², pour un prix de 370 dirhams le mètre carré. Pourtant, la valeur réelle du mètre carré avoisinait les 5000 dirhams au moment de la conclusion des ventes. Étaient

¹¹⁸² Sous la dixième législature (2016-2021) :

- Le député Abdelatif Ouahbi siégeait à la Chambre des représentants aux côtés de son frère Hamid Ouahbi avant que la Cour constitutionnelle n'annule l'élection de ce dernier en 2017 à cause de l'usage de symboles nationaux pendant la campagne électorale.

- Le député Abdelaziz Lachhab a rejoint son frère conseiller Mohamed Lachhab.

- La députée Boutaina Karouri a rejoint son mari conseiller Abdelali Hami Eddine.

- La députée Jamila Afif a rejoint son mari conseiller Lahbib Taleb

- Le conseiller Driss Radi, neveu du député Abdelouahed Radi, a été rejoint par son fils le député Yassine Radi.

- Le député Miloud Chaabi avait été réélu en 2011 et rejoint par son fils Faouzi Chaabi. Sous la dixième législature, Faouzi a été rejoint par sœur Asmaa Chaabi à la Chambre des représentants.

- Le député Adil Sbai a rejoint son père le conseiller M'barek Sbai.

- Le député Abdessamad Qayouh a rejoint son père Ali Qayouh.

- Le député Naoufal Chabat a rejoint son père Hamid Chabat.

- La députée Ouiâm Lamharchi, plus jeune députée de la dixième législature âgée de 21 ans, a rejoint son père le député Larbi Lamharchi

- Le député Hamdi Ould Rachid siège aux côtés de son gendre Miyar Cheikh à la Chambre des représentants.

in « La mission parlementaire, c'est aussi une affaire de familles » [en ligne], *LeSite info*, 15 octobre 2016, [consulté le 1 janvier 2022] <https://www.lesiteinfo.com/politique/la-mission-parlementaire-cest-aussi-une-affaire-de-familles/>

¹¹⁸³ Voir dans ce sens BENTALEB Hassan, « L'argent sale empeste la campagne. » [en ligne], *Libération*, 31 août 2015, [consulté le 14 janvier 2022] https://www.libe.ma/L-argent-sale-empeste-la-campagne_a65886.html & « Maroc : des accusations de corruption dans la campagne électorale » [en ligne], *Le Figaro*, 2 septembre 2021, [consulté le 14 janvier 2022] <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/maroc-des-accusations-de-corruption-dans-la-campagne-electorale-20210902>

¹¹⁸⁴ Voir dans ce sens BENNANI-CHRAÏBI Mounia, « Politisations différentielles et acculturations mutuelles en contexte autoritaire. », *Politix*, 2016/1, n° 113, p. 144

¹¹⁸⁵ Voir dans ce sens BADRANE Mohamed, « Absentéisme au Parlement : Attrape-moi si tu peux ! » [en ligne], *Aujourd'hui le Maroc*, 6 mars 2020, [consulté le 14 janvier 2022] <https://aujourd'hui.ma/politique/absenteisme-au-parlement-attrape-moi-si-tu-peux>

concernés par cette affaire d'anciens ministres, dirigeants et responsables de partis politiques, gouverneurs et membres du Cabinet royal¹¹⁸⁶. L'émotion suscitée par la publication de ces données par la presse a conduit les ministres de l'Intérieur et de l'Économie, eux-mêmes bénéficiaires de ces terrains à prix préférentiels¹¹⁸⁷, à publier un communiqué dans lequel ils ont indiqué que : « *le terrain faisait partie d'un lotissement résidentiel destiné aux fonctionnaires et serviteurs de l'État* ». Ils ont dénoncé « *une campagne tendancieuse* » dirigée par « *un parti politique et des médias qui lui sont favorables* », en allusion au PJD¹¹⁸⁸. La mention de « *serviteur de l'État* » dans le communiqué conjoint des deux ministres fait écho aux critiques qu'adressent les citoyens à la classe politique. Plutôt que de servir l'État, le personnel politique marocain donne l'impression de se servir de l'État pour s'enrichir et cumule ainsi gabegie et incompétence.

Au regard de tous les éléments précités, le constat d'une fracture de confiance entre citoyens et politiques trouve toute son explication. S'il est vrai que la défiance à l'égard du politique peut provenir d'une méconnaissance des rouages des institutions, de leurs rôles et de leurs attributions, le sentiment de rejet se fonde néanmoins sur des réalités tristement indéniables, qu'il convient de combattre. L'outil législatif, à lui seul, est insuffisant pour moraliser la vie politique. En effet, il serait probablement inconstitutionnel de limiter le nombre de mandats parlementaires dans le temps ou d'interdire que des membres d'une même famille siègent ensemble au Parlement¹¹⁸⁹. Cependant, il est nécessaire que la moralisation de la vie politique soit une priorité pour chaque élu ou responsable public. Il en va de la légitimité de la décision politique et de sa perception par les citoyens. La loi doit certes accompagner ce mouvement en mettant en place plus de transparence, mais le travail le plus important est à mener par les dirigeants partisans de manière à redonner confiance aux Marocains sur la mission

¹¹⁸⁶ AZMI Imane, « Affaire des domaines privés de l'État : Qui en profite ? » [en ligne], *Telquel*, 25 juillet 2016, [consulté le 15 janvier 2022] https://telquel.ma/2016/07/25/affaire-des-terrains-de-letat-qui-en-profite_1507967

¹¹⁸⁷ BENARGANE Yassine, « Affaire du wali Laftit : Les noms de Mohamed Boussaïd et Mohamed Hassad cités dans de nouveaux documents. », *Yabiladi*, 25 juillet 2016, [consulté le 15 janvier 2022] <https://www.yabiladi.com/articles/details/46003/affaire-wali-laftit-noms-mohamed.html>

¹¹⁸⁸ CAPRA Anthony, « Maroc : polémique autour de l'achat de terrains à prix cassés par des ministres » [en ligne], *Le Parisien*, 27 juillet 2016, [consulté le 15 janvier 2022] <https://www.leparisien.fr/international/maroc-scandale-d-etat-sur-l-acquisition-de-terrains-par-des-ministres-27-07-2016-5998479.php>

¹¹⁸⁹ On peut considérer que la liberté d'élire va de pair avec la liberté de réélire. Par conséquent, interdire la réélection d'un élu ou l'élection de membres d'une même famille reviendrait à limiter la souveraineté du peuple. Pour autant, il convient de nuancer ce propos dans la mesure où l'on retrouve, notamment en France et aux États-Unis, une limitation du nombre des mandats présidentiels. On pourrait donc concevoir qu'une limitation du mandat parlementaire puisse également être concevable. Or, la différence entre la fonction de député, qui représente la nation et de président, qui représente l'État, peut justifier à notre sens, que la règle de la limitation du nombre de mandat soit constitutionnellement admissible pour le second mais pas pour le premier.

noble qu'est la représentation et faire en sorte que les élus et les gouvernants servent l'État et s'imprègnent de l'idée de la chose publique. Une réflexion sur les pistes de régénération de la démocratie représentative s'impose à cet égard.

Section 2 : Les moyens de régénération de la démocratie représentative.

Le régime représentatif présente un aspect incontournable puisqu'il permet d'instaurer une démocratie fondée sur la participation régulière du peuple dans la désignation de ses représentants. Quant à la démocratie directe, elle peut parfois être considérée comme « *inadaptée à une société nombreuse, abrupte dans ses choix ou dangereuse par sa manipulation* ¹¹⁹⁰ ». Ainsi, il est nécessaire de préserver et de consolider ce régime représentatif (paragraphe 1) tout en opérant une ouverture mesurée sur d'autres formes de démocratie (paragraphe 2).

Paragraphe 1- Une consolidation primordiale de la démocratie représentative.

En identifiant dans la section précédente les causes de la crise de la démocratie représentative au Maroc, ont été évoquées des solutions qui permettraient d'instaurer un nouveau mode de gouvernance. Ce qui en ressort, c'est la nécessité, voire l'urgence, du rétablissement de la confiance entre l' élu et le citoyen. Afin d'atteindre cet objectif, il conviendrait de renforcer la légitimité des élus (A) et de s'assurer de l'effectivité de l'exercice des charges qui leur incombent (B).

A- Le renforcement de la légitimité des élus.

Le renforcement de la légitimité des élus, au-delà de ce qui a été prévu par la Constitution, implique l'amélioration de leur représentativité (1) ainsi qu'une application plus rigoureuse du principe de reddition des comptes (2).

¹¹⁹⁰ MOINE André, « La résurgence des interrogations relatives à la représentativité des élus lors de la campagne présidentielle de 2017 », *Civitas Europa*, vol. 39, no. 2, 2017, p. 181

1- Une amélioration souhaitable de la représentativité des élus.

En évoquant la représentativité des élus, référence est faite à deux notions essentielles : la représentativité « politique » et la représentativité « identitaire »¹¹⁹¹. La première concerne la représentation des idées, des orientations et des convictions des électeurs. Elle suppose un pluralisme politique qui permettrait à chaque citoyen de voter pour le candidat dont les idées s'approcheraient le plus des siennes. En revanche, la représentativité identitaire prend en considération la diversité sociale de la population en termes de langue, religion, catégorie socioprofessionnelle, âge, ou sexe.

De prime abord, il pourrait sembler que la représentativité politique devrait être privilégiée sur la représentativité identitaire. Comme l'indique le Professeur Nadia Urbinati « *ce sont les idées et non les personnes qui importent pour la représentation*¹¹⁹². » Néanmoins, la représentativité identitaire a un rôle important à tenir surtout dans une société marquée par la défiance qui caractérise les relations entre les représentants et les citoyens. Le doyen Vedel indiquait sur ce sujet : « *la représentation ne dispense pas les gouvernants de leur devoir d'identification ou du moins de ressemblance avec les gouvernés*¹¹⁹³. » Ainsi, lorsque des décisions sont prises par une classe politique déconnectée du peuple, qui ne lui ressemble pas et qui ne le comprend pas, il est normal de s'attendre à un manque d'adhésion, voire même à une résistance de la part d'une frange de la population. Bien plus, un Parlement non représentatif peut conduire certains groupes sociaux à avoir le sentiment d'être désavantagés ou exclus, entraînant alors des conséquences graves en matière de stabilité politique ou de cohésion sociale. Dès lors, la légitimité de la décision politique dépend également de la légitimité de l'organe qui adopte cette décision¹¹⁹⁴. Or, lorsque certains membres de la classe politique ne parviennent pas à déterminer le prix de la chocolatine ou du ticket de métro¹¹⁹⁵, cela donne

¹¹⁹¹ Nous avons emprunté les termes « représentativité politique » et « représentativité identitaire » à MOINE André, « La résurgence des interrogations relatives à la représentativité des élus lors de la campagne présidentielle de 2017 », *op.cit.*, p. 183.

¹¹⁹² LANDEMORE Hélène, « La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ? » [en ligne], *La vie des idées*, 7 mars 2008, [consulté le 17 janvier 2022] <https://laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est-elle-reellement-democratique.html>

¹¹⁹³ VEDEL Georges, préface in ROUSSEAU Dominique, *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier*, 2-4 avril 1992, Paris, L.G.D.J-Bruylant, 1995, p. VII.

¹¹⁹⁴ L'usage du terme « légitimité » ici ne renvoie pas à la notion de légalité mais plutôt à celle du bien-fondé. Un député est légitime d'un point de vue juridique pour légiférer sur toutes les matières qui relèvent du domaine de la loi. Néanmoins, d'un point de vue politique voire sociologique, une décision adoptée par une assemblée non-représentative serait perçue comme moins légitime, dans le sens où elle proviendrait d'un organe détaché de la réalité de la société.

¹¹⁹⁵ GOURMELLET Simon, « Pain au chocolat à 10 centimes, ticket de métro à 4 euros... Quand les politiques vivent dans un autre monde » [en ligne], *Franceinfo*, 24 octobre 2016, [consulté le 17 janvier 2022]

l'impression qu'ils viendraient d'un autre monde et qu'ils ne pourraient pas être suffisamment représentatifs des citoyens. De même, une assemblée composée d'hommes âgés, appartenant à une catégorie socioprofessionnelle des plus favorisées, pourrait manquer de « légitimité¹¹⁹⁶ » pour légiférer sur des questions relatives aux femmes, aux étudiants ou aux ouvriers.

En outre, la représentativité identitaire pourrait supposer de concevoir le Parlement comme un reflet ou un miroir de la société dans toute sa diversité. Une telle conception impliquerait de mettre en place non seulement une parité homme/femme mais également d'instaurer des quotas par âge, catégorie socioprofessionnelle, religion, niveau scolaire, handicap ... Cette configuration nous paraît toutefois utopiste. Il serait inimaginable de refléter toute la diversité d'une société au sein d'une assemblée d'une centaine de membres. Bien plus, ce choix conduirait, sous prétexte de la représentativité, d'élire des individus insuffisamment armés pour participer à la législation ou incapables de suivre la technicité des débats. Par conséquent, il convient d'opérer un juste équilibre entre ces deux représentativités. Certes, le critère le plus déterminant reste celui de la capacité à représenter. En élisant un député, l'électeur devrait choisir le meilleur profil qui serait le plus à même de défendre ses convictions et ses intérêts, sans pour autant basculer vers un mandat impératif. Cependant, il est intéressant également que dans cette assemblée, composée « des meilleurs d'entre tous », siègent des individus issus de milieux différents, auxquels le peuple peut s'identifier.

Au Maroc, alors que différents sondages témoignent du manque de confiance des citoyens en leur classe politique, il serait intéressant d'étudier la question de la représentativité des élus et explorer les pistes qui permettraient de l'améliorer. S'agissant de la représentativité politique, il est clair que malgré un mode de scrutin favorable à l'expression du pluralisme, celui-ci ne se reflète pas au niveau des programmes des partis. Tous disposent de programmes qui se ressemblent et il est donc compliqué pour l'électeur, même le plus averti, de faire un choix entre les différents partis en se fondant sur un critère idéologique. Dès lors, le choix de l'électeur dépend beaucoup de la conjoncture politique et des candidats pressentis à la primature. Autrement dit, ce qui influence l'électeur marocain dans le choix de son député, ce ne sont pas tant les idées du candidat ou ses aptitudes personnelles, mais plutôt celles du candidat pressenti à être nommé à la tête du gouvernement.

https://www.francetvinfo.fr/politique/pain-au-chocolat-a-10-centimes-ticket-de-metro-a-4-euros-quand-les-politiques-vivent-dans-un-autre-monde_1887529.html

¹¹⁹⁶ Là aussi l'usage du terme « légitimité » ne renvoie pas à la notion de légalité mais plutôt à celle du bien-fondé.

En effet, comme la nomination du Chef du gouvernement est directement liée aux résultats des élections législatives, l'électeur, en votant pour son représentant, exprime davantage son choix pour le candidat qu'il souhaite voir nommé à la primature. Cela s'explique par la couverture médiatique des campagnes électorales qui a tendance à propulser les chefs des partis politiques sur le devant de la scène. De plus, l'étendue géographique des circonscriptions électorales et la faiblesse des médias locaux au Maroc empêchent souvent les électeurs de bien connaître les candidats à la députation. Il est vrai que des campagnes électorales ont lieu dans tout le pays notamment à travers des cortèges et des distributions de tracts, mais l'absence de meetings politiques ou de rencontres organisées entre les candidats et les citoyens empêchent l'électeur de juger les idées, les convictions et les aptitudes des candidats à la députation. Il s'ensuit que le choix du Chef du gouvernement exerce une influence majeure sur le choix du député.

Ainsi, dans la mesure où la représentativité politique des candidats à la députation est occultée par celle des candidats à la primature, il convient de redonner une nouvelle légitimité à l'assemblée, une légitimité qui ne se fonderait pas tellement sur les idées mais plutôt sur les personnes. En effet, il est important que les citoyens, en suivant la retransmission des débats parlementaires à la télévision, aient l'impression d'être bien représentés. Ce sentiment peut naître notamment lorsque les questions ou les interventions des parlementaires témoignent, par leur pertinence, d'une profonde connaissance du ressenti, du vécu ou des attentes du peuple. Pour parvenir à cette fin, et donc pour avoir une parole politique éclairée et fiable, il est primordial que la composition de la Chambre des représentants reflète, dans une certaine mesure, la société qu'elle est censée représenter. Or, si nous prenons l'exemple de la dixième législature (2016-2021), seuls 8% des députés étaient des salariés issus du secteur privé lorsque 29% étaient des enseignants ou des fonctionnaires¹¹⁹⁷. Pourtant, le Maroc comptait en 2019 environ 564.000 fonctionnaires¹¹⁹⁸ contre 3,5 millions de salariés déclarés à la Caisse nationale de sécurité sociale¹¹⁹⁹. Il est donc étonnant qu'il y ait trois fois plus de fonctionnaires à la Chambre des représentants alors qu'il y a six fois plus de salariés dans la société marocaine. De

¹¹⁹⁷ MAZELLIER Margaux, « Législatives 2016 : 24 % des nouveaux députés sont des commerçants » [en ligne], *Telquel*, 12 octobre 2016, [consulté le 18 janvier 2022] https://telquel.ma/2016/10/12/legislatives-2016-24-des-nouveaux-deputes-sont-des-commerçants_1518818

¹¹⁹⁸ « Fonction publique : un effectif civil de 564.549 fonctionnaires en 2019 » [en ligne], *Le Matin*, 19 janvier 2020, [consulté le 18 janvier 2022] <https://lematin.ma/journal/2020/effectif-civil-564549-fonctionnaires-2019/330070.html>

¹¹⁹⁹ CHOUKRI Jalil, « CNSS : 3,54 millions de salariés déclarés en 2019 » [en ligne], *Médias24*, 2 juin 2020, [consulté le 18 janvier 2022] <https://medias24.com/2020/06/02/cnss-354-millions-de-salaries-declares-en-2019/>

même, le fait que la chambre basse comptait 21% de femmes et 10 % de jeunes de moins de 35 ans semble en déphasage avec une société composée de 50% de femmes et 24,2% de jeunes¹²⁰⁰.

Cependant, le critère de la représentativité, comme souligné précédemment, ne signifie pas pour autant qu'il faille former un Parlement parfaitement symétrique par rapport à la société. Il suppose plutôt de sélectionner, parmi la diversité des profils existants, les meilleurs candidats capables de défendre les intérêts de la nation. Or, la présence de députés analphabètes ou disposant d'un niveau scolaire très modeste est de nature à altérer l'image d'une assemblée censée défendre les intérêts de la nation. Sous la dixième législature, cinq députés étaient analphabètes (1,27%), 18 avaient un niveau scolaire primaire (4,56%) et 77 un niveau scolaire secondaire (19,49%). S'il est vrai que la société marocaine est composée de seulement 8,5% d'adultes de plus de 25 ans disposant d'un diplôme d'études supérieures¹²⁰¹, cela n'est pas censé se refléter au niveau de la composition de la Chambre des représentants qui compte, fort heureusement d'ailleurs, 74,68% de députés diplômés.

La représentativité des élus est importante pour renforcer l'adhésion à leurs décisions, pour légitimer leurs actions et pour éviter que l'opposition ne s'exprime qu'en dehors des institutions. Elle mérite donc d'être favorisée pour permettre l'accès des meilleurs profils au sein du Parlement, en prenant en considération la réalité et la diversité de la composition de la société marocaine. Pour revenir à l'exemple de la présence des actifs au sein de la Chambre des représentants, il convient de noter qu'il existe un écart significatif au niveau de la représentativité des fonctionnaires par rapport à celle des salariés. Cet écart trouve son explication dans des dispositions législatives.

En effet, l'article 14 alinéa 3 de la loi organique 27-11 relative à la Chambre des représentants dispose : « *Le mandat de membre de la Chambre des représentants est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques non électives dans les services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des autres personnes morales de droit public ou des sociétés dont le capital appartient pour plus de 30% à l'État.* » En revanche, le même article indique dans ses 4^{ème} et 5^{ème} alinéas : « *Toute personne se trouvant dans l'un des cas d'incompatibilité prévus à l'alinéa précédent, élue à la Chambre des*

¹²⁰⁰ Les statistiques portant sur la composition de la société marocaine sont disponibles sur le site Internet du HCP et les statistiques relatives au genre et à l'âge des députés sont disponibles sur le site Internet du ministère de l'Intérieur.

¹²⁰¹ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Les indicateurs sociaux du Maroc – édition 2018* [en ligne], 2018, [consulté le 18 janvier 2022] <https://www.hcp.ma/file/200737/>

représentants est, de droit, placée sur sa demande, pendant la durée de son mandat, dans la position de détachement conformément à la législation et la réglementation en vigueur. [...] A la cessation de son mandat, l'intéressé est réintégré d'office dans le corps auquel il appartenait dans son administration d'origine. » À travers cet article, chaque fonctionnaire dispose d'une garantie d'être réintégré d'office à ses anciennes fonctions à la fin de son mandat. Néanmoins, pour les salariés du secteur privé, aucune disposition du Code du travail ne permet de leur garantir de retrouver leurs anciens emplois. Certes, rien ne les oblige légalement à présenter leur démission de l'emploi qu'ils exerçaient avant leur élection. Toutefois, la charge de travail au sein de la Chambre des représentants est telle qu'il paraît difficilement envisageable de cumuler un mandat national avec l'exercice d'une activité salariée. Dès lors, la démission semble être l'unique solution ouverte pour les salariés afin de siéger à la chambre basse. Cela explique donc la sur-représentativité des fonctionnaires et la sous-représentativité des salariés au sein de la Chambre des représentants.

Ainsi, pour favoriser la présence des salariés au sein de la chambre basse, il conviendrait de s'inspirer des dispositions de l'article L3142-84 du Code du travail français qui dispose : « *A l'expiration de son mandat [de député ou de sénateur], le salarié retrouve son précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de son intention de reprendre cet emploi.* » L'adoption d'une telle disposition dans le droit marocain permettrait à l'évidence d'ouvrir le Parlement sur de nouveaux profils davantage informés sur les difficultés et les revendications des salariés du secteur privé.

Par ailleurs, la représentativité des femmes et des jeunes devrait être améliorée sans pour autant recourir excessivement aux listes nationales ou régionales instaurant des quotas. Pour y parvenir, le Parlement pourrait adopter une loi instaurant des pénalités financières imposées aux partis politiques qui ne respecteraient pas la parité ou ne permettraient pas à suffisamment de jeunes de se présenter aux élections. Ces pénalités financières peuvent se révéler dissuasives et conduiraient potentiellement à améliorer la représentativité des femmes et des jeunes au sein des assemblées.

Somme toute, afin de rétablir la confiance entre les représentants et les citoyens, il est primordial de revoir le processus de sélection des candidats aux élections législatives de manière à ce que des profils différents, mais brillants, puissent être proposés aux électeurs. Pour

cela, les partis politiques devraient abandonner certaines pratiques cherchant davantage à parachuter des candidats en raison de leur implantation locale ou moyens financiers. Il convient alors de réhabiliter le militantisme partisan en rendant les processus de sélection plus démocratiques et plus transparents. Un citoyen disposant d'aptitudes personnelles et de compétences intellectuelles lui permettant de briguer le mandat de député devrait être préféré sur un candidat qui présenterait plus de chances d'être élu au regard de son activité économique ou de son implantation locale. Enfin, la confiance en l'institution législative dépend également de l'application rigoureuse du principe de reddition des comptes.

2- Une application plus rigoureuse des principes de déontologie et de reddition des comptes.

Dans son ouvrage intitulé *Considérations sur le gouvernement représentatif*, John Stuart Mill indiquait : « *Les mauvaises mesures ou les mauvaises nominations d'un ministre peuvent être freinées par le Parlement [...] Mais qui contrôle le Parlement ?*¹²⁰² » Cette interrogation est essentielle dans la mesure où la défiance des citoyens à l'égard de l'institution législative est due en partie à l'opacité qui caractérise son action et son fonctionnement. S'il est vrai que le principe de la séparation des pouvoirs et l'interdiction du mandat impératif ne favorisent pas le principe de reddition des comptes¹²⁰³, la demande pressante des citoyens à plus de transparence exige toutefois une réponse dans ce sens.

À l'occasion du discours prononcé devant le Parlement le 12 octobre 2012, le Roi Mohammed VI a demandé aux députés et conseillers de se pencher sur l'adoption d'un Code d'éthique « *posant sur les valeurs de la responsabilité et de la probité, et sur l'engagement pour une participation pleine et efficace à tous les travaux du Parlement.* » Selon le Chef de l'État, l'adoption de ce code aurait pour objectif de créer « *un espace plus crédible, plus attractif et, donc, plus à même de réconcilier avec la chose publique tous ceux qui ont été déçus par l'action politique, et qui s'interrogent sur l'intérêt qu'elle revêt dans la gestion des affaires publiques.* » À la suite de ce discours, le législateur a adopté le Code de conduite et de déontologie parlementaire dans lequel on retrouve des dispositions relatives à la probité, l'intégrité, la neutralité, l'objectivité, l'exemplarité, l'interdiction des conflits d'intérêts et le placement de

¹²⁰² MILL John Stuart, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, op. cit., p.173

¹²⁰³ TÜRK Pauline, « Reddition de comptes et Parlement », *Revue française d'administration publique*, vol. 160, n° 4, 2016, p. 1261.

l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers¹²⁰⁴. Néanmoins, il convient de souligner qu'aucune sanction n'est formellement prévue en cas de manquements aux règles définies dans ce code. En effet, les sanctions disciplinaires sont énumérées aux articles 106, 165, 166, 167, 168 et 169 du RICR et ne concernent que les incidents survenant dans l'enceinte de l'assemblée législative ou en cas d'absences injustifiées des députés aux commissions ou aux séances plénières¹²⁰⁵. Par conséquent, les dispositions du code de conduite semblent n'avoir qu'une valeur déclaratoire et être dépourvues de tout caractère coercitif, à l'exception des actes qui relèveraient de la loi pénale.

En outre, malgré l'absence de sanctions disciplinaires, l'article 364 du RICR confie au bureau de la chambre la responsabilité de veiller au respect des règles déontologiques et l'article 365 du même règlement indique que le bureau désigne un ou plusieurs députés chargés de suivre de manière continue la bonne application des dispositions du code de conduite et de déontologie parlementaire et de rédiger au moins un rapport annuel sur ce sujet¹²⁰⁶. Par conséquent, la vérification de la bonne application des règles déontologiques au Maroc se fait uniquement par les députés. Il aurait été préférable d'inclure des personnalités extérieures ou créer une instance indépendante chargée de cette mission. À titre d'exemple, on retrouve aux États-Unis, *l'Office of Congressional Ethics*, composé de membres de la Chambre des représentants et de personnalités extérieures. Cette instance est appelée à « *examiner les manquements allégués et, le cas échéant, à l'application des sanctions imposées par la Chambre saisie du rapport du comité*¹²⁰⁷. » En France, après l'affaire Cahuzac, une loi relative à la transparence de la vie publique a été adoptée conduisant à la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)¹²⁰⁸. De plus, l'Assemblée nationale a décidé

¹²⁰⁴ Le code de conduite et de déontologie parlementaire a été inséré au RICR (au niveau des articles 356 à 365) tel qu'il a été adopté par la Chambre lors de sa séance plénière tenue jeudi 1^{er} août 2013, et sa séance plénière tenue mardi 29 octobre 2013, tel qu'adopté par le Conseil constitutionnel dans sa décision N°924/2013 du 22 août 2013 et sa décision N°929/2013 du 19 novembre 2013.

¹²⁰⁵ RADOUANI Abderrahim, *Le règlement intérieur de la Chambre des représentants au Maroc : approche comparée droit franco-marocain, op.cit.*, p. 47

¹²⁰⁶ L'article 364 du RICR dispose : « *Outre les missions exercées conformément aux dispositions du présent Règlement Intérieur, le Bureau de la Chambre veille à la bonne application des dispositions du présent code par le biais d'un guide pratique qu'il établit expliquant le code de conduite et de déontologie parlementaire et les autres dispositions du Règlement Intérieur y afférentes, et prend toutes les mesures d'exécution nécessaires à cet effet.* » L'article 365 du RICR dispose : « *Sans préjudice des dispositions explicites dont l'application est conférée au Président et au Bureau de la Chambre, celui-ci mandate au début de chaque législature un ou plusieurs de ses membres pour accomplir la mission de suivi continu et de bonne application des dispositions du code de conduite et de déontologie parlementaire, fournir la consultation au Bureau de la Chambre et établir un rapport en question au moins chaque année législative.* »

¹²⁰⁷ BISSON Claude, « Pourquoi légiférer l'éthique ? Pour apaiser le public ou pour soutenir l'exercice d'une charge publique ? », *Éthique publique*, vol. 13, n° 1 | 2011, p. 13

¹²⁰⁸ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

de créer une institution indépendante, le Déontologue, chargé de veiller au respect des règles éthiques et déontologiques¹²⁰⁹. L'ouverture sur des personnalités extérieures ou la création d'une instance indépendante renforcerait, selon nous, l'impartialité des investigations et garantirait une plus grande efficacité et légitimité par rapport aux éventuelles décisions adoptées. Désigner un député appartenant à un parti politique présente le risque de limiter son impartialité vis-à-vis de ses collègues députés issus du même bord politique (risque de complaisance) ou d'un bord politique opposé.

Par ailleurs, l'article 6 du RICR dispose : « *Chaque député est tenu d'adresser au secrétariat général de la Cour des comptes une déclaration écrite des biens et actifs détenus par lui, directement ou indirectement, conformément aux lois en vigueur.* » Cet article, pris conformément aux dispositions de l'article 158 de la Constitution¹²¹⁰, n'est pas suffisamment respecté par les députés. En effet, le rapport annuel de la Cour des comptes pour les années 2016 et 2017 indique : « *Tous les nouveaux membres [de la Chambre des représentants] ont déposé leur déclaration de patrimoine à l'occasion du début de mandat. Il s'agit de 417 députés, y compris ceux qui ont occupé les sièges annulés. Quant aux 261 membres sortants, seuls 168 d'entre eux ont produit leur déclaration à l'occasion de la cessation de mandat, tandis que les autres (93) n'ont pas encore déposé leur déclaration, bien que l'opération de réception des déclarations ait été maintenue jusqu'en 2017, et ce, malgré le dépassement des délais légaux*¹²¹¹. » Ces agissements, contraires à la loi, continuent pourtant d'être pratiqués par certains députés dans la mesure où l'actuelle présidente de la Cour des comptes a relancé les anciens ministres et parlementaires de la dixième législature afin de transmettre les déclarations de patrimoine après la cessation de leurs fonctions¹²¹².

¹²⁰⁹ ROBLOT-TROIZIER Agnès, « La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat versus les nouvelles contraintes pesant sur les parlementaires » [en ligne], Titre VII n° 3, *La séparation des pouvoirs*, octobre 2019. [consulté le 21 janvier 2022] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-liberte-des-membres-du-parlement-dans-l-exercice-de-leur-mandat-versus-les-nouvelles-contraintes>

¹²¹⁰ L'article 158 de la Constitution de 2011 dispose : « *Toute personne, élue ou désignée, exerçant une charge publique doit établir, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement, dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci.* »

¹²¹¹ COUR DES COMPTES, *Rapport d'activités relatif aux exercices 2016 et 2017* [en ligne], 29 juillet 2018, p. 28 [consulté le 22 janvier 2022] http://www.courdescomptes.ma/upload/ftp/documents/Rapport_Cour%20des%20comptes_2016-2017_%20Fr.pdf

¹²¹² YOUNSI Mohamed, « Déclaration de patrimoine : El Adaoui relance les anciens ministres et parlementaires » [en ligne], *Le360*, 18 octobre 2021, [consulté le 22 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/declaration-de-patrimoine-el-adaoui-relance-les-anciens-ministres-et-parlementaires-247694>

De plus, malgré des recherches approfondies au niveau de la doctrine, sur le site Internet institutionnel de la chambre basse et dans la presse, aucune mention d'un rapport annuel relatif aux questions d'éthique et de déontologie, pourtant prévu à l'article 365 du RICR, n'est trouvable. Le secrétariat général de la Chambre des représentants a été contacté afin de comprendre les raisons de l'absence de ces rapports, cependant aucune réponse n'a été communiquée dans ce sens. On ignore à ce stade qui sont les députés chargés de veiller à l'application du code de conduite et de déontologie et on ne sait pas si ces rapports ont été effectivement rédigés, mais non publiés en raison de la confidentialité. Tout de même, l'absence d'informations sur ce sujet renforce le sentiment que l'adoption du code de conduite et de déontologie avait davantage pour objectif de créer un effet d'annonce au lieu d'être un vecteur efficace de transparence.

En matière de reddition des comptes, une amélioration louable au niveau de la publication d'informations relatives à l'activité des députés a pu être constatée. Le site Internet institutionnel de la Chambre des représentants permet désormais à ses visiteurs de consulter dans une rubrique dédiée, les questions écrites posées par chaque député et la réponse du département ministériel lorsqu'elle existe¹²¹³. De plus, il permet de prendre connaissance des propositions de loi déposées ainsi que des activités auxquelles chaque député doit participer. Enfin, il ouvre la possibilité pour les citoyens de prendre contact avec leurs représentants à travers l'envoi d'un message écrit. Cependant, le site Internet ne fait pas référence aux taux de présence des députés en commission ou aux séances publiques, aux positions de votes, aux amendements proposés et aux rapports édités. Il ne communique pas non plus sur la biographie des députés et ne fait pas mention de l'adresse des permanences électorales, lorsqu'elles existent. Aussi, le Code de conduite et de déontologie parlementaire prévoit à l'article 359 que chaque député crée son propre site Internet, sauf qu'ils demeurent introuvables malgré nos recherches. Par conséquent, et à l'exception des questions écrites publiées sur le site Internet et des questions orales diffusées à la télévision, il est difficile de juger de la performance de chaque député.

Ainsi, afin de rétablir le lien de confiance, particulièrement nécessaire dans une démocratie représentative, il est loisible au Parlement d'aller vers plus de transparence afin de

¹²¹³ CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Liste des membres* [en ligne], [consulté le 22 janvier 2022] <https://www.chambre-des-representants.ma/fr/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84-%D8%A3%D8%B9%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8/2021-2026>

permettre aux citoyens de suivre l'activité de leurs représentants¹²¹⁴. En outre, la crédibilité de l'institution législative ne peut être qu'entachée lorsqu'on remarque que ses membres ne respectent pas les règles qu'ils ont eux-mêmes adoptées. En matière d'intégrité et de probité, il est clair que la Chambre des représentants ne veille pas suffisamment à la bonne application des règles déontologiques, ou du moins ne permet pas au public de prendre connaissance des activités menées dans ce sens.

Enfin, il convient de souligner que parallèlement au renforcement de la légitimité des élus, l'ancrage d'une démocratie représentative au Maroc requiert la consolidation du pouvoir des représentants, leur permettant d'agir concrètement et faire du Parlement un lieu de pouvoir et non une « chambre d'enregistrement ».

B- La garantie de l'exercice effectif des compétences du Parlement.

Afin de garantir la mise en œuvre concrète de la démocratie représentative, il est primordial que les élus de la nation exercent le pouvoir législatif. Le constituant de 2011 a dans ce sens réhabilité de manière significative les compétences attribuées au Parlement et a même fait de l'opposition un véritable contre-pouvoir. Cependant, si les représentants n'exerçaient pas la plénitude des compétences qui leur sont dévolues, le rôle du Parlement comme instance centrale dans toute démocratie représentative paraîtrait superfétatoire. Dès lors, il convient d'atteindre une meilleure efficacité du travail parlementaire (1) notamment à travers une revalorisation des moyens mis à disposition des députés (2).

1- La recherche d'une meilleure efficacité du travail des représentants.

Dans le second chapitre du précédent titre, ont été identifiés l'ensemble des mécanismes prévus par le constituant de 2011 visant à réhabiliter l'institution législative ainsi qu'un certain nombre de limites qui entravent son action depuis l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale. D'aucuns peuvent être imputées à un manque de réactivité du gouvernement notamment lorsqu'il s'agit de répondre aux questions écrites ou orales des députés ou de participer aux missions exploratoires. D'autres relèvent directement des représentants notamment s'agissant du recours aux propositions de loi, la création des commissions d'enquêtes ou l'évaluation des politiques publiques. Étant donné que ces questions ont été traitées précédemment, nous ne

¹²¹⁴ JAVARY Baptiste, *La déontologie parlementaire*, DORD Olivier (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Nanterre - Paris X, 2019, p.425

reviendrons pas dessus à nouveau. Toutefois, il s'agit ici de s'interroger sur le rôle du Parlement et de l'opposition parlementaire plus précisément comme contre-pouvoirs.

Le régime parlementaire se caractérise notamment par la collaboration qui existe entre les pouvoirs exécutif et législatif. Partant de ce principe, il est normal que la majorité parlementaire soit au soutien du gouvernement notamment en matière législative. Ainsi, comme l'indiquait Adhémar Esmein en 1899 : « *Sous le gouvernement parlementaire, il est désirable et logique que l'initiative parlementaire soit très discrètement exercée par les membres du Parlement qui appartiennent à la majorité. La proposition des mesures importantes doit être réservée aux ministres. C'est la majorité qui les proposera par leur organe, mais avec ordre et discipline, c'est-à-dire dans les meilleures conditions* ¹²¹⁵. » En matière d'initiative législative, il est donc permis de s'attendre à une prééminence du gouvernement qui explique, sans la justifier, la faiblesse de l'adoption des propositions de loi. De même, la majorité n'empêche pas le contrôle de l'activité du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, mais elle veille à ce que ce contrôle ne conduise pas à l'engagement de la responsabilité gouvernementale¹²¹⁶.

Il est clair que l'opposition parlementaire dispose d'un rôle majeur dans toute démocratie représentative. Comme le souligne Bélih Nabli : « *Outre sa fonction de représentation (celle d'une minorité du corps électoral), la raison d'être de l'opposition parlementaire réside dans l'action de contrôler la majorité parlementaire / gouvernementale et de proposer des solutions politiques alternatives. En cela, elle a vocation à exercer un contre-pouvoir politique, qui tire sa légitimité du suffrage populaire* ¹²¹⁷. » Dans l'hypothèse où l'opposition parlementaire n'exercerait pas ses fonctions et qu'elle ne parviendrait pas à s'ériger comme un véritable contre-pouvoir, il est probable que l'opposition s'exprime ailleurs. Si les citoyens, en suivant les débats parlementaires, avaient l'impression que les décisions impopulaires adoptées par la majorité ne rencontraient aucun obstacle institutionnel efficace, il faudrait légitimement s'attendre à ce que l'opposition s'exprime au sein de la société à travers des manifestations qui peuvent parfois dégénérer et troubler l'ordre public. Dès lors, nous pouvons considérer qu'une opposition parlementaire efficace favoriserait la paix sociale et

¹²¹⁵ ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 2e éd., Paris, 1899, p. 97

¹²¹⁶ COLLIARD Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*. Presses de Sciences Po, 1978, p. 249

¹²¹⁷ BELIGH Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, no. 2, 2010, p. 125.

contribuerait à rétablir les liens de confiance devant exister entre les citoyens et leurs représentants. Car l'opposition parlementaire est théoriquement la plus légitime à exercer le pouvoir lorsque le peuple est insatisfait de l'action de la majorité, elle doit alors paraître comme une alternative sérieuse qui conduirait, si elle devenait majoritaire, à un changement avéré au niveau de la politique adoptée par son prédécesseur.

Or au Maroc, il n'est pas aisé de déterminer clairement la composition de l'opposition parlementaire. Sous la neuvième législature, elle était composée essentiellement du PAM, RNI, USFP et UC avant que le PI n'y fasse partie et que du RNI décide de rejoindre le gouvernement. Sous la dixième législature, il n'y avait initialement que deux partis d'opposition, le PAM et le PI, auxquels s'est ajouté le PPS en milieu de mandat. Enfin, sous la législature actuelle, l'opposition compte parmi ses rangs l'USFP, le MP, le PPS et le PJD (l'UC, bien que ne participant pas au gouvernement, a décidé soutenir la majorité¹²¹⁸). Il apparaît donc que l'opposition n'est pas homogène ni structurée dans la mesure où elle n'est pas capable de former une alliance qui aurait pour objectif de remplacer la coalition majoritaire. D'ailleurs, lorsque les électeurs marocains ont souhaité sanctionner le PJD lors des élections de 2021, en lui octroyant seulement 13 sièges au lieu de 125 et 106 qu'il détenait précédemment, ils ont voté pour un autre parti de la majorité, le RNI qui s'est allié avec les deux partis de l'ancienne opposition (PI et PAM). Somme toute, le paysage politique marocain ne facilite pas la logique de l'alternance.

En outre, le constituant de 2011 a confié à l'opposition des outils juridiques intéressants lui permettant d'intervenir en matière législative bien qu'étant politiquement minoritaire. Il s'agit de la saisine de la juridiction constitutionnelle. Rappelons à ce titre que l'article 132 alinéa 2 de la Loi fondamentale permet à un cinquième des députés et quarante conseillers de saisir la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Dès lors, l'exercice du contre-pouvoir juridictionnel¹²¹⁹ est conditionné par la capacité du contre-pouvoir politico-parlementaire d'intervenir. S'il est vrai que le constituant a ouvert la saisine de la Cour constitutionnelle aux justiciables¹²²⁰, le retard de l'adoption de la loi organique

¹²¹⁸ BOUDARHAM Mohammed, « L'UC et le MDS rejoignent la majorité de Aziz Akhannouch » [en ligne], *Le360*, 24 décembre 2021, [consulté le 24 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/officiel-luc-et-le-mds-rejoignent-la-majorite-de-aziz-akhannouch-251878>

¹²¹⁹ Voir dans ce sens HOURQUEBIE Fabrice, « Le contre-pouvoir enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre-pouvoirs » *op.cit.*

¹²²⁰ L'article 133 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *La Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.* »

relative à l'exception d'inconstitutionnalité¹²²¹ fait que l'opposition parlementaire est la plus à même de pouvoir saisir la juridiction constitutionnelle dans les conditions actuelles. Cependant, les statistiques de la saisine de la Cour constitutionnelle par les parlementaires démontrent un net désintérêt pour cet outil pourtant qualifié par la doctrine de « *l'une des principales armes de l'opposition*¹²²² ». En effet, comme indiqué précédemment, les statistiques publiées par la Cour constitutionnelle révèlent qu'elle a été saisie seulement six fois par la Chambre des représentants et deux fois par la Chambre des conseillers entre juillet 2011 et août 2022¹²²³. Notons également qu'une des six saisines des députés concernait la loi portant sur l'annulation et la liquidation du régime des retraites des représentants et donc impliquait directement leurs revenus¹²²⁴. À titre de comparaison, le Conseil constitutionnel français a reçu 210 saisines par les députés et sénateurs entre 2010 et 2020¹²²⁵.

Ainsi, bien que numériquement suffisante pour saisir la Cour constitutionnelle¹²²⁶, l'opposition parlementaire marocaine est cantonnée dans son rôle et n'apparaît pas comme un

¹²²¹ Après que le Parlement ait adopté la loi organique 86-15 relative à l'exception d'inconstitutionnalité, la Cour constitutionnelle, dans sa décision du 6 mars 2018, a déclaré certaines dispositions non conformes à la Constitution. Depuis, le texte a été modifié et approuvé en Conseil des ministres le 4 juin 2019. Seulement, aucune démarche n'a été effectuée depuis par le gouvernement afin d'inclure l'adoption du projet de loi organique dans le calendrier législatif et ce jusqu'à la rédaction de ces lignes en janvier 2022.

¹²²² DUTHEILLET de LAMOTHE Olivier, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007, p. 316

¹²²³ - Décision 115/21, Dossier n° 065/21 du 11/03/2021. Saisine de 87 députés concernant la loi adoptée le 9 février 2021 portant sur l'annulation et la liquidation du régime de retraite des députés prévu par la loi 24-92.

- Décision 106/20 Dossier n° 057/20 du 04/06/2020. Saisine de 81 députés concernant la procédure d'adoption de la loi 26-20 portant adoption du décret-loi °2.20.320 autorisant le gouvernement à dépasser le plafond des emprunts extérieurs fixé dans la loi de Finances 2020.

- Décision 66/17, Dossier n° 15/17 du 23/12/2017. Saisine de 82 députés au sujet de la loi de finance 68-17.

- Décision 40/17, Dossier n° 008/17 du 20/09/2017. Saisine de 84 députés concernant la loi n° 79-14 relative à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination.

- Décision 1015/16, Dossier n° 1485/16 du 19/08/2016. Saisine de 43 conseillers concernant la loi 71-14 portant sur le régime des retraites civiles, la loi 72-14 fixant l'âge de départ à la retraite et la loi 96-14 créant un régime collectif d'allocation retraite.

- Décision 937/14, Dossier n° 1396/14 du 19/06/2014. Saisine de 41 conseillers concernant la loi 115-13 portant sur la dissolution de deux conseils régionaux des pharmaciens d'officine du nord et du sud et la création d'une instance temporaire.

- Décision 931/13, Dossier n° 1388/13 du 30/12/2013. Saisine de 120 députés concernant la loi finance de l'année 2014 n° 110-13.

- Décision 921/13, Dossier n° 1377/13 du 13/08/2013. Saisine de 87 députés au sujet de la loi 129-01 modifiant les dispositions de l'article 139 du Code de procédure pénale.

¹²²⁴ Il s'agit de la décision 115/21 précitée.

¹²²⁵ Les statistiques sur la saisine du Conseil constitutionnel français sont disponibles sur le site Internet officiel du Conseil [consulté le 24 janvier 2022] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>

¹²²⁶ La saisine de la juridiction constitutionnelle marocaine est ouverte au cinquième des membres de la Chambre des représentants, soit 79 députés. Sous la neuvième législature, les partis d'opposition (RNI, PAM, USFP, UC) disposaient de 161 députés. Après le départ du PI et son remplacement par le RNI dans la majorité gouvernementale, le nombre des députés d'opposition a atteint 169 députés. Toutefois, aucun parti d'opposition ne disposait à lui seul du seuil requis pour la saisine de la Cour. Sous la dixième législature, le PAM et le PI ont continué de faire partie de l'opposition malgré une certaine réticence du PI au début de la législature qui déclarait

contre-pouvoir efficace. D'ailleurs, à cause de l'insuffisance des saisines, la Cour constitutionnelle elle-même, censée constituer un deuxième contre-pouvoir institutionnalisé, dispose d'un rôle diminué en attendant l'adoption de la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité.

À travers l'exemple de l'effacement de l'opposition, auquel s'ajoutent les nombreuses insuffisances qui caractérisent l'activité parlementaire au Maroc, on peut avancer que l'institution législative ne s'est pas saisie de l'ensemble des compétences qui lui ont été constitutionnellement dévolues. Elle continue d'agir comme « le bras droit » du gouvernement et dispose, en pratique, d'une marge de manœuvre réduite. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'inefficacité du travail parlementaire conduise certains citoyens ou organes de presse à se demander « *si la disparition du Parlement ne serait ni plus, ni moins qu'un grand pas vers le progrès démocratique*¹²²⁷ ». Bien évidemment, une telle solution ne peut être admise dans la mesure où le régime représentatif apparaît de nos jours comme un moyen essentiel de l'exercice démocratique. Toutefois, au lieu de fustiger un Parlement inefficace, il convient plutôt de s'intéresser aux raisons de cette inefficacité. Des discussions avec plusieurs parlementaires permettent de conclure qu'il est nécessaire de revaloriser les moyens matériels, humains et financiers mis à la disposition de la représentation nationale.

2- La revalorisation des moyens mis à disposition des représentants.

De par son rôle essentiel dans la vie démocratique d'un État, la représentation nationale doit disposer de moyens matériels, humains et financiers qui permettent aux représentants d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions. Au Maroc, le budget alloué à la chambre basse représente 0,20% du budget général de l'État¹²²⁸, soit 25% de plus que la part allouée dans le budget français à l'Assemblée nationale (0,15%)¹²²⁹. Pourtant, les députés

apporter un soutien critique au gouvernement auquel il souhaitait participer. Néanmoins, le PAM a lui seul disposait de 102 députés, ce qui lui permettait largement de pouvoir saisir la Cour constitutionnelle. Sous la onzième législature, l'opposition est fragmentée entre USFP, MP, PPS et PJD. Elle se compose de 97 députés mais aucun des quatre grands partis d'opposition ne dispose du seuil requis pour la saisine de la Cour.

¹²²⁷ ELAZIZI Abdelatif, « Édito – Maroc. À quoi sert encore le Parlement ? » [en ligne], *Le Courrier de l'Atlas*, 20 septembre 2020, [consulté le 24 janvier 2022] <https://www.lecourrierdelatlas.com/edito-maroc-a-quoi-sert-encore-le-parlement/>

¹²²⁸ Nous avons calculé cette moyenne en nous référant à la loi de finance de l'année 2019 in Dahir n°1-18_104 du 20 décembre 2018 portant promulgation de la loi de finances n°80-18 pour l'année budgétaire 2019, B.O n° 6736 bis du 21 décembre 2018, p. 2037-2040

¹²²⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Présentation du budget 2020* [en ligne], [consulté le 24 janvier 2022] [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/budget/Présentation-Budget-AN-2020.html#:~:text=L'Assembl%C3%A9e%20nationale%20compte%20577,et%20contractuels%20dans%20les%](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/budget/Présentation-Budget-AN-2020.html#:~:text=L'Assembl%C3%A9e%20nationale%20compte%20577,et%20contractuels%20dans%20les%20)

marocains, contrairement à leurs homologues français, disposent de moyens insuffisants pour l'exercice de leur mandat.

Chaque député marocain perçoit une indemnité mensuelle de 35.000 dirhams (3500 euros environ) tandis que les présidents des groupes ou des commissions parlementaires perçoivent une indemnité de 41.000 dirhams (4100 euros environ)¹²³⁰. Les députés disposent également de plusieurs avantages comme la délivrance d'une carte gratuite de l'ONCF (permettant des voyages illimités par train) ou une indemnité forfaitaire sur les frais de carburant et de péage pour ceux qui se déplacent en voiture¹²³¹. Aussi, les représentants provenant de villes lointaines peuvent être hébergés gratuitement trois nuitées à l'hôtel de leur choix et leurs frais de mission sont indexés sur ceux des directeurs de l'administration centrale¹²³². Seulement, en évoquant le salaire des députés, l'opinion publique peut avoir « *une perception très défavorable et des critiques – souvent fantasmatiques – sur les avantages perçus par les députés et leur train de vie*¹²³³. » Après tout, il est légitime que les députés perçoivent une indemnité qui leur garantit une indépendance financière et matérielle. Elle est même la conséquence de la professionnalisation du mandat parlementaire qui constitue de nos jours une activité à plein-temps. Cependant, verser une indemnité aux députés ne suffit pas à garantir une efficacité au niveau du travail parlementaire. Elle doit être accompagnée par l'octroi de moyens humains, financiers et matériels, qui permettent à chaque député d'exercer ses fonctions dans les meilleures conditions.

Or au Maroc, comme le soulignait l'ancien député Abdelatif Ouahbi : « *La faiblesse des performances du Parlement n'est pas due seulement à la nature des composantes humaines des parlementaires, mais dans le manque de moyens matériels et humains de l'institution qui pourraient aider les parlementaires à s'acquitter de leurs tâches. Un parlementaire n'est pas censé avoir la capacité de légiférer ou de connaître toutes les questions pour que nous puissions le tenir responsable de sa production normative. Il convient de souligner que d'autres*

[20services.&text=Le%20budget%20initial%20de%202019,14%20M%E2%82%AC%20de%20d%C3%A9pense](#)

¹²³⁰ EL HOURRI Abdelali, « Après les législatives, voici ce que coûte le Parlement au budget de l'État » [en ligne], *Médias24*, 13 octobre 2016, [consulté le 24 janvier 2022] <https://medias24.com/2016/10/13/apres-les-legislatives-voici-ce-que-coute-le-parlement-au-budget-de-letat/>

¹²³¹ *Ibid.*

¹²³² *Ibid.*

¹²³³ Nous avons emprunté l'expression à DIABI Frédéric, « Les Français et le Parlement, représentations et attentes », in ROZENBERG Olivier et VIKTOROVITCH Clément (dir.), *Le Parlement et les citoyens*, Cahiers du CEVIPOF n° 58, octobre 2014, p. 20.

institutions législatives dans le monde fournissent à leurs parlementaires une expertise qui les aide à formuler leurs idées et orientations et ensuite les convertir en textes législatifs permettant de mettre en œuvre le programme électoral dans son volet législatif¹²³⁴. » Un autre député du PAM déclarait à l'occasion du débat sur la loi de finance de 2022 : « Certains disent que les partis n'investissent pas des candidats compétents aux élections législatives et donc, une fois élus, les députés ne parviennent pas à suivre les débats sur la loi de finance. Or, voulons-nous d'un Parlement composé exclusivement d'experts en économie alors que cette institution est censée être le reflet de la société qui comprend des analphabètes, des médecins, des agricultures et des bouchers ? il est impossible que chaque parlementaire soit capable de comprendre les détails compliqués du projet de loi de finance, quelle que soit sa formation, et cela en deux semaines ou même un mois. Je dis cela dans le but de donner aux parlementaires des moyens nécessaires pour analyser la loi de finance [...]. Il convient de permettre à chaque député de disposer d'un assistant parlementaire afin de l'aider dans son travail¹²³⁵. »

En effet, les députés marocains ne disposent pas d'assistants parlementaires. Au sein de la Chambre des représentants, des cadres sont affectés à chaque groupe parlementaire (plus de vingt députés) avec une moyenne d'un cadre pour cinq députés et sont souvent monopolisés par les présidents de groupes¹²³⁶. De plus, les groupements parlementaires (moins de 20 députés) ne disposent d'aucun cadre ou attaché parlementaire. Il est alors compliqué pour des députés qui n'auraient pas une formation juridique, économique ou linguistique avancée, d'être performant en matière législative lorsqu'ils doivent défendre leurs points de vue face à des ministres pouvant compter sur l'appui de leur cabinet en plus des cadres administratifs. Par ailleurs, qu'il nous soit permis de souligner certaines observations que nous avons pu constater durant la période de notre stage effectué entre juin et juillet 2015 au sein de la Chambre des représentants. Au cours de cette période, nous avons remarqué que certains députés faisaient le choix de recruter des assistants parlementaires en les rémunérant sur leur fond propre lorsque d'autres préféraient recourir aux étudiants stagiaires. Aussi, nous avons constaté que les députés ne disposaient pas bureaux ou assistants personnels, à l'exception des présidents de groupes ou de commissions parlementaires et des membres du bureau de la Chambre (huit vice-présidents,

¹²³⁴ OUAHBI Abdelatif, « Les perturbations de l'opération législative » (en arabe), OUAHBI Abdelatif & TAREQ Hassan (dir.), *Du Parlement من وحي البرلمان* (en arabe), Institut moderne du livre, Beytouth, 2015, p.62

¹²³⁵ EL MAKHTOUM Yasser, « Touizi du PAM : " le Parlement est composé d'analphabètes, d'agriculteurs et de boucher ... nous demandons un assistant parlementaire pour chaque député" » [en ligne] (en arabe), *Alyaoum24*, 27 octobre 2021, [consulté le 25 janvier 2022] <https://alyaoum24.com/1597345.html>

¹²³⁶ BOUDARHAM Mohammed, « Ce que gagnent (réellement) nos députés » [en ligne], *Telquel*, 18 juillet 2017, [25 janvier 2022] https://telquel.ma/2017/07/18/ce-gagnent-reellement-deputes_1554465

deux questeurs et trois assesseurs). Enfin, il est compliqué pour les députés de recevoir du public dans la mesure où chaque groupe parlementaire dispose d'un espace dédié dans lequel se trouvent plusieurs bureaux mis à la disposition de tous les députés du groupe. Cela ne facilite pas la tenue des réunions ou des conférences de presse dans la mesure où il s'agit d'un espace de travail partagé.

En outre, il convient de souligner que l'institution législative ne prend pas en charge les frais liés à l'ouverture d'une permanence parlementaire dans laquelle les députés pourraient recevoir les citoyens de leur circonscription. Certains choisissent donc d'utiliser leurs fonds propres afin d'ouvrir des permanences et de recruter un assistant à mi-temps pour garder contact avec les habitants. Notons également que les députés ne disposent pas d'une enveloppe budgétaire qui leur permettrait de financer des projets locaux ou soutenir des associations opérant dans leur circonscription. Comme souligné précédemment, ils ne disposent pas non plus d'un site Internet dans lequel ils pourraient informer le public de leurs activités et actualités. Certains députés choisissent alors d'utiliser leurs pages Facebook afin de communiquer avec les citoyens.

Somme toute, les moyens mis à la disposition de la représentation nationale marocaine sont faibles et insuffisants. S'il est vrai que les partis politiques doivent faire un effort pour investir des candidats disposant de capacités intellectuelles solides, cela ne supprime pas pour autant le besoin de mettre en place un système d'attachés parlementaires. Ces derniers devraient être choisis par les députés, dans le respect des règles déontologiques¹²³⁷, afin de les accompagner dans l'accomplissement de leurs missions parlementaires et créer une forme d'équilibre par rapport aux membres du gouvernement qui disposent de moyens plus conséquents. Il s'agit à notre sens d'une condition nécessaire pour l'instauration d'une démocratie représentative où l'élu ne fait pas que de la figuration mais dispose des moyens essentiels lui permettant d'exercer les compétences qui lui sont dévolues. En effet, la réhabilitation du Parlement marocain ne passe plus nécessairement par un élargissement de ses domaines d'attributions ou par un allègement des mécanismes de rationalisation du

¹²³⁷ La référence ici aux règles déontologiques renvoie à « l'affaire Fillon » à travers laquelle l'opinion publique française a appris que le candidat à l'élection présidentielle de 2017 François Fillon employait son épouse comme assistante parlementaire. Il est nécessaire donc, si le régime des assistants parlementaires était adopté au Maroc, de prendre des mesures visant à encadrer leur recrutement de manière à éviter tout écart déontologique.

parlementarisme, elle requiert plutôt l'octroi de moyens humains, financiers et matériels permettant de garantir aux élus une véritable autonomie et une meilleure efficacité¹²³⁸.

Toutefois, même en combinant l'ensemble des solutions proposées (adoption d'un nouveau mode de scrutin, amélioration de la représentativité, moralisation et reddition des comptes, recherche d'une meilleure performance des élus notamment à travers l'octroi de moyens humains, financiers et matériels ...) cela ne suffirait probablement pas à rétablir la confiance entre les citoyens et les représentants. Notons à titre de comparaison que la France, qui est un pays dans lequel le régime représentatif est profondément ancré, a traversé une période difficile à l'occasion du mouvement des « gilets jaunes » qui traduisait un véritable mal-être démocratique¹²³⁹. Par conséquent, il semble primordial de ne pas se contenter de réformes visant à réhabiliter la représentation nationale, mais il convient également de chercher à placer le citoyen au cœur du processus décisionnel, à travers un enrichissement de la démocratie représentative par d'autres formes de démocratie.

Paragraphe 2- Une démocratie représentative enrichie.

Selon l'historien et sociologue Pierre Rosanvallon : « *Les citoyens acceptent de moins en moins de se contenter de voter et de donner un blanc-seing à ceux qui les représentent. Ils veulent voir leurs opinions et leurs intérêts plus concrètement et plus continûment pris en compte. Un pouvoir n'est maintenant perçu comme légitime que s'il se soumet régulièrement à une épreuve de discussion et de justification*¹²⁴⁰. » Ce constat dressé à partir d'une analyse de la société française est également valable pour la société marocaine. L'élection ne suffit plus à légitimer la décision politique qui doit davantage être élaborée dans le cadre d'une démarche participative incluant les forces vives de la nation. De plus, l'opinion publique demeure vigilante aux décisions adoptées par le gouvernement et n'hésite pas à se mobiliser lorsqu'elle croit cela nécessaire. Par conséquent, la survie du régime représentatif ne peut être que favorisée

¹²³⁸ À ce titre, il convient de s'inspirer de l'Assemblée nationale française qui octroie des moyens humains et matériels aux députés pour leur permettre d'exercer leur mandat. Voir dans ce sens ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n°17 : La situation matérielle du député* [en ligne], [consulté le 25 janvier 2022] <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/la-situation-materielle-du-depute>

¹²³⁹ GRUNBERG Gérard, « Les "gilets jaunes" et la crise de la démocratie représentative. » *op.cit.*

¹²⁴⁰ ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie*, Seuil, 2006, p.302.

par le développement de la démocratie participative (A) ainsi qu'à travers une amélioration des mécanismes de la démocratie locale (B).

A- Le développement de la démocratie participative.

La démocratie participative est habituellement définie comme l'ensemble des procédés qui permettent d'associer les citoyens aux décisions publiques. Pour certains auteurs, la démocratie directe, qui s'exerce notamment par référendum, serait « *la forme ultime de la démocratie participative puisque la participation du peuple va jusqu'à lui permettre de décider lui-même et non pas seulement contribuer, aux côtés des représentants du peuple, à l'élaboration d'une décision*¹²⁴¹. » Au Maroc, le constituant de 2011 a permis d'intégrer dans le processus décisionnel des mécanismes de démocratie participative et directe. Néanmoins, au regard de la pratique, il convient de développer davantage le recours à la participation citoyenne dans l'élaboration de la décision publique (1) et permettre de manière mesurée la participation des citoyens dans l'adoption de la décision publique (2).

1- Une participation effective des citoyens dans l'élaboration de la décision publique.

La première phrase du préambule de la Loi fondamentale de 2011 évoque « *les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance* » et l'article 6 indique que les pouvoirs publics doivent œuvrer pour la création des conditions permettant « *la participation [des citoyens] à la vie politique, économique, culturelle et sociale* ». Il s'agit là d'un signe incontestable de l'intérêt porté par le constituant à la démocratie participative qui permet, sans avoir vocation à la remplacer, de conforter et compléter la démocratie représentative. À ce titre, le constituant a prévu deux outils permettant de favoriser la participation des citoyens à l'échelon national, il s'agit des motions législatives (article 15) et le droit de pétition (article 16). Afin de mettre en œuvre ces deux principes constitutionnels, le législateur organique a adopté les lois 44-14 et 64-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics pour la première et du droit de présenter des motions en matière législative pour la seconde¹²⁴².

¹²⁴¹ COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 4^{ème} édition, Issy-les-Moulineaux, 2019, p. 725

¹²⁴² Dahir n° 1-16-107 du 28 juillet 2016 portant promulgation de la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics, B.O n°6492 du 18 août 2016, p.1325

S'agissant du droit de pétition, l'article 6 alinéa 2 de la loi organique 44-14 dispose : « *La liste d'appui à la pétition doit être signée par au moins 5000 personnes appuyant la pétition et être accompagnée de copies de leurs cartes nationales d'identité.* » Ce chiffre, jugé difficilement atteignable¹²⁴³, a été revu à la baisse à l'occasion de l'adoption de la loi organique 70-21 qui exige, dans son article premier, 4000 signatures mais garde la condition des copies des cartes nationales d'identité¹²⁴⁴. Néanmoins, force est de constater la faible utilisation de cet outil. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique, seules onze pétitions ont été déposées dont sept ont été déclarées irrecevables¹²⁴⁵. La faiblesse de ces chiffres peut être expliquée par la procédure mise en place par le législateur organique. Au lieu de recourir au numérique pour permettre à chaque citoyen, quel que soit son lieu de résidence, de signer les pétitions ; la loi 44-14 exige que la transmission se fasse au format papier en joignant une copie de 5000 puis 4000 cartes d'identité. Il peut être difficile, même pour un citoyen intéressé par l'objet de la pétition, de faire confiance à ses porteurs en leur adressant une copie de sa carte d'identité avec toutes les informations qu'elle contient. De même, selon le chercheur Franseco Colin, la méfiance généralisée envers les institutions pourrait « *susciter la crainte auprès de certains citoyens qu'ils soient pris pour cible par l'État en raison de leurs activités politiques* »¹²⁴⁶.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi organique 44-14, une pétition, pour être recevable, doit poursuivre un but d'intérêt général. La difficulté de définir la notion d'intérêt général, à moins de retenir une définition purement négative qui l'oppose aux intérêts particuliers, confère *in fine* un large pouvoir d'appréciation à la commission chargée de l'évaluation des pétitions. En outre, l'article 4 de la loi organique précitée indique que les pétitions sont déclarées irrecevables « *lorsqu'elles contiennent des revendications, des propositions ou des recommandations qui portent atteinte aux constantes fédératrices de la nation relatives à la religion musulmane, à l'unité nationale, à la forme monarchique de l'État,*

Dahir n° 1-16-108 du 28 juillet 2016 portant promulgation de la loi organique n° 64-14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative, B.O n°6492 du 18 août 2016, p.1327
¹²⁴³ « L'OMDH plaide pour l'allègement des modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions » [en ligne], *Le Matin*, 07 janvier 2016, [consulté le 28 janvier 2022] <https://lematin.ma/journal/2016/l-omdh-plaide-pour-l-allegement-des-modalites-d-exercice-du-droit-de-presenter-des-petitions/239022.html>

¹²⁴⁴ Dahir n° 1-21-101 du 8 septembre 2021 portant promulgation de la loi organique n° 70-21 modifiant et complétant la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics, B.O n° 7021 du 13 septembre 2021.

¹²⁴⁵ Les statistiques sont disponibles sur le site https://www.eparticipation.ma/espace/liste_petitions [consulté le 28 janvier 2022]

¹²⁴⁶ COLIN Francesco, « (Un)Participatory Democracy ? The Limits of Institutional Petitions in Morocco » [en ligne] (en anglais), *MIPA*, 29 novembre 2019, [consulté le 28 janvier 2022] <https://mipa.institute/7112>

au choix démocratique ou aux acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux tels que prévus par la Constitution ». Le même article ajoute d'autres motifs d'irrecevabilité, notamment lorsque les pétitions portent : « *sur des questions relatives à la sécurité intérieure, à la défense nationale ou à la sécurité extérieure de l'État ; sur des affaires soumises à la justice ou ayant fait l'objet d'une décision de justice ; sur des faits soumis à l'examen des commissions d'enquête parlementaires.* » Sont également irrecevables selon le même article les pétitions « *qui portent atteinte au principe de continuité du service public et au principe de l'égalité des citoyens dans l'accès aux services publics ; qui revêtent un caractère syndical ou partisan étroit ; qui revêtent un caractère discriminatoire ou qui contiennent des propos injurieux, diffamatoires, trompeurs ou outrageants envers les institutions ou les personnes.* »

En prenant connaissance des motifs d'irrecevabilité, il est possible de considérer que le législateur organique a excessivement encadré les domaines sur lesquels peuvent porter les pétitions. Rappelons à ce titre que l'article 64 de la Constitution garantit l'immunité parlementaire aux représentants et conseillers lorsqu'ils expriment leur opinion hormis le cas où elle « *met en cause la forme monarchique de l'État, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi.* » La lecture combinée de l'article 64 de la Constitution et de l'article 4 de la loi organique 44-14 indique alors que les parlementaires auraient une liberté d'expression plus large que celle conférée au peuple souverain. Il est certes normal d'inclure dans les irrecevabilités les expressions qui seraient contraires à la loi pénale (discrimination, diffamation, injure ou même atteintes aux constantes fédératrices de la nation). Toutefois, on peut se demander pour quelles raisons serait irrecevable une pétition portant sur des questions relatives à la sécurité intérieure, à la défense nationale ou à la sécurité extérieure de l'État ? Si certains citoyens demandaient, à travers une pétition, un déploiement plus important des forces de l'ordre dans leur région afin de lutter contre l'insécurité, serait-ce considéré alors comme une pétition irrecevable car portant sur la sécurité intérieure de l'État ? De même, pour quelles raisons une pétition portant sur une affaire ayant fait l'objet d'une décision de justice ou soumise à l'examen d'une commission d'enquête parlementaire devrait être déclarée irrecevable ?

S'agissant des motions législatives, l'article 7 alinéa 2 de la loi organique 64-14 dispose : « *La liste d'appui à la motion doit être signée par au moins 25.000 personnes appuyant la motion et être accompagnée de copies de leurs cartes nationales d'identité.* » Ce nombre a été ramené à 20.000 conformément aux dispositions de l'article premier de la loi

organique 71-21¹²⁴⁷. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la loi 64-14, seules deux motions législatives ont été déposées réunissant à peine 224 et 39 signatures sur les 20.000 exigées¹²⁴⁸. En outre, s'agissant des recevabilités, la loi organique exige que la motion législative poursuive un but d'intérêt général (article 5) et qu'elle porte sur des matières qui relèvent du domaine de la loi (article 3). Toutefois, sont irrecevables les motions portant sur les lois constitutionnelles, les lois organiques, les lois d'amnistie, les textes relatifs au domaine militaire, à la sécurité intérieure, à la défense nationale ou à la sécurité extérieure de l'État ainsi que les textes qui seraient contraires aux conventions internationales ratifiées par le Royaume (article 4).

Face à la faiblesse des résultats (onze pétitions dont sept déclarées irrecevables et deux motions législatives réunissant 1,15% et 0,20 % des signatures), il convient de chercher à comprendre les raisons expliquant ce l'on peut légitimement qualifier d'échec de mise en œuvre des mécanismes de la démocratie participative à l'échelle nationale. D'abord, si les seuils semblent raisonnables (4000 pour les pétitions et 20.000 pour les motions législatives), la difficulté technique liée à l'envoi des cartes nationales d'identité peut expliquer la réticence de certains à recourir à ces procédés. De même, seuls les citoyens marocains inscrits sur les listes électorales peuvent signer les pétitions ou motions législatives¹²⁴⁹, ce qui prive *de facto* environ sept millions de citoyens en âge de voter de pouvoir y participer¹²⁵⁰.

Ensuite, la raison qui nous paraît la plus plausible pour expliquer l'échec du recours à ces deux mécanismes réside dans la faiblesse de la démocratie représentative elle-même. En effet, comme la démocratie participative ne constitue pas une alternative à la démocratie représentative, le recours des citoyens aux pétitions et aux motions législatives suppose qu'ils aient confiance en la capacité des représentants et du gouvernement à répondre fidèlement à leurs demandes. Or, au regard de la défiance que les Marocains portent pour la classe politique, il est légitime de penser que certains refuseraient de créer ou de signer des pétitions car ils

¹²⁴⁷ Dahir n° 1-21-102 du 8 septembre 2021 portant promulgation de la loi organique n° 71-21 modifiant et complétant la loi organique n° 64-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative, B.O n° 7021 du 13 septembre 2021.

¹²⁴⁸ Les statistiques ont été mise à jour en août 2020 et sont disponibles sur le site :

https://www.eparticipation.ma/espace/liste_petitions/motion [consulté le 14 août 2022]

¹²⁴⁹ MINISTÈRE DELEGUÉ AUPRÈS DU CHEF DU GOUVERNEMENT CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE, *Guide du droit de présenter des motions aux pouvoirs publics & Guide du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics* (en arabe) [en ligne], [consultés le 28 janvier 2022] https://www.eparticipation.ma/sites/default/files/documents/Motion/guide/Guide_Motion_Ar.pdf

¹²⁵⁰ Selon les statistiques du HCP, la population marocaine en âge de voter s'élève à 24,3 millions en 2021. Lors des élections législatives de la même année, le nombre d'inscrits sur les listes électorales avoisinait les 17,5 millions de citoyens.

considéreraient que le gouvernement et le Parlement ne leur accorderaient pas l'attention nécessaire. D'ailleurs, en prenant connaissance des trois pétitions jusqu'à présent déclarées recevables, on peut se rendre compte que le gouvernement se contente dans sa réponse de rappeler l'évolution des législations et des réformes dans les domaines sur lesquels portent les pétitions, sans jamais s'engager dans une réforme nouvelle ou répondre favorablement à la demande des pétitionnaires. Prenons l'exemple de la pétition n° 692515 relative à la création d'un fonds spécial de lutte contre le cancer et réunissant plus de 40.000 signatures¹²⁵¹. Dans sa réponse, le Chef du gouvernement a expliqué que la création d'un fonds spécial serait contraire à l'article 25 de la loi de finance 110-13 dans la mesure où le gouvernement a préalablement inclus dans le budget du ministère de la Santé des fonds permettant la lutte contre le cancer. Il s'agit donc d'un rejet assez clair malgré les indications de l'exécutif rappelant que conformément aux directives royales, il s'était engagé à généraliser la couverture sociale, ce qui profiterait aux malades atteints d'un cancer¹²⁵².

Enfin, le recours aux pétitions et motions, avec toute la technicité que cela suppose, ne peut résister à l'heure du développement des réseaux sociaux. Depuis l'adoption de la Constitution de 2011 dans le sillage du « Printemps arabe », on constate que l'outil numérique est devenu un moyen incontournable d'expression de l'opinion publique. La mobilisation de la société civile et des citoyens à travers les réseaux sociaux pour l'affaire Amina Al-Filali a conduit à la suppression de l'article 475 du Code pénal¹²⁵³. De même, l'émoi suscité par l'affaire Hajar Raissouni a conduit au prononcé d'une grâce royale¹²⁵⁴. Le boycott initié sur les réseaux sociaux en avril 2018 contre l'augmentation du coût de la vie a été suivi de mesures concrètes de la part des sociétés concernées et aurait même conduit, selon certains, à l'éviction du ministre de l'Économie qui avait qualifié d'« étourdis » les participants à cette opération¹²⁵⁵. L'opposition de l'opinion publique au projet de loi 22-20 encadrant l'usage des réseaux sociaux

¹²⁵¹ PLATEFORME NATIONALE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE, *Présentation des pétitions* [en ligne] (en arabe), pétition déposée le 14 février 2020, [consulté le 29 janvier 2022]

https://www.eparticipation.ma/espace/detail_petition/673

¹²⁵² *Ibid.*

¹²⁵³ CHAKIR ALAOUI Mohamed, « La revanche posthume de Amina Filali » [en ligne], *Le360*, 09 janvier 2014, [consulté le 29 janvier 2021] <https://fr.le360.ma/societe/la-revanche-posthume-de-amina-filali-8359>

¹²⁵⁴ « Le roi du Maroc gracie la journaliste Hajar Raissouni, condamnée pour " avortement illégal " » [en ligne], *Le Monde*, 16 octobre 2019, [consulté le 29 janvier 2022] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/10/16/le-roi-du-maroc-gracie-la-journaliste-hajar-raissouni-condamnee-pour-avortement-illegal_6015765_3212.html

¹²⁵⁵ SENHAJI Fayza, « Limogeage de Boussaid : une nouvelle conséquence du séisme politique » [en ligne], *Le360*, 02 août 2018, [consulté le 29 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/limogeage-de-boussaid-une-nouvelle-consequence-du-seisme-politique-171484>

a également conduit le gouvernement à abandonner l'adoption de ce texte liberticide¹²⁵⁶. En 2022, une large campagne intitulée « #justicepourthamibennani » s'est déclenchée sur les réseaux sociaux pour soutenir une mère ayant perdu son fils en 2007 dans des circonstances mystérieuses et réclamer que justice soit faite¹²⁵⁷ et une autre revendiquait le départ du Chef du gouvernement Aziz Akhouch après la flambée des prix des carburants¹²⁵⁸.

Par conséquent, sur les questions suscitant une forte adhésion nationale, le recours aux mécanismes constitutionnels de démocratie participative s'avère des plus inefficaces. La participation s'exerce de nos jours à travers la mobilisation des citoyens sur les réseaux sociaux. Outil simple, pratique et à la portée d'un grand nombre, le recours à l'outil numérique est pris au sérieux par les gouvernants dans la mesure où les mobilisations qu'il suscite peuvent se transformer, à l'instar de ce qui s'est déroulé au cours du « Printemps arabe », en des manifestations vagues troublant l'ordre public et conduisant à la chute des gouvernements. Ainsi, il n'est pas certain que les mécanismes de la démocratie participative instaurés par le constituant de 2011 permettent de pallier le déficit démocratique du régime représentatif. Au contraire, nous considérons que la démocratie participative, en raison de son caractère éminemment délibératif et non décisionnel, ne peut se développer qu'à travers le rétablissement de la confiance entre les citoyens et leurs représentants. Un recours fréquent aux pétitions et aux motions législatives pourrait alors être interprété comme un signal fort d'un rétablissement de cette confiance et non pas comme une solution à la crise du système représentatif.

Évidemment, nous ne plaidons pas ici pour la suppression des mécanismes de la démocratie participative à l'échelle nationale. Toutefois, contrairement à ce que pense une

¹²⁵⁶ Le 17 avril 2020, des extraits du projet de loi 22-20 encadrant l'usage des réseaux sociaux ont été publiés sur Facebook. Adopté par le Conseil du gouvernement le 19 mars 2020 sans être rendu public, le projet de loi avait pour objectif notamment d'incriminer l'appel au boycott de produits et la diffusion de fausses informations suscitant le doute sur la qualité ou la sécurité d'un produit. Cependant, face à la mobilisation de l'opinion publique et de la société civile, le gouvernement a décidé d'abandonner ce projet de loi. Voir dans ce sens : AEH, « Loi anti-fake news : Pluie de critique et attaque frontales contre l'Exécutif » [en ligne], *Médias24*, 29 avril 2020, [consulté le 29 janvier 2022] <https://medias24.com/2020/04/29/loi-anti-fake-news-pluie-de-critiques-et-attaques-frontales-contre-l-executif/>

¹²⁵⁷ Voir dans ce sens KAMAL IDRISSE Hayat, « Affaire Thami Bennani : Menaces de mort contre la mère et les défenseurs de sa cause » [en ligne], *L'observateur*, 28 janvier 2022, [consulté le 29 janvier 2022] <https://lobservateur.info/article/101768/maroc/socieacuteteacute/affaire-thami-bennani-menaces-de-mort-contre-la-mere-et-les-defenseurs-de-sa-cause>

¹²⁵⁸ « Maroc : que dit le mouvement de protestation contre le Premier ministre du climat politique et social dans le pays ? », [en ligne], *TV5 Monde*, 10 août 2022, [consulté le 21 août 2022] <https://information.tv5monde.com/info/maroc-que-dit-le-mouvement-de-protestation-contre-le-premier-ministre-du-climat-politique-et>

partie de la doctrine¹²⁵⁹, nous considérons que la démocratie participative ne sert pas à pallier les faiblesses de la démocratie représentative, du moins dans le contexte marocain. La démocratie participative est de plus en plus vitale dans la vie démocratique d'un État. Elle confère une légitimité aux décisions publiques à travers l'introduction d'une certaine horizontalité dans les rapports entre les citoyens et les gouvernants. Cependant, l'ouverture de la démocratie participative aux citoyens, aussi souhaitable soit-elle, requiert la réintroduction de la confiance envers les élus et les gouvernants. Cette confiance est une condition *sine qua non* du développement des mécanismes participatifs.

Enfin, si le recours à la démocratie participative mérite d'être facilité, développé et étendu, l'usage de l'outil référendaire doit faire l'objet néanmoins d'un usage prudent et parcimonieux.

2- Une participation mesurée des citoyens dans l'adoption de la décision publique.

Le référendum constitue de nos jours l'unique mécanisme participatif associant les fonctions de participation et de décision¹²⁶⁰. Pourtant, le recours à ce procédé suscite une méfiance auprès d'un large courant doctrinal notamment au regard des dérives qu'il peut engendrer¹²⁶¹. En effet, l'histoire constitutionnelle européenne démontre clairement le risque de l'utilisation plébiscitaire de l'outil référendaire. Napoléon s'en servait pour renforcer son pouvoir personnel au détriment de la séparation des pouvoirs, tandis que le régime nazi détournait les procédés plébiscitaires entraînant des conséquences graves¹²⁶².

Au Maroc, dix référendums ont été organisés depuis l'accession du Royaume à l'indépendance dont huit visaient à réviser la Constitution ou adopter une nouvelle¹²⁶³. Le

¹²⁵⁹ BLONDIAUX Loïc, *La démocratie participative* [entretien] [en ligne], mené par CHATEAUNEUF-MALCLES Anne pour SES-ENS, 15 janvier 2018, [consulté le 29 janvier 2022] <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>

¹²⁶⁰ MOREL Laurence et PAOLETTI Marion, « Introduction. Référendums, délibération, démocratie », *Participations*, vol. 20, n° 1, 2018, p. 7

¹²⁶¹ MOREL Laurence, *La question du référendum*, Presses de Sciences Po, 2019, p. 179.

¹²⁶² FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 53, n° 1, 2003, p. 75.

¹²⁶³ Il s'agit des :

- Référendum constitutionnel du 7 décembre 1962.
- Référendum constitutionnel du 24 juillet 1970.
- Référendum constitutionnel du 1^{er} mars 1972.
- Référendum visant à réviser l'article 21 de la Constitution, organisé le 23 mai 1980.
- Référendum visant à réviser les articles 43 et 95 de la Constitution, organisé le 30 mai 1980.
- Référendum relatif à l'Union arabe africaine du 31 août 1984.

constituant de 2011, s'il a cherché de manière incontestable à favoriser la démocratie participative, il n'est cependant pas allé aussi loin s'agissant de l'outil référendaire. Bien que l'article 2 de la Loi fondamentale dispose que la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants, l'outil référendaire n'est réservé qu'à la révision de la Constitution. Cela signifie que le référendum législatif, tel que prévu par l'article 11 de la Constitution française de 1958¹²⁶⁴, n'est pas adopté dans la Loi fondamentale marocaine. De même, aucun mécanisme permettant une initiative citoyenne n'est prévu par le constituant. Certes, les citoyens inscrits sur les listes électorales peuvent déposer une motion législative. Toutefois, l'adoption de cette dernière demeure tributaire du bon vouloir de la majorité parlementaire.

Les arguments contre le développement ou l'utilisation de l'outil référendaire sont nombreux et connus. Selon le politologue Benjamin Barber : « *les référendums, les programmes d'initiative, s'ils ne sont pas accompagnés d'un dialogue et d'une délibération publics, sont la porte ouverte au plébiscite, à toutes sortes de manipulations au service d'une élite politique ou financière*¹²⁶⁵ ». En plus du risque plébiscitaire, le caractère binaire du choix ne favorise pas le consensus et le compromis¹²⁶⁶. Par ailleurs, la technicité des questions posées peut largement dépasser les compétences d'un *bonus pater familias*¹²⁶⁷ (cas du Brexit où les citoyens anglais ont voté pour la sortie de l'Union européenne sans connaître préalablement l'ensemble des conséquences liées à cette décision). Enfin, il peut arriver que les référendums et les initiatives populaires soient un obstacle aux droits fondamentaux en raison du conservatisme qu'ils véhiculent¹²⁶⁸. Néanmoins, ces arguments ne doivent pas empêcher toute

-
- Référendum visant à prolonger la durée du mandat de la Chambre des représentants, organisé le 1^{er} décembre 1989.
 - Référendum révisionnel du 14 septembre 1992.
 - Référendum révisionnel du 13 septembre 1996.
 - Référendum constitutionnel du 1^{er} juillet 2011.

¹²⁶⁴ L'article 11 alinéa 1 de la Constitution française de 1958 dispose : « *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.* »

¹²⁶⁵ Cité par PAOLETTI Marion et MOREL Laurence, « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », Loïc Blondiaux éd., *Le tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po, 2021, p. 202

¹²⁶⁶ MOREL Laurence & PAOLETTI Marion, « Introduction. Référendums, délibération, démocratie », *op. cit.*, p. 12

¹²⁶⁷ SCHMITT Nicolas, « Le mythe de la démocratie (semi-)directe en Suisse », *Annuaire des Collectivités Locales*, 2001, p. 211

¹²⁶⁸ Voir dans ce sens FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 80

tentative de recours au référendum qui, selon la Constitution elle-même, demeure le premier moyen d'expression de la souveraineté de la nation. En effet, sur des questions relatives à l'organisation des pouvoirs publics, il est légitime de revenir vers le peuple souverain afin d'obtenir une décision ou un arbitrage. Précédemment, a été évoquée l'idée d'une réforme du mode de scrutin pour passer de la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire plurinominal. Toutefois, l'adoption de cette réforme par les représentants semble difficilement concevable dans la mesure où elle nécessite l'accord d'une coalition majoritaire dont certaines composantes seraient négativement impactées. À ce titre, le recours au référendum législatif permettrait de demander l'arbitrage du peuple souverain qui est le plus légitime pour décider du type de représentation qu'il souhaite. Or, en l'absence de dispositions constitutionnelles permettant l'adoption d'une loi par référendum, l'unique solution disponible serait d'inclure cette réforme dans le texte constitutionnel afin de pouvoir demander le vote des citoyens conformément aux dispositions de l'article 174 de la Loi fondamentale¹²⁶⁹, ou alors envisager une révision de la Constitution visant à rétablir le référendum législatif.

Aussi, dans le cadre du développement de la démocratie participative, il aurait été louable que le constituant aille plus loin en instaurant un référendum d'initiative partagée. D'ailleurs, étant donné que la Constitution comporte des dispositions supraconstitutionnelles parmi lesquelles on retrouve la démocratie et les droits et libertés fondamentaux¹²⁷⁰, prévoir un contrôle de constitutionnalité *a priori* de ces référendums permettrait à juste titre d'éviter toute tentative d'instrumentalisation de cet outil pour des fins populistes ou liberticides.

À l'évidence, les mécanismes de démocratie directe n'ont pas vocation à remplacer le régime représentatif. Utilisés à bon escient, ils conduiraient à replacer le citoyen au cœur de la décision publique en lui demandant un arbitrage sur des questions pour lesquelles un consensus politique est difficile à obtenir. Néanmoins, toute opération référendaire ne doit pas empêcher pour autant la délibération. Il faut permettre au peuple, à travers les médias, de s'informer suffisamment sur les enjeux du scrutin et lui présenter fidèlement les informations qui lui

¹²⁶⁹ L'article 174 alinéas 1 à 3 de la Constitution dispose : « *Les projets et propositions de révision de la Constitution sont soumis par dahir au référendum.*

La révision de la Constitution est définitive après avoir été adoptée par voie de référendum.

Le Roi peut, après avoir consulté le Président de la Cour constitutionnelle, soumettre par dahir au Parlement un projet de révision de certaines dispositions de la Constitution. Le Parlement, convoqué par le Roi en Chambres réunies, l'approuve à la majorité des deux tiers des membres. »

¹²⁷⁰ L'article 175 de la Constitution dispose : « *Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'État, sur le choix démocratique de la nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution. »*

permettront de décider en bonne intelligence. Jusqu'à présent, les dix référendums organisés au Maroc depuis son indépendance ont reçu des réponses positives notamment au regard de la confiance que porte le peuple pour son Roi, à l'initiative de ces procédures. Ainsi, l'ouverture du référendum à une frange de la population et de parlementaires, combinée à l'existence d'un contrôle préalable de constitutionnalité et à l'organisation de débats visant à éclairer les citoyens serait alors susceptible de renforcer le caractère démocratique du régime. En permettant au peuple de manière encadrée et mesurée de prendre les décisions qui l'intéressent, non seulement sur le plan constitutionnel mais également législatif, il est certain que l'intérêt des citoyens à l'égard de la chose publique serait plus grand et la démocratie représentative se retrouverait gagnante dans ce processus. Il convient cependant de ne pas concevoir le référendum comme un moyen d'outrepasser la représentation nationale. À titre d'exemple, la fondation Terra Nova a proposé un référendum délibératif d'initiative citoyenne combinant démocratie participative et directe. Il est proposé qu'« *après la collecte des signatures requises et le contrôle de constitutionnalité de la proposition, une assemblée de citoyens tirés au sort, éventuellement accompagnés de quelques parlementaires, soit constituée pour se former au sujet, en appréhender les diverses complexités et rédiger un texte sur les conséquences de chacun des deux choix possibles, ce texte étant ensuite publié et joint au matériel électoral*¹²⁷¹ ». Dès lors, il est clair que la coexistence entre démocratie directe et démocratie délibérative est possible et qu'il serait même fortement souhaitable de pouvoir les associer à chaque fois que cela s'avère nécessaire.

Enfin, la démocratie locale constitue également l'une des solutions les plus adéquates pour répondre à la crise de la démocratie représentative. Permettant une plus grande proximité entre les citoyens et les décideurs, le développement de la décentralisation est susceptible de rétablir la confiance à l'égard des élus et favoriser la participation des citoyens dans l'élaboration et l'adoption des décisions publiques.

B- L'amélioration des mécanismes de la démocratie locale.

Le développement de la démocratie locale, qualifiée également de démocratie de proximité, est souhaitable dans la mesure où elle permet de rapprocher les centres décisionnels des

¹²⁷¹ Cité par PAOLETTI Marion et MOREL Laurence, « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative. » *op. cit.*, p. 217

citoyens. Dès lors, il est recommandé d'élargir les compétences dévolues aux collectivités territoriales (1) tout en améliorant les conditions de fonctionnement de la démocratie locale (2).

1- Un élargissement des compétences dévolues aux collectivités territoriales.

Alexis de Tocqueville déclarait dès le XVIIIème siècle : « *c'est donc en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes, qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire*¹²⁷². » Ces mots, encore valables aujourd'hui, témoignent de la place essentielle et privilégiée de l'échelon local d'un point de vue politique et démocratique. L'attachement des citoyens au cadre local se manifeste d'ailleurs au Maroc par la prépondérance de la participation aux élections locales par rapport aux élections nationales¹²⁷³. Il s'explique également par l'existence d'un besoin de proximité puisque le maire serait plus à même de répondre aux préoccupations concrètes du citoyen que le député, notamment en raison de son accessibilité surtout en milieu rural. Il est donc utile d'exploiter cette piste afin de renforcer le caractère démocratique du régime et lui donner un nouveau souffle.

Conscient de l'intérêt de cette question, le constituant de 2011 a proclamé pour la première fois le principe de la libre administration des collectivités territoriales¹²⁷⁴. Rappelons que les collectivités locales marocaines, à l'instar de leurs homologues françaises avant 1982, subissaient une tutelle administrative. Leurs décisions ne pouvaient s'appliquer qu'après un contrôle des représentants de l'État (wali et/ou gouverneur) détenant un pouvoir de tutelle. Ainsi, la liberté des collectivités locales était étroitement limitée et leur marge de manœuvre et d'initiative forcément encadrée. Il en résultait une substitution du gouvernement aux autorités décentralisées créant alors une forme de co-administration¹²⁷⁵. À ce titre, l'ancien ministre l'Intérieur Driss Basri indiquait dans sa thèse : « *Il faut reconnaître [...] au plan de l'administration générale que cette co-administration a trop souvent confondu la tutelle et*

¹²⁷² DE TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Tome 3, Pagnerre, 1848, p. 209

¹²⁷³ En 2015, le taux de participation aux élections régionales et communales était de 53,6% contre 42,29% pour les élections législatives de 2016. De même, le taux de participation aux élections locales de 2009 était de 54% contre 37% seulement pour les élections législatives de 2007. Lors des élections législatives de 2002, le taux de participation était de 51,9% contre 54,16% lors des élections locales de 2003.

¹²⁷⁴ L'article 136 de la Constitution dispose : « *L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable* ».

¹²⁷⁵ BADRI Lhassan, *La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? (Cas de la régionalisation avancée)*, LAPEZE Jean (dir.), thèse de doctorat, droit, université Grenoble Alpes, 2019, p. 81

*l'administration directe. Au lieu de procéder dans le cadre de la décentralisation par décision tutélaire, comme le prévoyait la loi, elle agissait parfois sous forme de directives, se substituant aux autorités élues sans même se soucier de l'habillage légal*¹²⁷⁶. » L'adoption de la Constitution de 2011 ainsi que les lois organiques relatives aux collectivités territoriales¹²⁷⁷ a donc permis de mettre fin à la tutelle administrative des autorités décentralisées qui ont alors bénéficié d'un élargissement notable de leurs compétences.

Cependant, malgré des modifications substantielles au niveau des rapports entre les autorités déconcentrées et décentralisées, le pouvoir central demeure prééminent. Les délibérations du conseil communal, qui n'étaient exécutoires qu'après « l'approbation » des autorités de tutelles (article 69 de la Charte communale de 2009¹²⁷⁸), nécessitent désormais « le visa » du gouverneur de la préfecture ou de la province ou de son intérimaire, dans un délai de vingt jours à compter de la date de leur réception (article 118 de la loi organique 111-13¹²⁷⁹). Dans la pratique, plusieurs maires hésitent à exécuter les délibérations tant qu'elles n'ont pas reçues le visa du gouverneur afin d'éviter des poursuites devant le juge administratif¹²⁸⁰.

De même, on constate au niveau régional une forte présence du wali qui intervient dans la plupart des décisions et délibérations du conseil. Conformément aux dispositions de la loi organique 111-14 relative aux régions¹²⁸¹, les candidatures à la présidence du conseil doivent être déposées personnellement auprès de lui (article 14) et le règlement intérieur n'entre en vigueur qu'à l'expiration d'un délai de huit jours à compter de la date de réception, si le wali ne s'y oppose pas (article 35). Ainsi, l'opposition du wali au règlement intérieur ou aux délibérations implique un nouvel examen par le conseil de la délibération objet d'opposition. En cas de maintien par le conseil, le tribunal administratif est alors saisi (article 114). En outre, le wali est invité à assister aux séances du conseil et peut présenter à son initiative toutes observations et précisions relatives aux questions objets des délibérations (article 36). Il est

¹²⁷⁶ BASRI Driss, *L'administration territoriale au Maroc : ordre et développement*, ROUSSET Michel (dir.), thèse de doctorat, droit, université Grenoble II, 1987, p. 12

¹²⁷⁷ Il s'agit des lois organiques 111-14 relative aux régions, 112-14 relative aux préfecture et provinces et 113-14 relative aux communes, B.O, n° 6440 du 18 février 2016.

¹²⁷⁸ Dahir n°1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale telle qu'elle a été modifiée et complétée par le Dahir n°1-03-82 du 24 mars 2003 portant promulgation de la loi n°01-03 et par le Dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n°17-08.

¹²⁷⁹ Dahir n° 1-15-85 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes

¹²⁸⁰ ZAKI Lamia, « Decentralization in Morocco: Promising Legal Reforms with Uncertain Impact » [en ligne] (en anglais), *Bawader- Arab Reform Initiative*, 22 juillet 2019, [consulté le 10 février 2022] https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_en_decentralization-in-morocco-promising-legal-reforms-with-uncertain-impact_5958.pdf?ver=f33d0cfd175ada2c5d1322ac7d22e15e

¹²⁸¹ Dahir n°1-15-83 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n°111-14 relative aux régions.

également informé de l'ordre du jour vingt jours au moins avant la date de la tenue de la session (article 41). Par ailleurs, il peut demander aux membres du conseil de fournir des explications écrites s'ils commettaient des actes contraires aux lois et règlements en vigueur ou portant atteinte à l'éthique du service public ou aux intérêts de la région (article 67). En cas de suspension, de dissolution ou de démission de la moitié des membres du conseil, il préside une délégation spéciale et exerce ès-qualités les attributions dévolues au conseil de la région (article 77).

Dans le domaine économique, l'article 145 alinéa 2 de la Constitution dispose : « *Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils régionaux dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement.* » On peut donc déduire de cet article que la planification des programmes de développement relève essentiellement des conseils régionaux. Les autorités déconcentrées doivent alors se contenter « d'assister », dans le sens « d'aider » ou de « seconder », les présidents de région. Pourtant, comme le souligne le Professeur Abdelhafid Adminou : « *La loi et la pratique consacrent la prédominance des représentants de l'administration centrale sur la décision d'investissement au niveau territorial. [...] Ainsi, la région n'est plus un terrain de promotion et d'attraction des investissements mais plutôt un terrain de mise en œuvre des investissements apportés par l'administration centrale ou ses représentants au niveau territorial*¹²⁸². » S'agissant des communes, on constate également l'absence d'indépendance financière des conseils municipaux malgré le principe de libre administration consacré par le constituant. Selon le Professeur Rachid Labkar, les mairies se sont transformées « *en collectivités consommatrices de budget et non des collectivités disposant d'un pouvoir d'initiative et capables de participer au développement*¹²⁸³. »

Malgré la proclamation constitutionnelle de la régionalisation avancée et du principe de libre administration, il est clair que les collectivités territoriales n'ont pas encore réussi leur mutation en collectivités autonomes et indépendantes. Le poids du pouvoir central continue à

¹²⁸² in CHAKIRI Mustapha, « Bilan de la régionalisation avancée au Maroc ... retard des plans et problématique des compétences » [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 12 janvier 2019, [consulté le 10 février 2022] <https://www.hespress.com/%D8%AD%D8%B5%D9%8A%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D9%88%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%82%D8%AF%D9%85%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D8%AA%D8%A3%D8%AE%D8%B1-472970.html>

¹²⁸³ LABKAR Rachid, « La gestion des collectivités territoriales : du texte constitutionnel aux lois organiques » (en arabe), *Massalik – La Constitution de 2011 après cinq ans*, n° 39/40, 2016, p. 127

s'exercer et limite par conséquent l'initiative de ces autorités décentralisées. Or, c'est au niveau de l'échelon local qu'il est plus aisé de favoriser la participation citoyenne et adopter des décisions dans un cadre délibératif mêlant à la fois élus, ONG et citoyens. D'ailleurs, si l'on compare le nombre de pétitions locales par rapport aux pétitions nationales adressées au gouvernement ou au Parlement, on remarque que les premières sont plus nombreuses bien qu'elles ne concernent que 6% des collectivités territoriales¹²⁸⁴. Dès lors, il est souhaitable de conférer davantage de responsabilités et de moyens aux autorités décentralisées et veiller à ce qu'elles soient des lieux d'exercice démocratique où le citoyen dispose d'un rôle central. Enfin, le développement de la démocratie locale, comme moyen de régénération de la confiance nécessaire à toute démocratie représentative, implique également l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux.

2- L'amélioration du fonctionnement de la démocratie locale.

La démocratie de proximité est une école susceptible de permettre aux citoyens de s'intéresser à la chose publique et de les y confronter. Dès lors, il est souhaitable d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, de manière à restaurer la confiance envers les élus locaux et par ricochet envers les élus nationaux.

La question de la représentativité, directement reliée au mode de scrutin et au découpage électoral adoptés, présente un intérêt majeur. À la suite des élections communales de 2021, 32.513 conseillers municipaux ont été élus dans les 1538 communes que compte le Royaume¹²⁸⁵. En revanche, on peut constater une certaine inégalité au niveau de la représentation des citoyens dans chaque commune. Soulignons à ce titre que seulement six villes marocaines disposent d'arrondissements dans lesquels siègent des conseillers d'arrondissement. Il s'agit selon le décret 2-21-508 de : Tanger, Fès, Rabat, Salé, Casablanca et Marrakech¹²⁸⁶. Ainsi, la ville de Rabat, dont la population est estimée selon le HCP à 536.821

¹²⁸⁴ Le ministre d'État chargé des Droits de l'Homme et des Relations avec le Parlement, Mustapha Ramid a indiqué lors d'un colloque scientifique organisé en février 2020 par la Chambre des représentants sous le thème "La démocratie participative entre problématiques actuelles et perspectives de développement" : « *au niveau local, 166 pétitions ont été déposées par les associations de la société civile et 46 par les citoyens. Ces pétitions ont été présentées à 97 collectivités territoriales sur 1.590, soit uniquement 6%.* » (Dépêche MAP 25 février 2020).

¹²⁸⁵ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Répartition géographique de la population d'après les données du recensement général de la population et de l'habitat de 2014*, [en ligne] [consulté le 11 février 2022] https://www.hcp.ma/Repartition-geographique-de-la-population-d-apres-les-donnees-du-Recensement-General-de-la-Population-et-de-l-Habitat-de_a1796.html

¹²⁸⁶ Décret 2.21.508 fixant la liste des arrondissements créés dans chaque commune, ses limites géographiques, sa dénomination, le nombre des membres des conseils communaux et des conseillers d'arrondissement et la liste des communes dont les membres sont élus par scrutin de liste, B.O n° 7002 (en arabe), du 8 juillet 2021.

habitants, dispose de 81 élus répartis sur cinq arrondissements¹²⁸⁷. Pourtant, la ville de Meknès, qui compte 902.391 habitants, ne dispose que de 61 élus siégeant ensemble au conseil communal de la ville. Il n'est donc ni politiquement ni logiquement concevable de permettre aux habitants de la capitale de disposer de plus d'élus et de structures de proximité et d'en priver les habitants de Meknès qui sont 1,7 fois plus nombreux.

Par ailleurs, s'agissant du mode de scrutin, il convient de préciser que le Maroc a choisi de combiner le scrutin uninominal et le scrutin de liste pour les élections communales et d'adopter le suffrage indirect pour l'élection des élus au niveau des provinces et préfectures. Le scrutin uninominal, longtemps contesté par les anciens partis politiques, était considéré par le PI et l'USFP comme « *une manœuvre pour réduire leur influence et leur contrôle sur les nouveaux pouvoirs locaux, et un moyen pour maintenir en place les élites traditionnelles et pour renforcer le poids des facteurs ethniques et tribaux*¹²⁸⁸. » De nos jours, le scrutin uninominal continue de s'appliquer dans environ de 95 % des communes, appartenant essentiellement au milieu rural¹²⁸⁹. Il conduit à l'émergence d'un espace politique dominé par les notables et limite la représentativité de la diversité des opinions politiques au sein des conseils communaux¹²⁹⁰. De plus, le suffrage universel indirect, faisant des membres des conseils de préfectures et de provinces « les élus des élus », est également critiquable puisqu'il fragilise la légitimité de ces assemblées censées notamment favoriser la coopération intercommunale.

En outre, si le constituant a renforcé les compétences des collectivités décentralisées notamment en proclamant le principe de la libre administration des collectivités territoriales, il est alors légitime de s'attendre à ce que les élus locaux et notamment les présidents des conseils communaux soient pleinement investis et engagés dans le cadre de leur mission. À ce titre, le législateur organique a interdit le cumul d'une présidence d'un conseil communal pour les villes de plus de 300.000 habitants avec l'exercice d'un mandat parlementaire¹²⁹¹. Une telle

¹²⁸⁷ Les statistiques concernant le nombre d'habitants sont issues du rapport du HCP de 2021 dénommé « le Maroc en chiffres » et les résultats électoraux ainsi que le nombre des sièges dans chaque commune sont issus du site du ministère de l'Intérieur dédié aux résultats des élections locales et nationales entre 2015 et 2021.

¹²⁸⁸ BRAHIMI Mohamed, « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes », *REMALD*, n° 12, 1995, p. 17

¹²⁸⁹ Selon l'annexe n°2 du décret 2.21.508 précité, il existe seulement 75 communes dont les membres des conseils sont élus au scrutin de liste.

¹²⁹⁰ BADRI Lhassan, *La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? (Cas de la régionalisation avancée)*, op. cit., p. 272

¹²⁹¹ Dahir n°1-21-39 du 21 avril 2021 portant promulgation de la loi organique n° 04-21 modifiant et complétant la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants, B.O n° 7000 du 1^{er} juillet 2021. L'article 1er de

disposition permet à juste titre de limiter le cumul des mandats et veille à ce que les maires des grandes villes exercent les missions qui leurs incombent à plein temps. En effet, il est possible de craindre, au regard des compétences élargies confiées aux présidents des conseils communaux, que le mandat national ait une incidence négative sur le temps consacré aux activités locales. Néanmoins, il est étonnant de constater que le législateur n'a pas interdit le cumul de la présidence d'un conseil communal avec l'exercice d'une fonction gouvernementale. Notons que sous le gouvernement El Othmani, le maire de Casablanca, ville la plus peuplée du Maroc, n'était autre que le ministre chargé des Relations avec le Parlement et la société civile (Abdelaziz El Omari ayant cumulé pendant plus d'un an ces deux fonctions). De même, sous le gouvernement Akhnouch, Fatima Zahra Mansouri, ministre de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville cumule l'exercice de cette fonction gouvernementale avec la présidence du conseil communal de la ville de Marrakech. Idem pour son collègue le ministre de la Justice Abdelatif Ouhabi qui est également élu à la tête de conseil communal de la ville de Taroudant. Enfin, le Chef du gouvernement, Aziz Akhnouch, cumule l'exercice de sa fonction à la tête du gouvernement avec la présidence du conseil communal de la ville d'Agadir. Il est alors légitime de se demander comment peut-on réussir à combiner équitablement l'exercice d'un mandat local pour des villes de taille non négligeable avec la gestion de ministères régaliens ou du moins disposant d'une importance capitale ?

En ce qui concerne la représentativité des femmes au sein des conseils communaux, il convient de rappeler que la démocratie ne tolère pas de discrimination¹²⁹². Dès lors, il est inadmissible que seules 21,18 % des femmes soient élues comme membres des conseils communaux en 2015 et 26,64 % à la suite des élections de 2021. Certes, la présidence des conseils communaux des villes de Casablanca, Rabat et Marrakech par des femmes en 2021 est un pas essentiel et encourageant pour la représentativité des femmes en politique. Toutefois, précisons à ce stade que le constituant a indiqué à l'article 19 alinéa 2 de la Loi fondamentale

cette loi modifie l'article 13 alinéa 2 de la loi organique 04-21 en prévoyant l'incompatibilité du mandat de membre de la Chambre des représentants avec la présidence d'un conseil de région, avec la présidence d'un conseil préfectoral ou provincial et avec la présidence d'un conseil de commune dont la population dépasse 300.000 habitants. S'agissant de l'incompatibilité entre ces fonctions et le mandat de membre à la Chambre des conseillers, elle est prévue par le Dahir n° 1-21-40 du 21 avril 2021 portant promulgation de la loi organique n° 05-21 modifiant et complétant la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des conseillers. À la suite de l'adoption des deux lois organiques précitées, le pouvoir réglementaire a adopté le décret 2.21.508 précité indiquant la liste des treize communes dont les présidents ne peuvent cumuler l'exercice de leur mandat local avec un mandat national. Les communes listées par le décret sont : Tanger, Tétouan, Oujda, Fès, Meknès, Rabat, Salé, Témara, Kénitra, Casablanca, Marrakech, Safi et Agadir.

¹²⁹² BAGUENARD Jean et BECET Jean-Marie, *La démocratie locale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995, p. 71

que l'État œuvre à la parité entre les hommes et les femmes. La parité implique une égalité au niveau de la représentation des hommes et des femmes en politique. Elle peut être favorisée par des mesures législatives comme celles adoptées en France obligeant les candidats aux élections municipales dans les mairies de plus de mille habitants à présenter des listes devant être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe¹²⁹³. Dès lors, il est loisible au législateur marocain d'adopter des réformes garantissant une représentativité égalitaire des hommes et des femmes au niveau des conseils communaux en application des dispositions de l'article 19 de la Constitution.

S'agissant de la formation des élus, il est à noter que le législateur n'a pas exigé le moindre niveau scolaire permettant l'exercice de la présidence d'un conseil communal. Avec un taux d'analphabétisme situé entre 20% et 40 % de la population selon les régions et avec moins de 10% de la population nationale ayant atteint le niveau d'étude supérieur¹²⁹⁴, il serait souhaitable de protéger la présidence des conseils communaux contre des candidatures incompetentes pour l'exercice de cette fonction. De même, au regard de la diversité des profils siégeant au sein des conseils, il est recommandé d'organiser des sessions de formation en faveur des élus afin de mieux les informer sur leurs obligations légales mais aussi sur l'étendue de leurs compétences et les moyens d'actions dont ils disposent. Les conseils communaux, qui peuvent devenir une véritable école de la démocratie, constituent des instances dans lesquelles il convient d'éviter une professionnalisation des mandats et garantir une diversité des profils siégeant en leur sein. Une telle ambition nécessite certes le concours des partis politiques en matière de sélection des candidats mais ne peut se faire que si l'on permet au « bon père de famille » de pouvoir siéger au sein de ces conseils et disposer des moyens d'action nécessaires, dont la formation constitue, à notre sens, un pilier essentiel.

Enfin, l'amélioration du fonctionnement de la démocratie locale passe par une meilleure communication et une plus grande transparence. Certaines communes, surtout en milieu rural, ne disposent pas d'un portail officiel permettant de rendre compte des activités de leurs conseils ou de constituer une interface de dialogue avec les citoyens¹²⁹⁵. D'autres, ne mettent pas à jour leur site Internet officiel depuis plusieurs années lorsque celui-ci existe ou ne prévoient pas de

¹²⁹³ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0114 du 18 mai 2013

¹²⁹⁴ HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Les indicateurs sociaux du Maroc*, 2020, p. 35

¹²⁹⁵ ALLAIN-EL MANSOURI Béatrice, « Les sites web d'information urbaine au Maroc », *Netcom*, 22-1/2, 2008, p. 153

rubriques dédiées aux réclamations et au dialogue avec les citoyens. Il s'agit pourtant de mécanismes utiles permettant d'inscrire les collectivités territoriales dans l'air du temps. L'exploitation de l'outil numérique sert à mieux informer et communiquer à propos des activités des collectivités et facilite la liaison avec les citoyens, notamment les jeunes qui sont plus enclins à utiliser ce procédé. De même, afin de lutter contre la corruption qui mine la confiance des citoyens à l'égard des institutions, il est souhaitable d'obliger les élus locaux, spécialement ceux d'entre eux qui disposent de fonctions exécutives au sein des collectivités décentralisées, d'établir une déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat précisant notamment l'ensemble des mandats et des fonctions exercés ainsi que les indemnités perçues. Au même titre, et afin de lutter contre le népotisme, il serait judicieux de soumettre les mêmes élus locaux à une déclaration d'intérêts et prévoir la mise en place d'un déontologue au niveau provincial et préfectoral afin de les éclairer ou prévenir d'éventuels abus.

Ces propositions de réformes, certes non exhaustives, sont susceptibles de permettre une amélioration significative de l'exercice démocratique local. Elles présentent l'avantage d'être perceptibles par les citoyens du fait de la proximité et de l'accessibilité des conseils communaux. Dès lors, l'indice de confiance envers le personnel politique local ne pourrait qu'en être favorablement impacté et probablement s'étendre au niveau national. Enfin, sans forcément relier l'incidence de la consolidation des mécanismes de démocratie locale sur la démocratie représentative à l'échelon national, il est certain qu'une amélioration des compétences et du fonctionnement des collectivités décentralisées est souhaitable au regard des sujets importants dont ils ont la charge et qui impactent la vie quotidienne des citoyens. Par conséquent, la réhabilitation de la démocratie locale est une fin en soi, sans préjudice de l'incidence favorable qu'elle peut avoir au niveau de la démocratie représentative nationale.

Conclusion du deuxième titre.

En matière de séparation des pouvoirs, le constituant de 2011 a tenté de mettre en place un régime fondé sur une collaboration et un équilibre des pouvoirs. Les rapports entre le gouvernement et le Parlement ont été raffermis et la justice érigée au rang de pouvoir indépendant. Toutefois, la nouveauté principale apportée par le texte constitutionnel concerne davantage le rang occupé par le Chef du gouvernement au sein de l'exécutif. À la lecture de la Constitution, on s'aperçoit que le constituant s'est plutôt dirigé vers l'instauration d'un régime primo-ministériel. Preuve en est la légitimité démocratique renforcée du Chef du gouvernement, dont la nomination dépend désormais des résultats des élections législatives. Bien plus, l'article 93 alinéa 2 fait de lui le véritable « commandant en chef » de l'équipe gouvernementale puisque les ministres doivent accomplir les missions confiées par le Chef du gouvernement et en rendre compte devant lui.

Pourtant, onze ans après l'adoption de la Constitution, force est de constater que le poids politique du Chef du gouvernement n'est pas très différent de celui des Premiers ministres avant 2011. Personne ne peut prétendre aujourd'hui que le Chef du gouvernement gouverne et que c'est sous son impulsion que les grandes décisions sont prises. Tout au plus, il apparaît comme un coordinateur d'une équipe gouvernementale, chargé de veiller à l'application et la mise en œuvre des directives royales. Ainsi, si l'on s'interroge sur l'apport concret de la Constitution de 2011 sur l'exercice du pouvoir, nous pouvons répondre clairement que cet apport serait imperceptible, pour ne pas dire inexistant. En effet, la pratique du pouvoir révèle incontestablement la continuité d'une prééminence monarchique et le maintien d'une hiérarchie appuyée au sein de l'exécutif bicéphale.

En outre, l'ouverture démocratique souhaitée par le constituant s'est illustrée de manière insuffisante dans la pratique. La démocratie représentative, censée se régénérer grâce à une réhabilitation constitutionnelle des compétences du Parlement, demeure lacunaire notamment en raison d'un mode de scrutin inadapté et d'un personnel politique largement désavoué. Bien plus, alors que la Constitution de 2011 a favorisé les mécanismes de démocratie participative, le recours à ces derniers reste insuffisant et leur impact sur le processus décisionnel peu convaincant. Somme toute, l'organisation des pouvoirs depuis l'adoption de la Constitution de 2011 ne semble pas être à la hauteur de la lettre et de l'esprit de la Constitution.

Conclusion de la deuxième partie.

Les onze premières années de la vie de la Constitution de 2011 révèlent une pratique institutionnelle relativement semblable à celle qui prévalait avant son adoption. Les modalités d'exercice du pouvoir n'ont connu que des changements cosmétiques et ne traduisent pas suffisamment l'esprit de la Constitution qui tendait à instaurer un nouvel ordre constitutionnel. Il n'est pas possible aujourd'hui de qualifier le régime marocain comme étant celui d'une monarchie parlementaire dans laquelle le Roi ne gouvernerait pas. En fait, il continue de diriger l'État, contrôler l'action du gouvernement, orienter et fixer les grandes décisions stratégiques. Les partis politiques interviennent donc afin d'appliquer les directives royales et pèchent par excès de prudence et manque d'audace. Pour autant, il convient de ne pas s'arrêter sur ce constat ni le prendre pour une vérité immuable. L'instauration d'une véritable monarchie parlementaire doit rester un objectif stratégique à atteindre. Si la première décennie de la vie de la Constitution de 2011 n'a pas suffi pour l'instaurer, cela ne signifie pas pour autant qu'il faille abandonner l'idée, attendre une nouvelle réforme constitutionnelle ou de nouvelles révoltes et mouvements contestataires. La classe politique doit se renouveler sans plus tarder et prendre conscience de l'énorme responsabilité qu'elle a envers la nation. La monarchie ne peut pas continuer à agir et décider éternellement, car la monarchie étant humaine, elle peut se tromper. Or, n'est-il pas dangereux d'imputer la responsabilité d'erreurs stratégiques à la personne du Roi, garant de la continuité et de la stabilité de l'État ?

Dès lors, seule une véritable démocratie représentative, aboutissant à un régime primo-ministériel dans lequel le Chef du gouvernement exercerait le pouvoir exécutif et serait contrôlé par une opposition parlementaire puissante et un juge constitutionnel aguerrri, est de nature à garantir la stabilité du Royaume sur le long terme. La monarchie doit se maintenir car il s'agit du ciment qui unit les Marocains dans toutes leurs diversités. Afin de la maintenir, il convient de la préserver grâce à une classe politique qui exerce réellement le pouvoir et endosse la responsabilité. Si le peuple commençait à tourner le dos à sa classe politique et dialoguait directement avec le Roi, les conséquences seraient préoccupantes et risqueraient de miner la relative pérennité du Maroc. Ainsi, il semblerait que le choix démocratique est la seule option dont dispose le pays. L'adopter est une nécessité plus qu'un choix.

Précisons cependant que nous ne sommes ni pessimiste ni alarmiste. Personne ne peut nier que le Maroc s'est engagé depuis plus de trente ans dans la voie de la démocratie et que des avancées salutaires ont été enregistrées. Toutefois, le chemin est long et semé d'embûches.

Le parcours nécessite la mobilisation de tous : monarchie, classe politique, société civile et peuple souverain. Si tel est le cas, le génie marocain réussira une fois de plus à surprendre le monde.

Somme toute, la Constitution de 2011 n'a pas réussi à instaurer une nouvelle pratique institutionnelle conforme à l'idéal démocratique, bien qu'il s'agisse davantage du fait des acteurs politiques chargés de l'appliquer que celui du constituant lui-même. Plus que d'une réforme constitutionnelle, c'est plutôt d'une volonté collective que le Maroc a besoin pour atteindre l'idéal démocratique et instaurer concrètement un nouvel ordre constitutionnel.

Conclusion générale.

À l'heure où nous concluons cette recherche, la Constitution marocaine du 29 juillet 2011 célèbre son onzième anniversaire¹²⁹⁶. Il s'agit d'une occasion de revenir sur ses apports et ses limites ainsi qu'évaluer son application et sa mise en œuvre.

Depuis son adoption par référendum, le texte suprême a eu le mérite de pacifier les contestations et de poser les jalons d'un nouvel ordre constitutionnel. Alors qu'en Tunisie et en Égypte, les mouvements contestataires gagnaient en intensité et ont abouti à l'éviction des deux Chefs d'État, le discours royal du 09 mars 2011 a permis de placer le Maroc en dehors de la zone de turbulence et a constitué une date importante dans l'histoire constitutionnelle du Royaume. D'ailleurs, la pérennité du texte constitutionnel de 2011 est certainement l'un des marqueurs de sa qualité et de sa capacité à fédérer autour de lui. Pour preuve, les pays sur lesquels le vent du « Printemps arabe » a soufflé ont tous engagé des réformes constitutionnelles dont l'issue n'a pas toujours été heureuse. En effet, l'Égypte a adopté une nouvelle Constitution en décembre 2012¹²⁹⁷ avant que celle-ci ne soit abrogée et remplacée par la Constitution de janvier 2014¹²⁹⁸, elle-même révisée en avril 2019 dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du président Abdel Fattah al-Sissi¹²⁹⁹. De même, la Constitution tunisienne adoptée par une assemblée constituante en janvier 2014¹³⁰⁰ a été remplacée par une nouvelle Constitution en juillet 2022¹³⁰¹, allant elle aussi vers une consolidation des pouvoirs du président de la République. Au Maroc, malgré quelques appels à réviser la Constitution de 2011¹³⁰², cette dernière n'est pas remise en cause et ne suscite autour d'elle que peu de réactions hostiles. Sans doute, le consensus et la démarche participationniste qui ont entouré son adoption sont une

¹²⁹⁶ Nous écrivons les présentes lignes le vendredi 29 juillet 2022, coïncidant alors avec le onzième anniversaire de la promulgation par dahir de la Constitution du 29 juillet 2011, adoptée par référendum le 1^{er} juillet 2011.

¹²⁹⁷ La première Constitution égyptienne post-2011 a été promulguée le 26 décembre 2012 après avoir été adoptée par référendum le 22 décembre 2012. Elle fut suspendue en juillet 2013 après la destitution du président Morsi.

¹²⁹⁸ La deuxième Constitution égyptienne post-2011 a été promulguée le 19 janvier 2014 après avoir été adoptée par référendum le 15 janvier 2014.

¹²⁹⁹ La révision constitutionnelle approuvée par référendum du 20 au 22 avril 2019 permet au président al-Sissi de se maintenir au pouvoir jusqu'en 2030 au lieu de 2022 en prolongeant son second mandat de deux ans et en l'autorisant exceptionnellement à en effectuer un troisième consécutif. Elle lui confère par ailleurs de nouveaux pouvoirs en matière de nomination des juges et des procureurs.

¹³⁰⁰ La Constitution tunisienne a été adoptée le 26 janvier 2014 par l'Assemblée constituante élue en octobre 2011.

¹³⁰¹ Une nouvelle Constitution tunisienne a été adoptée par référendum le 25 juillet 2022. Contrairement à sa devancière, le projet porté par le président Kaïs Saïed met en place un régime fortement présidentielisé.

¹³⁰² B.Z, « Faut-il réviser la Constitution ? La réponse de Nadia Bernoussi. » [en ligne], *Médias24*, 18 juillet 2019, [consulté le 29 juillet 2022] <https://medias24.com/2019/07/18/faut-il-reviser-la-constitution-la-reponse-de-nadia-bernoussi/>

garantie de sa longévité. Néanmoins, cette relative longévité ne doit pas occulter la question relative à son application et sa mise en œuvre.

En effet, il est largement admis que la Constitution de 2011 est un texte avancé tant au niveau de ses dispositions relatives aux droits libertés fondamentaux, qu'au niveau de l'organisation des pouvoirs, de la moralisation de la vie publique, de la bonne gouvernance, de la régionalisation, de la démocratie participative ... Or nous nous demandons : quelle est l'utilité d'adopter un texte constitutionnel aussi avancé, si sa mise en œuvre est entravée par les acteurs censés l'appliquer ? Le principal danger qu'encourt la Constitution de 2011 est celui de sa transformation en une Constitution de façade. Autrement dit, que ses dispositions et son esprit ne soient pas suffisamment saisis par les autorités chargées de l'appliquer et de l'interpréter et que les pratiques précédant son adoption se perpétuent inlassablement.

Certes, quelques changements sont perceptibles depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011. Au niveau de la protection des droits et libertés, le législateur a approuvé plusieurs conventions internationales de grande importance¹³⁰³ et a adopté des lois permettant d'appliquer certains articles de la Constitution¹³⁰⁴. En revanche, force est de constater sa carence dans la mise en œuvre de plusieurs dispositions constitutionnelles, pourtant centrales. Ne peut-on pas considérer comme un crime contre la Constitution, les retards du législateur dans l'adoption de certaines lois organiques ? Alors que le texte suprême prévoit un délai de cinq ans pour l'adoption de ces dernières¹³⁰⁵, nous ne pouvons qu'être désagréablement surpris qu'onze ans après son entrée en vigueur, il subsiste toujours des projets de lois organiques

¹³⁰³ Nous prenons comme exemples : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (loi 20-12 du 2 août 2012), le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communication (loi 59-12 du 13 mars 2013) ou encore le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (loi 126-12 du 4 août 2015). *in* RBII Hamid, « La protection des droits de l'Homme dans la Constitution de 2011 : étude du bilan de quelques instances constitutionnelles. » (en arabe), *REMALD*, Série thèmes actuels, n° 117, 2022, p. 169-171

¹³⁰⁴ Nous prenons comme exemples :

- La mise en œuvre de l'article 19 de la Constitution à travers l'instauration de la parité dans la composition de certaines instances à l'instar du Conseil supérieur de l'éducation de la formation et de la recherche scientifique, du Conseil nationale de la presse, de la HACA et de l'instance nationale de la probité de la prévention et de la lutte contre la corruption.

- La mise en œuvre des articles 25, 27 et 28 de la Constitution à travers de l'adoption de la loi 89-13 relative au statut des journalistes professionnels.

- La mise en œuvre des articles 34 et 71 de la Constitution à travers l'adoption de la loi 97-13 relative à la protection des personnes en situation d'handicap. *in Ibid.* p. 175-177

¹³⁰⁵ L'article 86 de la Constitution dispose : « *Les lois organiques prévues par la présente Constitution doivent avoir été soumises pour approbation au Parlement dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature suivant la promulgation de ladite Constitution.* »

perdus dans les méandres du Parlement¹³⁰⁶. De même, certaines institutions constitutionnelles n'ont toujours pas été installées, à l'instar de l'Autorité pour la parité et la lutte contre les discriminations et le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance. En outre, des réformes législatives salutaires en matière pénale ont été annoncées depuis 2015, notamment au sujet l'élargissement des cas autorisant l'interruption volontaire de la grossesse, prévu dans un projet de loi dont l'adoption n'a cessé d'être repoussé jusqu'à présent¹³⁰⁷. Bien plus, la protection des droits des femmes, pourtant prévue par le texte constitutionnel, ne s'est pas encore suffisamment traduite à l'échelle législative. Selon le CNDH, la loi sur la violence à l'égard des femmes comporte des lacunes sur les aspects liés à la prévention de la violence fondée sur le genre, la répression de ces violences et la prise en charge des victimes¹³⁰⁸. Le principe d'égalité femme-homme, proclamé à l'article 19 de la Constitution, n'a à son tour connu qu'une application partielle dans la mesure où il n'a pas été transposé dans la formation du mariage, dans sa dissolution, dans les relations avec les enfants et en matière successorale¹³⁰⁹.

Si le législateur n'a pas suffisamment harmonisé les législations nationales par rapport aux dispositions du texte suprême, la justice constitutionnelle demeure la solution idoine permettant de protéger les droits et libertés fondamentaux contre la loi. Or, malgré quelques décisions audacieuses¹³¹⁰, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est toujours marquée par un conservatisme et une passivité rarement détrompés¹³¹¹. Aussi, la faiblesse de la saisine

¹³⁰⁶ Le projet de loi organique 97-15 sur les conditions et modalités d'exercice du droit de grève, prévu par l'article 29 de la Constitution, a été déposé à la Chambre des représentants en 2016 et n'a été programmé qu'en septembre 2020. À ce jour, cette loi n'est toujours pas adoptée. De même, le projet de loi organique 85-16 fixant les modalités et conditions relatives à l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi a été adopté dans sa nouvelle version en avril 2022 par la Chambre des représentants et en juillet 2022 par le Conseil des conseillers. Actuellement, ledit projet de loi est transmis à la Chambre des représentants afin de l'adopter en deuxième lecture avant de le transmettre à la Cour constitutionnelle. Enfin, les lois organiques relatives à la langue amazighe et au Conseil national des langues et de la culture marocaine n'ont été adoptées et promulguées respectivement qu'en septembre 2019 et mars 2020.

¹³⁰⁷ Le 15 mai 2015, un communiqué du Palais royal a annoncé que l'avortement dans « quelques cas de force majeure » sera autorisé, notamment lors de « grossesses (qui) résultent d'un viol ou de l'inceste », ou encore de « graves malformations et maladies incurables que le fœtus pourrait contracter ». Le gouvernement a souhaité inclure cette réforme dans le cadre d'une réforme plus large du Code pénal prévu dans le projet de loi 10-16. Toutefois, ledit projet de loi n'a toujours pas été adopté. En effet, le nouveau gouvernement Akhnouch a demandé en novembre 2021 le retrait dudit projet de loi car il ne correspond pas au programme politique de la nouvelle majorité.

¹³⁰⁸ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Le CNDH invite le gouvernement à finaliser le processus de ratification du protocole facultatif à la CEDAW*, [en ligne], octobre 2020, [consulté le 29 juillet 2022] <https://www.cndh.org.ma/fr/article/le-cndh-invite-le-gouvernement-finaliser-le-processus-de-ratification-du-protocole>

¹³⁰⁹ CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Résumé exécutif de l'état de l'égalité et de la parité au Maroc*, [en ligne], Rabat, juillet 2015, [consulté le 29 juillet 2022] https://www.cndh.ma/sites/default/files/cndh_r.e.web_-_parite_egalite_fr_.pdf

¹³¹⁰ Cf. AMAIOU Khadija, « La participation de la justice constitutionnelle dans la protection des droits et libertés à travers la Constitution de 2011. » (en arabe), *op. cit.*, p. 233-240

¹³¹¹ *Ibid.*, p. 240-246

de la juridiction constitutionnelle par les autorités politiques et le retard accompagnant l'adoption de la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité réduisent le champ d'intervention de la Cour et ne lui permettent qu'à de rares occasions de s'exprimer sur la conformité des lois ordinaires à la Constitution.

S'agissant de l'organisation des pouvoirs, alors qu'on pouvait légitimement s'attendre à ce que le Chef du gouvernement soit propulsé sur le devant de la scène politique, dans le cadre d'une monarchie parlementaire dans laquelle le Chef de l'État intervient davantage comme un arbitre que comme un acteur, la pratique institutionnelle a cependant révélé l'inverse. La prééminence du Roi n'a jamais été aussi avérée et les trois chefs de gouvernement nommés depuis 2011 semblent davantage chargés d'exécuter les directives et instructions royales qu'appliquer le programme pour lequel ils ont été élus.

Pour le Professeur Abdelaziz Lamghari, la prédominance royale s'explique plutôt par « *la propension des gouvernements mis en place jusqu'à maintenant suite à la promulgation de la Constitution, en l'occurrence celle des personnalités à leur tête, à ne pas assumer pleinement le nouveau statut et les nouvelles prérogatives qui leur ont été constitutionnellement reconnus*¹³¹². » Il ajoute : « *Le style de gouvernement, l'insuffisante cohésion entre les composantes des coalitions gouvernementales et le mode d'action des Chefs de gouvernement concernés ont pratiquement contribué à propager l'esprit de la Constitution précédente dans la Constitution actuelle*¹³¹³. » Nous ne pouvons être que partiellement d'accord avec une telle affirmation. S'il est vrai que l'insuffisante cohésion de la majorité impacte défavorablement l'action du gouvernement, imputer la responsabilité de l'absence de mise en œuvre d'un régime primo-ministériel aux seuls chefs du gouvernement, en raison de leurs personnalités ou de leurs aptitudes personnelles, ne nous semble pas suffisamment convaincant. La prééminence royale peut s'expliquer, à notre sens, par la concurrence déloyale entre la légitimité démocratique du Chef du gouvernement et la légitimité historique et religieuse du Chef de l'État. Il est clair que la seconde supplante la première qui ne peut que difficilement lui résister. D'ailleurs, la légitimité démocratique du Chef du gouvernement est elle-même entamée par un mode de scrutin qui ne permet pas la formation d'une majorité stable, cohérente et disciplinée. Dès lors, le Chef du gouvernement, fragilisé par une coalition de circonstance, est obligé de composer à

¹³¹² LAMGHARI Abdelaziz, « La Constitution de 2011, une décennie de mise en œuvre et d'application : quel bilan, quelle évaluation et quelle perspective ? », *REMALD*, Série thèmes actuels, n° 117, 2022, p. 37

¹³¹³ *Ibid.*

la fois avec le Palais et ses partenaires dans le but de se maintenir. En outre, le déficit de popularité dont souffre la classe politique marocaine auprès des citoyens est propice à la prééminence royale. Le Chef de l'État apparaît comme le père bienveillant de la nation et l'ultime recours du citoyen contre une classe politique et une administration désavouées. Il est possible que le peuple ne tolère pas un effacement royal au profit des partis politiques, jugés pour nombre d'entre eux comme affairistes et incompétents.

Somme toute, l'émergence d'un nouvel ordre constitutionnel au Maroc ne requiert pas de réformes constitutionnelles ni institutionnelles. Il nécessite à notre sens, une nouvelle culture politique et une élite plus ambitieuse, intègre, dynamique, crédible et compétente. Il nécessite une classe politique à laquelle le peuple peut s'identifier et en qui il peut trouver un recours satisfaisant. Il nécessite une offre politique réellement pluraliste et clivante de manière à opérer un choix et promouvoir l'idée d'une vraie logique d'alternance. Enfin, il nécessite une prise de conscience collective que la démocratie effective est l'unique possibilité ouverte devant les Marocains, permettant au Royaume de poursuivre son chemin vers le développement de manière paisible et certaine. Il n'est pas interdit de rêver ...

BIBLIOGRAPHIE

I- Textes de référence :

Dahir portant promulgation de la Constitution de 1962, B.O n° 2616 bis. du 19 décembre 1962

Dahir n° 1-70-177 du 31 juillet 1970 portant promulgation de la Constitution, B.O n° 3013 bis. du 1er août 1970

Dahir n° 1-72-061 du 15 mars 1972 portant promulgation de la Constitution, B.O n° 3098 du 15 mars 1972

Dahir n° 1-92-155 du 9 octobre 1992 portant promulgation du texte de la Constitution révisée, B.O n° 4173 du 21 octobre 1992

Dahir no 1-96-157 du 7 octobre 1996 portant promulgation du texte de la Constitution révisée, B.O n° 4220 bis. du 10 octobre 1996

Dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution, BO n° 5964 bis. du 30 juillet 2011

II- Ouvrages généraux et manuels :

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011

CARCASSONNE Guy, *Petit Dictionnaire de droit constitutionnel*, Seuil, coll. Essais, 2014

CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome 1, Sirey, 1962

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, 2e éd., Paris, Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2016

COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 4^{ème} édition, Issy-les-Moulineaux, 2019

CONRNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 12^{ème} édition, janvier 2018

DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Deuxième Tome, *La Théorie générale de l'État*, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie éditeurs, 1928

ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 2e éd., Paris, 1899

FAVOREU Louis et alii., *Droit des libertés fondamentales*, Précis Dalloz, 3e édition, 2005

GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 30e édition, 2016-2017

GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques 2020-2021*, Dalloz, n°28, août 2020

LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, coll. Droit fondamental, 2004

LEVINET Michel (éd.), *Droits et libertés fondamentaux*. Paris cedex 14, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2010

MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris, L.G.D.J., coll. Manuels, 2002

MENOUNI Abdeltif, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Tome I, Éditions. Toubkal, 1991

MILLIOT Louis, BLANC François-Paul, *Introduction à l'étude du droit musulman*, 2^{ème} édition, Dalloz, 2000

OBERDORFF Henri, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, LGDJ, 6^{ème} édition, Paris, 2017

OUAZZANI CHAHDI Hassan, *Droit administratif - l'organisation administrative*, 3^{ème} édition, Casablanca imprimerie Najah Eljadida, 2003

PRÉLOT Marcel, LESCUYER Georges, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 13^{ème} édition, 1997

TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, Léviathan, 1994

VEDEL Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, rééd. Dalloz, 2002

III- Ouvrages spécialisés :

- **En français**

ABOURABI Yousra, *La politique africaine du Maroc. Identité de rôle et projection de puissance*, Vol.12, Brill, 2021

AMSELLE Jean-Loup et al. (dir.), *Diversité culturelle et universalité des droits de l'homme*, édition Cécile Defaut, 2010

AMZAZI Mohieddine, *Essai sur le système pénal marocain*, Rabat, Centre Jacques-Berque, Coll. Description du Maghreb, 2013

AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997

AZZOUZI Abdelhak, CABANIS André, *Le néo-constitutionnalisme marocain à l'épreuve du printemps arabe*, Paris, l'Harmattan, 2011

BAGUENARD Jean, BECET Jean-Marie, *La démocratie locale*, puf, coll. « Que sais-je ? », n° 598, 1995

BANI Sadr, *Le Coran et les droits de l'Homme*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1989

BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Le Maroc et les droits de l'Homme : positions, réalisations et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1994

BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Révision de la Constitution Marocaine (1992) : Analyses et commentaires*, Imprimerie royale, collection édification d'un État moderne, 1992

BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J, 1993

BAUDOIN Dupret et al. (dir.), *Le Maroc au présent : D'une époque à l'autre, une société en mutation*, Casablanca, Centre Jacques-Berque et Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, 2015

BEGUIN Jean-Claude, *Le contrôle de constitutionnalité des lois en République fédérale d'Allemagne*, Economica, Paris, 1982

BELOUCHI Belkassem, *L'alternance, les mots et les choses*, Afrique Orient, 2003

BEN ACHOUR Yadh (dir.), *La deuxième Fâtiha. L'islam et la pensée des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, 2011

BENDOUREOU Omar, BENMESSAOUD TREDANO Abdelmoughit et HAMMOUD Mohammed (dir.), *Alternance et transition démocratique*, Rabat, 2000

BENDOUREOU Omar, EL MOSSADEQ et Rkia MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014

BENDOUREOU Omar, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, Publisud, 1986

BENZINA Samy, *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle, 2017

BLONDIAUX Loïc, MANIN Bernard (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po, 2021

BOUHDIBA Abdelwahab, *La sexualité en Islam*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010

CABANIS André, MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia-Bruylant, Louvain-La-Neuve, 2010

CAMAU Michel, *Pouvoirs et Institutions au Maghreb*, Tunis, CERES Productions, 1978

CARTIER Emmanuel, GAY Laurence et VIALA Alexandre (dir.), *La QPC, vers une culture constitutionnelle partagée*, Institut Universitaire Varenne, 2015

- CATUSSE Myriam, DESTREMAU Blandine et VERDIER Eric (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection*, Karthala, 2010
- CENTRE D'ÉTUDES DES DROITS DU MONDE ARABE, *Les Constitutions des pays arabes*, Actes du colloque du Beyrouth de 1998, Bruxelles, Bruylant, 1999
- CENTRE D'ÉTUDES INTERNATIONALES (dir.), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris, LGDJ, 2012
- CHARILLON Frédéric, DIECKHOFF Alain (dir.), *Afrique du Nord - Moyen-Orient 2012-2013 - Printemps arabes : trajectoires variées, incertitudes persistantes*, La Documentation Française, 2012
- COLLIARD Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*. Presses de Sciences Po, 1978
- DAOUD Zakya, *Les Années de plomb, 1958-1988 : Chroniques d'une résistance*, Houilles, Manucius, 2007
- DE LA MORENA Frédérique (dir.), *Les symboles de la République. Actualité de l'article 2 de la Constitution de 1958*, Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, 2014
- DE TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Tome 3, Pagnerre, 1848
- DUPRET Baudouin (éd.), *Le phénomène de la violence politique : perspectives comparatistes et paradigme égyptien*, Le Caire, CEDEJ - Égypte/Soudan, 1994
- DUPRET Baudouin, *La Charia. Des sources à la pratique, un concept pluriel*, Paris, La découverte, 2014
- ENNASIRI ESSLAOUI Ahmed, *Kitab Elistiqa – La dynastie alaouite*, trad. FUMEY Eugène, Paris, Archives marocaines, Vol. IV, 1923
- ENSALAH Mounir, *Réseaux sociaux et Révolutions arabes*, Michalon, 2012
- FAURE Christine, *Ce que déclarer des droits veut dire*, Paris, PUF, 1997
- FREGOSI Frack (dir.), *Lectures contemporaines du droit islamique : Europe et monde arabe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2004
- HAMILTON Alexander, MADISON John Jay et James, *Le Fédéraliste*, trad. Gaston Jèze, Paris, Économica, n° XLVII (Madison), 1988
- HASSAN II, *Le défi*, Albin Michel, 1976
- HIBOU Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, Recherches, 2013
- KENBIB Mohamed, *Juifs et musulmans au Maroc : des origines à nos jours*, Tallendier, 2016
- LAVOREL Sabine, *Les Constitutions arabes et l'Islam. Les enjeux du pluralisme juridique, Enjeux contemporains*, Presses de l'Université du Québec, 2005

- LAYADI Fatiha, RERHAYE Narjis, *Maroc, chronique d'une démocratie en devenir, les 400 jours d'une transition annoncé*, Casablanca, Eddif, 1998
- LÖHRER Dimitri, *La protection non juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé*, Institut universitaire Varenne, 2014
- M. MABAKA Placide (dir.), *Constitution et Risque (s)*, L'Harmattan, 2010
- MAÂTI Monjib, *La monarchie marocaine et la lutte pour le pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 1992
- MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Champs/Flammarion, 1995
- MARTIN Arnaud, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1996,
- MARTIN Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Coll. Clefs politiques, 3^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2006
- MILL John Stuart, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, traduit de l'anglais par BOZZO-REY Malik, CLÈRO Jean-Pierre et WROBEL Claire, Hermann, 2014
- MILLIOT Louis, *La conception de l'État et de l'ordre légal dans l'Islam*, Paris Académie de droit international de la Haye, Recueil des cours, Tome 75, Recueils Sirey, 1949
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Les Belles Lettres, chapitre VI du livre XI., 1955
- MOREL Laurence, *La question du référendum*, Presses de Sciences Po, 2019
- PERRINEAU Pascal, *L'engagement politique : déclin ou mutation ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, mai 1994
- PHILIPPE Xavier et alii, *Transitions constitutions et Constitutions transitionnelles : Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit ?*, Institut Universitaire Varenne, collection transition & Justice, 2014
- PONTHOREAU Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, Coll. Corpus Droit public, 2010
- ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie*, Seuil, 2006
- ROUSSEAU Dominique, *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier, 2-4 avril 1992*, Paris, L.G.D.J-Bruylant, 1995
- SAINT-PROT Charles, ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *L'exception marocaine*, éditions Ellipses, 2013
- SAINT-PROT Charles, BOUACHIK Ahmed et ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *Vers un modèle marocain de régionalisation*, CNRS, 2010
- SAINT-PROT Charles, *Mohammed V ou la monarchie populaire*, Éditions du Rocher, 2011

SAVONITTO Florian (dir.), *La protection parlementaire de la Constitution*, Presses universitaires de Bordeaux, 2018

SCHMITT Carl, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, traduction et ed. française de 1988

SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie- troisième et quatrième parties - chapitres 15 à 23*, Traduction française en 1942

SOMMERER Erwan, *Sieyès. Le révolutionnaire et le conservateur*, Paris, Michalon, Le Bien Commun, 2011

STORA Benjamin, ELLYAS Akram (dir.), *Les 100 portes du Maghreb*, Éditions de l'Atelier (programme ReLIRE), Points d'appui, 1999

TROUDE-CHASTENET Patrick (dir.), *La Politique*, L'Esprit du temps, 2008

VAIREL Frédéric (dir.), *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée*, Presses de Sciences Po, 2014

VERMEN Pierre, *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, Paris, La Découverte, 2016

VERMEREN Pierre, *Le Maroc de Mohammed VI : La transition inachevée*, La découverte, 2011

ZAKI Lamia (dir.), *Terrains de campagne au Maroc : les élections législatives de 2007*, Paris, Karthala, 2009

- **En arabe**

ACHERGUI Mohamed, *Le Dahir chérifien dans le droit public marocain* (en arabe), Casablanca, Dar al Taqafa, 1983

BENNANI Mohamed Said, *La Constitution de 2011. Lecture comparée à travers quelques journaux 9 mars 2011 – 1^{er} juillet 2011* (en arabe), Dar Essalam, 2012

EL MERINI Abdelhak, *Aperçu historique sur le mouvement constitutionnel au Royaume du Maroc* (en arabe), Rabat, Imprimerie royale, 2011

LÓPEZ GARCÍA Bernabé, *Les élections au Maroc depuis 1960* (en arabe), traduction en arabe KHARAZI Badia, Collections Ezzamane, Casablanca, 2009

MOULINE Mohamed Nabil, *L'idée constitutionnelle au Maroc, Documents et textes (1901-2011)*, (en arabe), TAFRA, 2017

NOUIDI Abdelaziz, *La Cour constitutionnelle et l'exception d'inconstitutionnalité* (en arabe), Édité par l'auteur, 2019

OUAHBI Abdelatif, TAREQ Hassan, *L'article 47* (en arabe), Éditions Al Hiwar Al Oumoumi, 2017

IV- Articles et contributions :

- **En français**

ABBADI Ahmed, « La peine de mort dans la doctrine islamique », [en ligne], *Séminaire sur la peine de mort sous la direction d'ECPM et du CCDH*, Rabat, 11 et 12 octobre 2008 [consulté le 15 août 2020] <http://www.ecpm.org/wp-content/uploads/ACTES-Rabat-2008-Fr.pdf>

AGUILON Claire, « Portée potentielle et portée effective de l'interprétation jurisprudentielle de la notion de changement de circonstances », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017/3, n° 111

ALBERTINI Pierre, « Étude sur l'article 16 », *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*, ouvrage collectif, Economica, 1993

ALLAIN EL MANSOURI Béatrice, « Les sites web d'information urbaine au Maroc », *Netcom*, 22-1/2, 2008

AMALOU Abderrahman, « Bilan de 30 années de démocratie parlementaire », in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (éd.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J., 1993

ANTARI M'hamed, « L'apport de la Constitution de 2011 en matière de contrôle juridictionnel de l'administration », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n° 82, janvier 2013

AOUCHAR Amina, « L'égalité entre les hommes et les femmes ans la Constitution marocaine de 2011 », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

BA MOHAMMED Najib, « La Constitution de 2011 et les standards démocratiques » [en ligne], in *Processus constitutionnels et processus démocratiques. Les expériences et les perspectives*, actes du colloque organisé à Marrakech les 29 et 30 mars 2012 par l'Association Internationale de Droit Constitutionnel et l'Association Marocaine de Droit Constitutionnel, [consulté le 28 avril 2019] https://www.venice.coe.int/files/2012_03_29_MAR/Presentation_BaMohammed.pdf

BA MOHAMMED Najib, « Les nouveaux dispositifs de la citoyenneté dans la Constitution marocaine », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013

BACHSCHMIDT Philippe, « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/2, n° 78

BEAUD Olivier, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, vol. 143, n° 4, 2012

BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle - A propos d'un ouvrage récent » [en ligne], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6 - janvier 1999 [consulté le 24 juillet 2022] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-droit-constitutionnel-par-dela-le-texte-constitutionnel-et-la-jurisprudence-constitutionnelle-a>

BEKKALI Abdeslam, « Le mouvement du 20 février entre essoufflement et mort politique. », in BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ et Rkia MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014

BELHAJ Ahmed, « L'action législative 1977-1992 », in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J., 1993

BELIGH Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, n° 2, 2010

BELLOUCH Lahoussine, « L'islam : source d'inspiration du droit marocain », *jurismat*, Portimão n.º especial, 2014

BEM Anthony, « Le droit au respect de la vie privée : définition, conditions et sanctions », [en ligne], *Légavox*, 4 janvier 2015, [consulté le 2 août 2020] <https://www.legavox.fr/blog/maitre-anthony-bem/droit-respect-privee-definition-conditions-16644.html>

BEN ACHOUR Yadh, « l'articulation du droit musulman en droit étatique dans le monde arabe actuel » in FREGOSI Frack (dir.), *Lectures contemporaines du droit islamique : Europe et monde arabe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2004

BEN ACHOUR Yadh. « Du concordisme et de ses limites », in BEN ACHOUR Yadh (dir.), *La deuxième Fâtiha. L'islam et la pensée des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, 2011,

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011 », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires* », LGDJ, 2012

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Ce que m'a dit Haj LFDLOUL, ou propos de songeur autour de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. », [en ligne], in *L'accès à la justice constitutionnelle et les nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori*, actes du colloque international organisé par la Cour constitutionnelle du Royaume du Maroc en partenariat avec l'Académie du Royaume, Marrakech, 2018, [consulté le 09 août 2022] https://cour-constitutionnelle.ma/sites/default/files/documents/justiceconstitutionnelleversioncor_compressed.pdf

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Justice administrative et inexécution des décisions de justice », *REMALD*, n° 25, 1998

BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'astreinte contre l'administration, Note sous T.A. Rabat, 6 mars 1997, Héritiers El Achiri », *REMALD*, n° 20-21, 1998

BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », *REMALD*, n° 27, 1999

BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'indépendance du Pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine », in *Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruylant, 2018 et *REMALD*, n° 143, 2018

BENABDALLAH Mohammed Amine, « L'institution gouvernementale dans la Constitution marocaine de 2011 », in SAINT-PROT Charles et ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *L'exception marocaine*, éditions Ellipses, 2013

BENABDALLAH Mohammed Amine, « La Cour constitutionnelle et le quotient électoral. Note sous C.C déc. n° 118/21 du 7 avril 2021 », *REMALD*, n° 158, mai-juin 2021

BENABDALLAH Mohammed Amine, « La justice administrative au Maroc » [en ligne] in *La justice administrative dans le monde arabe*, colloque organisé par le Conseil d'État et l'Université Paris Descartes, Paris, 6 octobre 2017 [consulté le 23 septembre 2020] http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit_administratif/1949917671.pdf

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le Bulletin officiel et la production normative », *REMALD*, n° 107, novembre-décembre 2012

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le contentieux administratif marocain dix années d'évolution », *REMALD*, n° 54-55, janvier-avril 2004

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le Parlement dans la Constitution de 2011 », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le statut du juge constitutionnel marocain à la lumière de la Constitution de 2011 », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Les traités en droit marocain », *REMALD*, n° 94-95, septembre-octobre 2010

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Propos sur l'évolution constitutionnelle au Maroc », *REMALD*, n° 36, 2001

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Taxe sur les paraboles : Le Conseil Constitutionnel aurait pu trancher sur le fond », [en ligne], *L'Economiste*, n° 149, 13 octobre 1994, [consulté le 28 mai 2020] <https://www.leconomiste.com/article/taxe-sur-les-paraboles-le-conseil-constitutionnel-aurait-pu-trancher-sur-le-fond>

BENABDALLAH Mohammed Amine, *Les tribunaux administratifs- A propos d'une loi en gestation*, [en ligne], [s.d], [consulté le 23 septembre 2020] http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit_administratif/3225337597.pdf

BENDOUROU Omar, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 91, n° 3, 2012

BENDOUREU Omar, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : Le changement entre mythe et réalité », *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, Lextenso, n° 3, mai – juin, 2012

BENDOUREU Omar, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », [en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, octobre 2014, [consulté le 02 juin 2020]. <http://journals.openedition.org/revdh/907>

BENDOUREU Omar, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », *La Revue des droits de l'homme*, n°6, 2014

BENDOUREU Omar, « Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 et la démocratie », in BENDOUREU Omar, EL MOSSADEQ Rkia et MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014

BENDOUREU Omar, *Les libertés publiques entre Constitution et législation*, [en ligne], [s.d], [consulté le 12 février 2021] http://idpbarcelona.net/docs/recerca/marroc/pdf/doc_bendourou_libertes.pdf

BENKHATTAB Abdelhamid, « Le Parlement marocain : régulation politique et incertitude transitionnelle », *REMALD*, 2012

BENMASSAOUD TREDANO Abdelmoughit, « Les rapports entre le Roi et le gouvernement » in BENDOUREU Omar, BENMESSAOUD TREDANO Abdelmoughit et HAMMOUD Mohammed (dir.), *Alternance et transition démocratique*, Rabat, 2000

BENNANI-CHRAÏBI Mounia, « L'espace partisan marocain : un microcosme polarisé ? », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 6, 2013

BENNANI-CHRAÏBI Mounia, « Politisations différentielles et acculturations mutuelles en contexte autoritaire. », *Politix*, 2016/1, n° 113

BENNANI-CHRAÏBI Mounia, JEGHLLALY Mohamed, « La dynamique protestataire du Mouvement du 20 février à Casablanca », *Revue française de science politique*, 2012/5-6, Vol. 62, 2012

BENYAHYA Mohamed, « Le pouvoir judiciaire dans la nouvelle Constitution du Royaume », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013

BERNOUSSI Nadia, « De quelques propos sur la jurisprudence constitutionnelle et la sécurité juridique au Maroc » in M. MABAKA Placide (dir.), *Constitution et Risque (s)*, L'Harmattan, 2010

BERNOUSSI Nadia, « La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, Paris, LGDJ, 2012

BERNOUSSI Nadia, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : entre continuité et ruptures », *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, Lextenso, n° 3, mai – juin, 2012

- BERNOUSSI Nadia, « Les cheminements procéduraux : pour un meilleur accès à la justice constitutionnelle », [en ligne], in *L'accès à la justice constitutionnelle et les nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori*, actes du colloque international organisé par la Cour constitutionnelle du Royaume du Maroc en partenariat avec l'Académie du Royaume, Marrakech, 2018, [consulté le 09 août 2022] https://courconstitutionnelle.ma/sites/default/files/documents/justiceconstitutionnelleversionc_or_compressed.pdf
- BERNOUSSI Nadia, EL MASLOUHI Abderrahim, « Les chantiers de la 'bonne justice'. Contraintes et renouveau de la politique judiciaire au Maroc. », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 91, 2012/3
- BERNOUSSI Nadia, *L'évolution du processus électoral au Maroc* [en ligne], 22 décembre 2005, [consulté le 12 janvier 2022] <http://www.abhatoo.net.ma/content/download/16439/290035/version/1/file/GT10-9.pdf>
- BISSON Claude, « Pourquoi légiférer l'éthique ? Pour apaiser le public ou pour soutenir l'exercice d'une charge publique ? », *Éthique publique*, vol. 13, n° 1, 2011
- BLEUCHOT Hervé, « Droit musulman », Tome 1, *Histoire*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000
- BLONDIAUX Loïc, *La démocratie participative*, [en ligne], SES-ENS, 15 janvier 2018, [consulté le 29 janvier 2022] <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>
- BOUBAKEUR Dalil, *L'embryon dans l'Islam*, [en ligne], Paris, 2014, [consulté le 29 juillet 2020] <http://www.mosqueeparis.net/wp-content/uploads/2014/07/LEMBRYON-DANS-LISLAM-2.pdf>
- BOUDON Julien, « Les faux-semblants de la séparation des pouvoirs », *Titre VII*, vol. 3, no. 2, 2019
- BOUTIN Christophe, « La place du souverain dans la nouvelle Constitution du Royaume », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013
- BOYER Pierre C, et al. « Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes », *Revue économique*, vol. 71, no. 1, 2020
- BRAHIMI Mohamed, « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes », *REMALD*, n° 12, 1995
- BRAS Jean-Philippe, « La réforme du Code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie ? », *Critique internationale*, volume 37, n°4, 2007
- BRÉCHON Pierre, « La citoyenneté et ses conditions d'expression », *Cahiers français*, n°316, 2003
- BRETONNEAU Aurélie, « L'incompétence négative, « faux ami » du juge administratif ? », [en ligne], *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 46, dossier sur l'incompétence en droit constitutionnel, janvier 2015, [consulté le 20 septembre 2020] <https://www.conseil->

constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-incompetence-negative-faux-ami-du-juge-administratif

CAMAU Michel, « L'évolution du droit constitutionnel au Maroc depuis l'indépendance (1955-1971) », *Jahrbuch Des Offentlichen Recht Der Gegenwart*, n° 21, 1972

CAPITANT René, « La coutume constitutionnelle » (1929), rééd. *RDP*, 1979

CARRÈRE Thibault, « la guerre des ordonnances aura-t-elle lieu ? A propos de la décision du conseil constitutionnel n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 », [en ligne], *Jus Politicum*, 8 juin 2020, [consulté le 8 septembre 2020] http://blog.juspoliticum.com/2020/06/08/la-guerre-des-ordonnances-aura-t-elle-lieu%E2%80%89-a-propos-de-la-decision-du-conseil-constitutionnel-n-2020-843-qpc-du-28-mai-2020-par-thibault-carrere/#_ftn7

CATUSSE Myriam, « Maroc : un fragile état social dans la réforme néolibérale », in CATUSSE Myriam, DESTREMAU Blandine et VERDIER Eric (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection*, Karthala, 2010

CHAMBERGEAT Paul, « Bilan de l'expérience parlementaire marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre national de la recherche scientifique, Centre de recherches sur l'Afrique méditerranéenne (CRAM) (éds.), Paris, Éditions du CNRS, 1966

CHAMBERGEAT Paul, « Le référendum constitutionnel du 7 décembre 1962 au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Volume n° 1, 1962

CHAOUKI Serghini, « Le Maroc et les règles internationales des droits de l'Homme », in BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Le Maroc et les droits de l'Homme : positions, réalisations et perspectives*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994

CHASSAIGNE Philippe, « La société britannique, la monarchie et la guerre, 1914-1945 », *Histoire, économie & société*, n°2, 23e année, 2004

CHAUMONT Eric, « Peut-on qualifier le droit musulman de coranique ? », [en ligne], *Oumma*, mai 2000, [consulté le 8 mai 2020] <https://oumma.com/peut-on-qualifier-le-droit-musulman-de-coranique>

COHEN Évelyne, « L'ombre portée de Mai 68 en politique. Démocratie et participation », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 98/2, 2008

COHEN Samy, « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales, n° 3/89, 1989

COHENDET Marie-Anne, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, vol. 18, n° 2, 2004

CVETEK Nina et DAIBER Friedel, *Qu'est-ce que la société civile ?*, [en ligne], KMF-CNOE en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), octobre 2009, [consulté le 10 juin 2020] <https://www.issuelab.org/resources/20204/20204.pdf>

DE GUILLENCHMIDT Maxime, *QPC, interprétation jurisprudentielle de la Loi et changement de circonstances : la Cour de cassation rappelle les règles de renvoi*, [en ligne],

25 février 2020, [consulté le 10 septembre 2020] <https://www.dgavocats.fr/qpc-changement-circonstances-61-1/>

DECROUX Paul, « Le souverain du Maroc, législateur » [en ligne], *Revue des mondes musulmans et de la méditerranée*, n°3, 1967

DESRUES Thierry, « La fronde de l'Istiqlal et la formation du gouvernement Benkirane II : une aubaine pour la Monarchie ? » [en ligne], *L'Année du Maghreb*, n° 11 | 2014, 02 décembre 2014, [consulté le 3 novembre 2021] <http://anneemaghreb.revues.org/2321>

DESRUES Thierry, « Le gouvernement Benkirane à mi-mandat : de l'art d'agiter les épouvantails », *L'année du Maghreb*, n°13, 2015-II

DESRUES Thierry, « Le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *L'Année du Maghreb*, VIII, 2012

DIABI Frédéric, « Les Français et le Parlement, représentations et attentes », in ROZENBERG Olivier et VIKTOROVITCH Clément (dir.), *Le Parlement et les citoyens*, Cahiers du CEVIPOF n° 58, octobre 2014

DITTMANN Armin, « Le recours constitutionnel en droit allemand », [en ligne], *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 10, dossier : l'accès des personnes à la justice constitutionnelle, mai 2001, [consulté le 6 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-recours-constitutionnel-en-droit-allemand>

DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël et OMARY Kenza, « Des réformes substantielles et conservatrices », *Oasis*, 2012, n°15

DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël, « Maroc : réformer sans bouleverser » in CHARILLON Frédéric et DIECKHOFF Alain (dir.), *Afrique du Nord - Moyen-Orient 2012-2013 - Printemps arabes : trajectoires variées, incertitudes persistantes*, La Documentation Française, Coll. Monde Émergents, 2012

DUPRET Baudouin. « Violence politique, violence juridique et dualité normative » in DUPRET Baudouin (éd.), *Le phénomène de la violence politique : perspectives comparatistes et paradigme égyptien*, Le Caire, CEDEJ - Égypte/Soudan, 1994

DUTHEILLET de LAMOTHE Olivier, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007

EBERHARD Christophe, « Les droits de l'homme face à la complexité : une approche anthropologique et dynamique », *Droit et société*, n°51-52, 2002

EBRARD Pierre, « L'assemblée nationale consultative marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie moderne, Éditions du CNRS, 1964,

EL ABID Ghislaine. « La diaspora marocaine. De l'engagement citoyen à la citoyenneté », *Afrique contemporaine*, vol. 256, n°. 4, 2015

EL AMOURI Hamid, « La justice administrative au Maroc : Apports et limites à la consolidation de l'État de droit », *Revue Franco-Maghrébine de Droit*, Presse Universitaire de Perpignan - Presse de l'Université de Toulouse 1 Capitole, n° 22, 2015

EL HACHIMI Mohamed, « Société civile et démocratisation au Maroc. Le grand malentendu », *PapersIEMed*, Institut européen de la Méditerranée, juin 2014

EL MAJDOUB Mohammed-Larbi, « Rôle de la Chambre constitutionnelle », in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges, *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J, 1993

EL MASLOUHI Abderrahim, « Séparation des pouvoirs et régime parlementaire. », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

EL YAZAMI Driss, « Maroc, la parole libérée », *La pensée de midi*, n°19, 2006/3

ESSAID Mohammed-Jalal « Le Conseil consultatif des droits de l'Homme : représentations des courants politiques au sein du CCDH » in BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Le Maroc et les droits de l'Homme : positions, réalisations et perspectives*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994

FASSI FIIHRI Youssef, « Le Conseil constitutionnel marocain et le contrôle du législateur organique », in BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ et Rkia MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014

FATH Sébastien, *Une avancée pour la liberté religieuse au Maroc*, [en ligne], 21 février 2014, [consulté le 15 août 2020] <http://blogdesebastienfath.hautetfort.com/archive/2014/02/16/une-avancee-pour-la-liberte-religieuse-au-maroc-5300425.html>

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 53, n° 1, 2003

FELDMAN Jean-Philippe, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, n°83, 2010/3

FELLOUS Gérard, *Les droits de l'homme universels sont-ils menacés par la diversité culturelle ?*, [en ligne], discours prononcé lors du 1er congrès intermédiaire des associations, centres et clubs UNESCO de la région Europe et Amérique du Nord- FEACU-Genève, 9-11 juin 2011, [consulté le 15 mai 2020] <https://gerardfellous.com/droits-de-lhomme-et-diversite-culturelle/>

FERRIÉ Jean-Noël, « La mise en place de l'alternance », *Annuaire de l'Afrique du Nord, Maroc*, tome XXXVII, Édition CNRS, 1998

FOUGÈRE Louis, « La Constitution marocaine du 7 décembre 1962 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Volume n° 1, 1962

FRAISSE Régisse, « L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 44, juin 2014

FRETEL Julien, « La crise du militantisme », *Pouvoirs*, vol. 163, n° 4, 2017

FROMONT Michel, « Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la République Fédérale d'Allemagne », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1977

FROMONT Michel, « Les revirements de jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », [en ligne], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, dossier : les revirements de jurisprudence du juge constitutionnel, juin 2006, [consulté le 29 juillet 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-revirements-de-jurisprudence-de-la-cour-constitutionnelle-federale-d-allemande>

GHALLAB Abdelkrim, « Nationalisme et discours constitutionnels » in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges, *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J, 1993

GRIENENBERGER-FASS Michaël, « Les filtres juridictionnels dans la question préalable en appréciation de constitutionnalité, préfiguration d'un contrôle diffus de constitutionnalité ? », *Petites affiches*, n° 212, 2009

GRUNBERG Gérard, « Les "gilets jaunes" et la crise de la démocratie représentative », *Le Débat*, vol. 204, no. 2, 2019

GUENA Yves, *Le rôle du Conseil constitutionnel français*, [en ligne], *Exposé présenté à l'occasion du 150ème anniversaire de l'État fédéral suisse le 13 juin 1998*, [consulté le 26 janvier 2020] https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/role_Conseil_constitutionnel_francais_guena_juin98.pdf

GUILLAUME Marc, « QPC : textes applicables et premières décisions », [en ligne], *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 29, dossier : la question prioritaire de constitutionnalité, octobre 2010, [consulté le 5 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/qpc-textes-applicables-et-premieres-decisions>

HARSI Abdellah, « Séparation et équilibre des pouvoirs dans la nouvelle Constitution de 2011 », *REMLD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013

HERITIER Françoise, « Les droits des femmes dans la controverse entre universalité des droits de l'homme et particularité des cultures. » in AMSELLE Jean-Loup et al. (dir.), *Diversité culturelle et universalité des droits de l'homme*, édition Cécile Defaut, 2010

HIBOU Béatrice, TOZY Mohamed, « La lutte contre la corruption au Maroc : vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et société*, n° 72, 2009

HIDA Bouchra Sidi, « Mobilisations collectives à l'épreuve des changements au Maroc », *Revue Tiers Monde*, vol. hs, n° 5, 2011

HOURQUEBIE Fabrice, « Le contre-pouvoir enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre-pouvoirs », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008

HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 3, n° 3, 2015

HUGON Philippe, « Le retour du Maroc au sein de l'Union africaine et son adhésion à la CEDEAO : quelles conséquences pour les ensembles régionaux ? » [en ligne], *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, 22 juin 2017, [consulté le 27 août 2021] <https://www.iris-france.org/96440-le-retour-du-maroc-au-sein-de-lunion-africaine-et-son-adhesion-a-la-cedeao-queelles-consequences-pour-les-ensembles-regionaux/>

IHRAI Said, « Le droit international et la nouvelle Constitution », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

JULLIEN François, « Quel absolu pour les droits de l'homme ? » in AMSELLE Jean-Loup et al. (dir.), *Diversité culturelle et universalité des droits de l'homme*, édition Cécile Defaut, 2010

KASMI Sanae, « Le statut de l'opposition au Maroc », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 102, n° 2, 2015

KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *Revue du Droit public*, 1928

KHARCHICH Mohammed, « L'expérience parlementaire (1963-1965) et la transition politique au Maroc », *Revista de Historia Actual*, n°2, 2004

KHERAD Rahim, « La protection internationale des droits de l'homme. Regard d'un juriste. » in AMSELLE Jean-Loup et al. (dir.), *Diversité culturelle et universalité des droits de l'homme*, édition Cécile Defaut, 2010

LAGANA Marc, « Un peuple révolutionnaire : la Commune de Paris 1871 », *Cahiers Bruxellois – Brusselse Cahiers*, 2018/1 (L)

LAMGHARI Abdelaziz, « La Constitution de 2011, une décennie de mise en œuvre et d'application : quel bilan, quelle évaluation et quelle perspective ? », *REMALD*, Série thèmes actuels, n° 117, 2022

LAMGHARI Abdelaziz, « La nouvelle constitution marocaine de 1996 : apports et perspectives », *REMALD*, n°10, 1997

LAMRABET Asma, *Ce que dit le Coran quant au mariage des hommes et des femmes musulmans avec des non musulmans*, [en ligne], [s.d], [consulté le 14 juillet 2020] <http://www.asma-lamrabet.com/articles/ce-que-dit-le-coran-quant-au-mariage-des-hommes-et-des-femmes-musulmans-avec-des-non-musulmans/>

LANDEMORE Hélène, « La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ? » [en ligne], *La vie des idées*, 7 mars 2008, [consulté le 17 janvier 2022] <https://laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est-elle-reellement-democratique.html>

LE DIVELLEC Armel, LEVADE Anne, MIGUEL PIMENTEL Carlos, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles - Avant-propos », [en ligne], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, dossier : le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, janvier 2010, [consulté le 19 novembre 2019] <https://www.conseil->

[constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-controle-de-constitutionnalite-des-lois-constitutionnelles-avant-propos](https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-controle-de-constitutionnalite-des-lois-constitutionnelles-avant-propos)

LEPSIUS Olivier, « Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne », [en ligne], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, Dossier : contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, janvier 2010, [consulté le 5 février 2020], <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-controle-par-la-cour-constitutionnelle-des-lois-de-revision-constitutionnelle-dans-la-republique>

LEVRAT Nicolas, « Les sociétés civiles arabes et leurs préoccupations actuelles », [en ligne], in *Un livre blanc pour un nouveau dialogue méditerranéen et euro-arabe*, Université de Genève, [consulté le 2 juin 2020] <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/1t9cm0tbm08c2q1qq1546lbtp8/resources/martinez-etude-academique-sur-la-societe-civile-arabe-gsi.pdf>

MADANI Mohamed, « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 » in BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ et Rkia MADANI Mohammed (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014

MAGNON Xavier, « La modulation des effets dans le temps des décisions du juge constitutionnel », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° 27-2011, 2012

MATHIEU Bertrand, « L'émergence du pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011 », *Pouvoirs*, n° 145, 2013

MATHIEU Bertrand, « Les décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme : Coexistence – Autorité – Conflits – Régulation », [en ligne], *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 32, dossier : convention européenne des droits de l'homme, juillet 2011, [consulté le 13 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-decisions-du-conseil-constitutionnel-et-de-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-coexistence>

MATHIEU Bertrand, « Les droits fondamentaux : un patrimoine commun », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

MEDEVIELLE Geneviève. « La difficile question de l'universalité des droits de l'homme », *Transversalités*, vol. 107, no. 3, 2008

MELLONI David, « La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, n°145/2, 2013

MELLONI David, « Le nouvel ordre constitutionnel marocain : de la " monarchie gouvernante " à la " monarchie parlementaire " ? » in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

MENOUNI Abdeltif, « Constitution et séparation des pouvoirs » in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges, *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J, 1993

MENOUNI Abdeltif, « Lectures dans le projet de Constitution révisée », in BASRI Driss, ROUSSET Michel et VEDEL Georges (dir.), *Révision de la Constitution Marocaine (1992) : Analyses et commentaires*, Imprimerie royale, collection édification d'un État moderne, 1992

MESSAOUDI Leila, « Grandeurs et limites du droit musulman au Maroc », *Revue internationale de droit comparé*, 47, n° 1, 1995

MEYER-BISCH Patrice, *Les droits culturels, un principe éthique de coopération et un levier de développement*, [en ligne], discours d'ouverture pour le panel « Cultural rights under pressure —a contemporary arts perspective» à la conférence de Crossroads organisée par Pro Helvetia, Bâle, 8 février 2018 (traduction de l'auteur), [consulté le 17 mai 2020] <https://www.manche.fr/culture/droits-culturels.aspx>

MILACIC Slobodan, « La démocratie participative : progrès ou piège ? » in TROUDE-CHASTENET Patrick (dir.), *La Politique*, L'Esprit du temps, 2008

MOHSEN-FINAN Khadija, ZEGHAL Malika, « Opposition islamiste et pouvoir monarchique au Maroc. Le cas du Parti de la Justice et du Développement », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, 2006

MOINE André, « La résurgence des interrogations relatives à la représentativité des élus lors de la campagne présidentielle de 2017 », *Civitas Europa*, vol. 39, no. 2, 2017

MONJID Mariam, « La filiation et l'expertise génétique entre droit et pratique », *REMALD*, n° 158, mai-juin 2021

MOREL Laurence, PAOLETTI Marion, « Introduction. Référendums, délibération, démocratie », *Participations*, vol. 20, n° 1, 2018

MOTI Mokhtar, « Le contrôle du gouvernement par le parlement à travers l'invocation de sa responsabilité » (en langue arabe) *REMALD*, Thèmes actuels n°23, 2000

MOYSAN Émilie, « Les questions écrites des parlementaires : un dispositif aux pieds d'argile », *Petites Affiches*, Lextenso, n° 116, 2016

MURGUE Bérénice, « La Moudawana : les dessous d'une réforme sans précédent », *Les Cahiers de l'Orient*, vol. 102, no. 2, 2011

NACIRI Khaled, « Le droit constitutionnel marocain ou la maturation progressive d'un système évolutif », in CENTRE D'ÉTUDES DES DROITS DU MONDE ARABE, *Les Constitutions des pays arabes*, Actes du colloque du Beyrouth de 1998, Bruxelles, Bruylant, 1999

NAFAA Abderrahmane, *La monarchie marocaine et la gestion du champ religieux* [en ligne], 12 avril 2010, [consulté le 12 juillet 2022] <https://deuxrives68.wordpress.com/2010/04/12/la-monarchie-marocaine-et-la-gestion-du-champ-religieux/>

NORDMAN Daniel, « À propos d'une Histoire du Maroc : l'espace et le temps », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 71, n° 4, 2016

NUN YIGAL Bin, « La quête d'un compromis pour l'évacuation des Juifs du Maroc », [en ligne], *Pardès*, 2003/1, n° 34, [consulté le 14 août 2020] <https://www.cairn.info/revue-pardes-2003-1-page-75.htm>

OSIRE Glacier, « La trace des femmes dans l'histoire du Maroc », [en ligne], *Revue Relations*, Mars-avril, n° 777, 2015 [consulté le 22 juillet 2020], <https://cjf.qc.ca/revue-relations/publication/article/la-trace-des-femmes-dans-l-histoire-du-maroc/>

PAOLETTI Marion, MOREL Laurence, « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », in BLONDIAUX Loïc, MANIN Bernard (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po, 2021

PAPI Stéphane, « L'influence juridique islamique au Maghreb », *Histoire des Perspectives Méditerranéennes*, L'Harmattan, 2009

PERRIER Jean-Baptiste, « La Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité : de la réticence à la diligence », *Revue française de droit constitutionnel*, n°84/4, 2010

PHILIPPE Xavier « Tours et contours des transitions constitutionnelles... Essai de typologie des transitions », in PHILIPPE Xavier et alii, *Transitions constitutions et Constitutions transitionnelles : Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit ?*, Institut Universitaire Varenne, collection transition & Justice, 2014

PICARD Étienne, « L'émergence des droits fondamentaux en France », *A.J.D.A.*, numéro spécial sur les Droits fondamentaux, juillet-août, 1998

PIERMAY Jean-Luc, « Maroc 2007. Les élections législatives du 7 septembre », [en ligne], *EchoGéo*, 2007, [consulté le 30 mai 2021] <http://echogeo.revues.org/2051>

PONTHOREAU Marie-Claire, « Réflexions sur le pouvoir normatif du juge constitutionnel en Europe continentale sur la base des cas allemand et italien » - *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24 (Dossier : Le pouvoir normatif du juge constitutionnel), juillet 2008

RAINER Arnold, « Constitution et avortement », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 14-1998, Les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière - Constitution et bioéthique, 1999

RBII Hamid, « La place de la convention internationale dans la nouvelle constitution : cas des conventions des droits de l'Homme », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013

ROBACZEWSKI Corine, « le rôle ambigu du parquet », in CARTIER Emmanuel, GAY Laurence et VIALA Alexandre (dir.), *La QPC, vers une culture constitutionnelle partagée*, Institut Universitaire Varenne, 2015

ROBERT Anne-Gaëlle, « Exit le délit d'offense au président de la République », [en ligne], *RDLF*, chron. n°26, 2013 [consulté le 18 août 2020] <http://www.revuedlf.com/droit-penal/exit-le-delit-doffense-au-president-de-la-republique-commentaire/#note-4603-6>

ROBLOT-TROIZIER Agnès, « La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat versus les nouvelles contraintes pesant sur les parlementaires » [en ligne], Titre VII n° 3, *La séparation des pouvoirs*, octobre 2019. [consulté le 21 janvier 2022] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-liberte-des-membres-du-parlement-dans-l-exercice-de-leur-mandat-versus-les-nouvelles-contraintes>

ROBLOT-TROIZIER Agnès, « La question prioritaire de constitutionnalité devant les juridictions ordinaires : entre méfiance et prudence », *AJDA*, janvier 2010

ROUSSEAU Dominique, « Constitutionnalisme et démocratie », *La Vie des idées*, 19 septembre 2008

ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel », *Le Débat*, 1997/4, n° 96, 1997

ROUSSEAU Dominique, « Le président peut-il être le " garant de l'indépendance " de l'autorité judiciaire ? », *Après-demain*, n°41, 2007

ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohammed Amine, *La consécration par la Cour suprême de l'astreinte contre l'administration*, [en ligne], [s.d], [consulté le 3 octobre 2020] http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit_administratif/consecration_de_l_astreinte.pdf

ROUSSET Michel, « De l'indépendance judiciaire au contrôle de l'administration. », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, 1970

ROUSSET Michel, « L'évolution constitutionnelle du Maroc de Mohammed V à Mohammed VI », *REMALD*, Série : thèmes actuels, n°82, janvier 2013

ROUSSET Michel, « L'interprétation des pouvoirs du Roi », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

ROUSSET Michel, « la révision constitutionnelle », in Driss Basri, Michel Rousset, Georges Vedel, *Trente année de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J, 1993

ROUSSET Michel, « Les droits humains et l'État de droit – Forum des droits humains », [en ligne], *CNDH*, Marrakech les 6 et 7 juin 2008, [consulté le 28 avril 2019] <https://www.cndh.org.ma/fr/bulletin-d-information/les-droits-humains-et-l-État-de-droit>

ROUSSILLON Alain, FERRIÉ Jean-Noël, « Réforme et politique au Maroc de l'alternance : apolitisation consensuelle du politique », *NAQD*, vol. 19-20, n° 1-2, 2004

ROUVILLOIS Frédéric, « Les règles relatives à la révision constitutionnelle », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires*, LGDJ, 2012

RRAPI Patricia, « L'incompétence négative dans la QPC : de la double négation à la double incompréhension » [en ligne], *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 34, janvier 2012, [consulté le 7 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-incompetence-negative-dans-la-qpc-de-la-double-negation-a-la-double-incomprehension>

RUEDA Frédérique, « L'hymne et le drapeau : des symboles de l'État en droit comparé » in DE LA MORENA Frédérique (dir.), *Les symboles de la République. Actualité de l'article 2 de la Constitution de 1958*, Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, 2014

RUIZ MIGUEL Carlos, « L'amparo constitutionnel en Espagne: droit et politique », [en ligne], *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 10, dossier : l'accès des personnes à la justice constitutionnelle, mai 2001, [consulté le 15 septembre 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-amparo-constitutionnel-en-espagne-droit-et-politique>

SAINT-PROT Charles, « État, territoire et développement politique au Maroc » in SAINT-PROT Charles, BOUACHIK Ahmed et ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *Vers un modèle marocain de régionalisation*, CNRS, 2010

SAINT-PROT Charles, « L'islam au Maroc », in SAINT-PROT Charles, ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *L'exception marocaine*, éditions Ellipses, 2013

SAMUEL Xavier, *Les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel*, [en ligne], Discours prononcé à l'occasion de l'accueil des nouveaux membres de la Cour de cassation au Conseil constitutionnel le 26 janvier 2007 [consulté le 13 septembre 2020] https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/reserves.pdf

SANTUCCI Jean-Claude, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un "pluralisme contrôlé" et les dilemmes d'un "pluripartisme autoritaire" », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 111-112, 2006

SAVONITTO Florian, « L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 93, n° 1, 2013

SAVONITTO Florian. « L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 93, n° 1, 2013

SCHMITT Nicolas, « Le mythe de la démocratie (semi-)directe en Suisse », *Annuaire des Collectivités Locales*, 2001

SECHTER-FUNK Iris, « La maternité célibataire au Maroc, entre normes et pratiques », in DUPRET Baudouin et al. (dir.), *Le Maroc au présent : D'une époque à l'autre, une société en mutation*, Centre Jacques-Berque, Casablanca, 2015

SENIGUER Haoues, « Les islamistes à l'épreuve du printemps arabe et des urnes : une perspective critique », *L'Année du Maghreb*, VIII, 2012

SERGHINI Chaouki, « La Constitution et les libertés publiques » in BASRI Driss, ROUSSET Michel, VEDEL Georges (éd.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, L.G.D.J, 1993

SGHIR JANJAR Mohamed, « Liberté religieuse au Maroc, un processus inachevé », [en ligne], *Prologues*, 31 juillet 2019, [consulté le 15 août 2020] <https://prologues.medias24.com/Societe/51-Liberte-religieuse-au-Maroc-un-processus-inacheve.html>

SLYOMOVICS Susan, « Témoignages, écrits et silences : l'Instance Équité et Réconciliation (IER) marocaine et la réparation », *L'Année du Maghreb*, n° IV, 2008

SOMMERER Erwan, « 2. Les principes de la représentation politique », in Sieyès. *Le révolutionnaire et le conservateur*, Sommerer Erwan (dir.), Paris, Michalon, Le Bien Commun, 2011

STEFF Antoine, « La protection de l'accès au juge judiciaire par les normes fondamentales », *Les Annales de droit*, n°11, 2017

STORA Benjamin, ELLYAS Akram, « BEN BARKA Mehdi (Maroc, 1920-1965 ?, homme d'État) », in STORA Benjamin et ELLYAS Akram (dir.), *Les 100 portes du Maghreb*, Éditions de l'Atelier (programme ReLIRE), Points d'appui, 1999

TOURABI Abdellah, « Réforme constitutionnelle au Maroc : une évolution au temps des révolutions », [en ligne], *Arab Reform Initiative*, Novembre 2011, [consulté le 17 juin 2019], https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/storage.arab-reform.net/ari/2011/11/28113528/Arab_Reform_Initiative_2011-11_Research_Paper_fr_constitutional_reform_in_morocco_reform_in_times_of_revolution.pdf

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ? » *RDP*, n° 3, 2012

TOZY Mohamed, « 5. Des oulémas frondeurs à la bureaucratie du " croire ". Les péripéties d'une restructuration annoncée du champ religieux au Maroc », in HIBOU Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, Recherches, 2013

TROUDE-CHASTENET Patrick, « La crise de la démocratie représentative », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008

TÜRK Pauline, « Reddition de comptes et Parlement », *Revue française d'administration publique*, vol. 160, n° 4, 2016

VAIREL Frédéric, « Chapitre 2 / Ouverture politique et naissance de la "société civile " », in VAIREL Frédéric (dir.), *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée*, Presses de Sciences Po, 2014

VAIREL Frédéric, « Un quota électoral pour quoi faire ? » in ZAKI Lamia (dir.), *Terrains de campagne au Maroc : les élections législatives de 2007*, Paris, Karthala, 2009

VAN HAMME Gilles, GOEURY David et BEN REBAH Maher, « Une analyse comparative des territorialités du vote au Maroc et en Tunisie : trajectoires politiques et électorales », *Maghreb - Machrek*, vol. 243, n°1, 2020

VEDEL Georges, « préface » in ROUSSEAU Dominique, *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier, 2-4 avril 1992*, Paris, L.G.D.J-Bruylant, 1995

VEDEL Georges, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993

VERDIER Marie-France, « La démocratie sans et contre le peuple et ses dérives. », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008

VERMEREN Pierre, « Esquisse pour un bilan du gouvernement marocain d'alternance », *Maghreb-Machrek*, Institut Choiseul, n°194, Paris. Hiver 2007- 2008

VIDAL-NAQUET Ariane, « Les protections parlementaire et juridictionnelle de la Constitution : quelles relations ? » in SAVONITTO Florian (dir.), *La protection parlementaire de la Constitution*, presses universitaires de Bordeaux, 2018

VIRALLY Michel, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, A. Pédone, 1964

WATERBURY John, « Le Maghreb : la légitimation du pouvoir », *Annuaire de l'Afrique du nord*, 1977

YAFOUT Merieme, « L'égalité en matière d'héritage. Jeunes et savoir commun au Maroc », *L'Année du Maghreb*, 2015

ZAKI Lamia, « Maroc : dépendance alimentaire, radicalisation contestataire, répression autoritaire. État des résistances dans le Sud-2009 » [en ligne], *CETRI*, [consulté le 13 juillet 2022] <https://www.cetri.be/Maroc-dependance-alimentaire>

- **En arabe**

ADNANI Ikram Massira, « Les droits de l'homme entre origine et évolution : le cas du Maroc » (en arabe), *Revue Massalik, la nouvelle Constitution et les horizons des droits de l'Homme au Maroc*, n°28-27, 2014

AHOUIOU Hassan, « La fonction d'arbitre royal dans le contexte constitutionnel », [en ligne] (en arabe), *Marocdroit*, 2 mars 2016, [consulté le 14 août 2021] https://www.marocdroit.com/%D9%88%D8%B8%D9%8A%D9%81%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AD%D9%83%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D9%82-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A_a7038.html

AMAIUOU Khadija, « La participation de la justice constitutionnelle dans la protection des droits et libertés à travers la Constitution de 2011. » (en arabe), *REMALD*, Série thèmes actuels, n° 117, 2022

ARRICH Abderrezak, « Lecture dans la décision de la Cour constitutionnelle n° 70/18 concernant la loi organique 86-15 portant sur la détermination des conditions et procédures de l'exception d'inconstitutionnalité de la loi », [en ligne] (en arabe), *Maroc Droit*, 2018, [consulté le 4 septembre 2020] <https://www.marocdroit.com/attachment/1050605/>

CHENTOUF Abdellatif, « Le décret modifiant la carte judiciaire du Maroc : la création de juridictions avant d'assurer les ressources nécessaires. » [en ligne] (en arabe), *The Legal Agenda*, 5 décembre 2017, [consulté le 16 février 2021] <https://legalagenda.com/-مرسوم-حكومي-بتغيير-الخريطة-القضائية-ف/>

EL MADANI Morad, « Le désir du mari d'avoir une descendance masculine comme motif objectif et exceptionnel justifiant la polygamie », [en ligne] (en arabe), *Maroc Law*, 21 juin 2016, [consulté le 14 juillet 2020] <https://www.marocdroit.com/-رغبة-الزوج-في-إنجاب-مولود-ذكر-ميرر-موضوعي-استثنائي-للتعدد-نعم-a7255.html>

EL OUARDI Adila, « La place des conventions internationales dans la Constitution marocaine », [en ligne] (en arabe), *MAROC DROIT*, 25 mars 2013, [consulté le 21 septembre 2020] https://www.marocdroit.com/مكانة-الاتفاقيات-الدولية-في-الدستور-المغربي_a3096.html

ETTOUMI Ayoub, « Pourquoi le Parlement marocain ne délibère pas sur le budget de la Cour royale ? », [en ligne] (en arabe), *Maghrebvoices*, 24 octobre 2017, [consulté le 2 septembre 2021] <https://www.maghrebvoices.com/2017/10/24/%D9%84%D8%A7-%D9%8A%D9%86%D8%A7%D9%82%D8%B4-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D9%85%D9%8A%D8%B2%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B5%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A%D8%9F>

KASRI Mohamed, « L'astreinte et la saisie contre l'administration refusant d'exécuter les décisions du juge administratif et les problématiques soulevées », [en ligne] (en arabe), *MarocLaw*, 1^{er} septembre 2019, [consulté le 03 octobre 2020] <https://www.maroclaw.com/%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF-%D9%82%D8%B5%D8%B1%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%BA%D8%B1%D8%A7%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%87%D8%AF%D9%8A%D8%AF%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%AC%D8%B2-%D9%81%D9%8A/>

LABKAR Rachid, « La gestion des collectivités territoriales : du texte constitutionnel aux lois organiques » (en arabe), *Massalik – La Constitution de 2011 après cinq ans*, n° 39/40, 2016

OUAHBI Abdelatif, « Les perturbations de l'opération législative » (en arabe), OUAHBI Abdelatif & TAREQ Hassan (dir.), *Du Parlement من وحي البرلمان* (en arabe), Institut moderne du livre, Beytouth, 2015

RBII Hamid, « La protection des droits de l'Homme dans la Constitution de 2011 : étude du bilan de quelques instances constitutionnelles. » (en arabe), *REMALD*, Série thèmes actuels, n° 117, 2022

SAADOUNE Anas, « La justice marocaine reconnaît pour la deuxième fois la paternité d'un enfant naturel », [en ligne] (en arabe), *The Legal Agenda*, 1 juin 2016, [consulté le 21 septembre 2020] <https://legal-agenda.com/القضاء-المغربي-ينتصر-للمرة-الثانية-لح>

SAADOUNE Anas, « Une première au Maroc : la reconnaissance de la paternité de l'enfant naturel et le dédommagement de la mère », [en ligne] (en arabe), *The Legal Agenda*, 21 février 2017, [consulté le 21 septembre 2020] <https://legal-agenda.com/سابقة-قضائية-في-المغرب-الإعتراف-ببنوة>

SADIKKI Said, « L'institution monarchique et la politique étrangère : lecture dans le sens du "domaine réservé" » (en arabe), *Addawlia*, n° 3, Rabat, 2007

- **En anglais**

BERRADA Kathya, « “Independent” Civil Society’s Struggle for Impact », [en ligne], *Moroccan Institute for Policy Analysis*, 19 avril 2019, [consulté le 22 août 2020] <https://mipa.institute/6713>

COLIN Francesco, « (Un)Participatory Democracy ? The Limits of Institutional Petitions in Morocco » [en ligne] (en anglais), *MIPA*, 29 novembre 2019, [consulté le 28 janvier 2022] <https://mipa.institute/7112>

ZAKI Lamia, « Decentralization in Morocco: Promising Legal Reforms with Uncertain Impact » [en ligne] (en anglais), *Bawader- Arab Reform Initiative*, 22 juillet 2019, [consulté le 10 février 2022] https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_en_decentralization-in-morocco-promising-legal-reforms-with-uncertain-impact_5958.pdf?ver=f33d0cfd175ada2c5d1322ac7d22e15e

V- Thèses :

ALAOUI Moulay Rachid, *L'institution parlementaire au Maroc depuis l'indépendance*, PORTELLI Hugues (dir.), thèse de doctorat, droit, université Panthéon-Assas, 2009

BADRI Lhassan, *La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? (Cas de la régionalisation avancée)*, LAPEZE Jean (dir.), thèse de doctorat, droit, université Grenoble Alpes, 2019

BASRI Driss, *L'administration territoriale au Maroc : ordre et développement*, ROUSSET Michel (dir.), thèse de doctorat, droit, université Grenoble II, 1987

DADI Soumaya, *La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 : rénovation institutionnelle et promotion des libertés*, ROUVILLOIS Frédéric (dir.), thèse de doctorat, droit, université Paris Descartes, 2014

EL BERKANI Bouchra, *Le choix de la graphie Tifinaghe pour enseigner et apprendre l'Amazighe au Maroc : conditions, représentations, et pratiques*, RISPAIL Marielle (dir.), Thèse de doctorat, didactique des langues et des cultures, université Jean Monnet Saint-Etienne, 2010

FASSI-FIHRI Rym, *Les droits et libertés du numérique : des droits fondamentaux en voie d'élaboration. Étude comparée en droits français et américain*. SOUCRAMANIEN Ferdinand-Mélin et GERVIÉRE Pauline (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Bordeaux, 2021

HATTAB Zoulikha, *Droits et libertés fondamentaux en droit musulman : le paradoxe de l'universalité*, BERNAUD Valérie et WENZEL Éric (dir.), thèse, droit, université d'Avignon, 2018

JAVARY Baptiste, *La déontologie parlementaire*, DORD Olivier (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Nanterre - Paris X, 2019

KASMI Mohamed, *l'islam et le système politique marocain*, MARTINEZ Jean-Claude (dir.), thèse de doctorat, droit, université Panthéon-Assas, 1999

MAZOUZ Asma, *la réception du Code de marocain de la famille de 2004 par le droit international privé français – le mariage et ses effets*, NORD Nicolas (dir.), thèse de doctorat, droit, Université de Strasbourg, 2014

RADOUANI Abderrahim, *Le règlement intérieur de la Chambre des représentants au Maroc approche comparée droit franco-marocain*, Didier BAISSSET (dir.), thèse de doctorat, droit, Université de Perpignan, 2019

SADRY Benoît, *Bilan et perspectives de la démocratie représentative*, GOUAUD-TANDEAU de MARSAC Christiane et POULET-GIBOT LECLERC Nadine (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Limoges, 2007

SAIDI AZBEG Hynd, *Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc*, FALL Alioune Badara (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Bordeaux, 2014

WAKKACH Najib, *Les compétences de la Cour suprême du Maroc*, FOURNIER Alain (dir.), thèse de doctorat, droit, université de Metz, 1997

YARED Carla, *La construction du constitutionnalisme tunisien. Étude de droit comparé*, PONTHEAU Marie-Claire (dir.), thèse, droit, université de Bordeaux, 2018

VI- Rapports, études, enquêtes, communiqués et statistiques :

A- Des instances publiques nationales.

1- Du Parlement.

CHAMBRE DES CONSEILLERS - COMMISSION DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME, Rapport du conseiller M'barek Essbai sur le projet de loi organique 86-15 concernant la détermination des conditions et modalités d'application de l'article 133 de la Constitution, [en ligne] (en arabe), session octobre 2017, [consulté le 3 septembre 2020] <http://www.chambreconseillers.ma/docs/الإل20%وحقوق20%والتشريع20%والعدل20%لجنة20%تقرير20%نيسان20%بشأن20%الدفع20%بعدم20%دستورية20%القوانين.pdf>

CHAMBRE DES CONSEILLERS, *Règlement intérieur de la Chambre des conseillers tel qu'adopté par la Cour constitutionnelle dans sa décision n°912/14 du 21 juillet 2014*, (en arabe), [en ligne] (en arabe), [consulté le 25 janvier 2020] <http://www.parlement.ma/sites/default/files/RegInterieurCons2014.pdf>

CHAMBRE DES REPRESENTANTS - COMMISSION DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du député Reda Boukmazi sur le projet de loi organique 86-15 concernant la détermination des conditions et modalités d'application de l'article 133 de la Constitution*, [en ligne] (en arabe), session avril 2016, [consulté le 3 septembre 2020] <https://www.marocdroit.com/attachment/902881/>

CHAMBRE DES REPRESENTANTS, « La vie des Assemblées dans l'espace francophone », [en ligne], *Recueil des pratiques et des procédures parlementaires*, [consulté le 30 mai 2021] http://recueil.apf-francophonie.org/IMG/pdf/Maroc_chap1-5.pdf

CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Bilan de législature 2002 – 2007*, [en ligne] (en arabe), [consulté le 27 mai 2020] http://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/hasila_wilaya7.pdf

CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Bref historique*, [en ligne], [consulté le 30 mai 2021] <http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/bref-historique>

CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Guide relatif au déroulement de la séance annuelle d'évaluation des politiques publiques* (en arabe) [en ligne], [consulté le 14 juin 2021] https://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/dlyl_ljls_lsnwy_llsyst_lmwwmy.pdf

CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Liste des membres* [en ligne], [consulté le 22 janvier 2022] <https://www.chambredesrepresentants.ma/fr/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84-%D8%A3%D8%B9%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8/2021-2026>

CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Règlement intérieur de la Chambre des représentants tel qu'adopté par la Cour constitutionnelle dans sa décision n°65/17 du 30 Octobre 2017*, [en ligne] (en arabe), [consulté le 25 janvier 2020]

2- Du Conseil national des droits de l'Homme.

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Journée mondiale contre la peine de mort : le CNDH réitère sa position de principe visant l'abolition de la peine de mort*, [en ligne], octobre 2019, [consulté le 12 août 2020] <https://www.cndh.org.ma/fr/communiques/journee-mondiale-contre-la-peine-de-mort-le-cndh-reitere-sa-position-de-principe-visant>

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Khadija Amrir, ancienne condamnée à la peine de mort bénéficie de la grâce royale suite à une initiative du CNDH*, [en ligne], août 2016, [consulté le 12 août 2020] <https://www.cndh.org.ma/fr/communiques/khadija-amrir-ancienne-condamnee-la-peine-de-mort-beneficie-de-la-grace-royale-suite-une>

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Le CNDH invite le gouvernement à finaliser le processus de ratification du protocole facultatif à la CEDAW*, [en ligne], octobre 2020, [consulté le 29 juillet 2022] <https://www.cndh.org.ma/fr/article/le-cndh-invite-le-gouvernement-finaliser-le-processus-de-ratification-du-protocole>

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Mémoire sur la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité*, [en ligne], mars 2013, [consulté le 3 septembre 2020] <https://www.ceja.ch/images/CEJA/DOCS/Bibliotheque/Doctrine/Maroc/CNDH/FRANCAIS/Avis%20et%20m%C3%A9morandums/Exception%20d'inconstitutionnalit%C3%A9%20%20M%C3%A9morandum%20du%20CNDH.pdf>

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Propositions du CNDH relatives à l'avant-projet de loi portant sur le Code de procédure pénale - Série contribution au débat public - N°7*, [en ligne], Octobre 2014, [consulté le 05 août 2020] <https://www.ceja.ch/images/CEJA/DOCS/Bibliotheque/Doctrine/Maroc/CNDH/FRANCAIS/Contribution%20au%20d%C3%A9bat%20public/Code%20de%20proc%C3%A9dure%20p%C3%A9nale.pdf>

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué - Madame Amina Bouayach, Présidente du Conseil National des Droits de l'Homme*, [en ligne], [consulté le 14 décembre 2019] <https://www.cndh.org.ma/fr/president-et-secretaire-general/madame-amina-bouayach-presidente-du-conseil-national-des-droits-de>

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Présentation*, [en ligne], [consulté le 14 décembre 2019] <http://www.cndh.org.ma/fr/presentation/presentation-du-cndh>

CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME, *Résumé exécutif de l'état de l'égalité et de la parité au Maroc*, [en ligne], Rabat, juillet 2015, [consulté le 29 juillet 2022] https://www.cndh.ma/sites/default/files/cndh_-_r.e_web_-_parite_egalite_fr_-.pdf

3- Du Haut-Commissariat au Plan.

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, « A propos de la femme rurale au Maroc » [en ligne], *Les Brefs du Plan*, n°10 du 25 octobre 2019, [consulté le 23 juillet 2020] https://www.hcp.ma/Les-Brefs-du-Plan-N-10-25-Octobre-2019_a2393.html

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif – Exercice 2007*, [en ligne], décembre 2011 [consulté le 02 juin 2020] <http://hiwarmadani2013.ma/storedfileattach/1369749566.pdf>

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Enquête nationale sur les jeunes 2011*, [en ligne], 26 septembre 2018, [consulté le 30 décembre 2021] https://www.hcp.ma/downloads/Enquete-nationale-sur-les-jeunes_t14913.html

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Exposé succinct de quelques résultats de l'Enquête Nationale sur la Perception par les ménages de quelques cibles des principaux Objectifs de Développement Durable*, [en ligne], 2016, [consulté le 11 juillet 2020] https://www.hcp.ma/Expose-succinct-par-M-Ahmed-LAHLIMI-ALAMI-de-quelques-resultats-de-l-Enquete-Nationale-sur-la-Perception-par-les-menages_a1835.html

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Le Maroc en chiffres - 2007*, [en ligne], 18 avril 2011, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.hcp.ma/file/105435/>

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Le Maroc en chiffres - 2011*, [en ligne], 22 avril 2013, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.hcp.ma/file/137615/>

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Le Maroc en chiffres - 2017*, [en ligne], 02 mars 2018, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.hcp.ma/file/198609/>

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Les indicateurs sociaux du Maroc – édition 2018* [en ligne], 2018, [consulté le 18 janvier 2022] <https://www.hcp.ma/file/200737/>

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Les indicateurs sociaux du Maroc*, 2020

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Répartition géographique de la population d'après les données du recensement général de la population et de l'habitat de 2014*, [en ligne] [consulté le 11 février 2022] https://www.hcp.ma/Repartition-geographique-de-la-population-d-apres-les-donnees-du-Recensement-General-de-la-Population-et-de-l-Habitat-de_a1796.html

4- Des ministères.

MINISTÈRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT, *Bilan de l'activité du Gouvernement dans sa relation avec le Parlement*, [en ligne] (en arabe), [consulté le 27 juin 2021] <http://www.mcrpsc.gov.ma/Bilan>

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU MAROC, *Communiqué - SM Le Roi Mohammed VI accorde sa grâce à Hajar Raissouni*, [en ligne], 16 octobre 2019, [consulté le 29 juillet 2020] <http://www.maroc.ma/fr/activites-royales/communiqué-du-ministère-de-la-justice-sm-le-roi-mohammed-vi-accorde-sa-grâce-hajar>

MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport sur la place des femmes fonctionnaires aux postes de responsabilité dans l'administration publique au Maroc*, [en ligne], Mai 2018, [consulté le 22 juillet 2020] https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/RapportPlaceFemmesPostesResponsabilite_A_PM_26032019_Fr.pdf

MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Fonctionnaires civils dans les administrations publiques au 31/12/2016*, [en ligne] (en arabe), 2017, [consulté le 23 juillet 2020] https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/FonctionnaireÉtat_31122016_Ar.pdf

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUPRES DU CHEF DU GOUVERNEMENT CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE, *Guide du droit de présenter des motions aux pouvoirs publics & Guide du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics* (en arabe) [en ligne], [consultés le 28 janvier 2022] https://www.eparticipation.ma/sites/default/files/documents/Motion/guide/Guide_Motion_Ar.pdf
www.eparticipation.ma/sites/default/files/documents/PetitionNationale/guide/Petitions_nationales_Guide_Ar.pdf

5- D'autres instances nationales.

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT, *Rapport général sur le nouveau modèle de développement*, [en ligne], Avril 2021, [consulté le 25 août 2021] https://www.csmmd.ma/documents/Rapport_General.pdf

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Étude sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique. Les discriminations à l'égard des femmes dans la vie économique : réalités et recommandations*, [en ligne], 2014, p. 11, [consulté le 23 juillet 2020] http://www.ces.ma/Documents/PDF/Auto-saisines/AS-18-2014-discriminations-a-l_égard-des-femmes-dans-la-vie-economique/Avis-AS-18-2014-VF.pdf

CONSEIL NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES, *Communiqué - Doing business 2020 : le Maroc se hisse au 53ème rang à l'échelle mondiale*, [en ligne], 24 octobre 2019, [consulté le 12 juillet 2021] <https://www.cnea.ma/fr/communiqués-de-presse/doing-business-2020-le-maroc-se-hisse-au-53eme-rang-a-lechelle-mondiale>

CONSEIL SUPÉRIEUR DU POUVOIR JUDICIAIRE, *Premier rapport annuel du CSPJ*, [en ligne], B.O n° 6724 (en arabe), 8 novembre 2018, [consulté le 5 mars 2021] http://www.sgg.gov.ma/BO/Ar/2018/BO_6724_Ar.pdf?ver=2018-11-09-153653-967%20@

COUR DES COMPTES, *Rapport d'activités relatif aux exercices 2016 et 2017* [en ligne], 29 juillet 2018, [consulté le 22 janvier 2022] http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/Rapport_Cour%20des%20comptes_2016-2017_%20Fr.pdf

DELEGATION GENERALE À L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET À LA REINSERTION, *Rapport d'activités 2019*, [en ligne], Rabat, [consulté le 06 août 2020] <https://www.dgapr.gov.ma/publication/pdf/DGAPR%20Rapport%202019%20FR%20.pdf>

HAUTE INSTANCE DU DIALOGUE NATIONAL SUR LA REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE, *Charte de la réforme du système judiciaire*, [en ligne], juillet 2013, [consulté le 28 février 2021] <http://www.ism.ma/basic/web/pdf/charte/fr.pdf>

PLATEFORME NATIONALE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE, *Présentation des pétitions* [en ligne] (en arabe), pétition déposée le 14 février 2020, [consulté le 29 janvier 2022] https://www.eparticipation.ma/espace/detail_petition/673

B- Des instances publiques françaises.

1- Du Parlement.

ASSEMBLÉE NATIONALE - COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LEGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GENERALE DE LA REPUBLIQUE, *Compte rendu de la commission concernant les auditions sur la question prioritaire de constitutionnalité*, [en ligne], Présidé par Jean-Jacques Urvoas, compte rendu n° 29, session ordinaire de 2012-2013, 19 décembre 2012, [consulté le 10 septembre 2020] <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/12-13/c1213029.pdf>

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n°17 : La situation matérielle du député* [en ligne], [consulté le 25 janvier 2022] <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/la-situation-materielle-du-depute>

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Présentation du budget 2020* [en ligne], [consulté le 24 janvier 2022] <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/budget/Presentation-Budget-AN-2020.html#:~:text=L'Assembl%C3%A9e%20nationale%20compte%20577,et%20contractuels%20dans%20les%20services.&text=Le%20budget%20initial%20de%202019,14%20M%E2%82%AC%20de%20d%C3%A9penses>

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Proposition de loi organique tendant à faciliter la recevabilité des questions prioritaires de constitutionnalité*, n° 63, enregistrée le 26 septembre 2010 au

Sénat et présentée par Jean-Louis Masson ; n° 3325, enregistrée le 11 avril 2011 à l'Assemblée nationale et présentée par Marie-Jo Zimmermann

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information du député Jean-Jacques Urvoas sur la question prioritaire de constitutionnalité* », [en ligne], 27 mars 2013 [consulté le 13 septembre 2020] <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0842.pdf>

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information du député Jean-Luc Warsmann sur l'évaluation de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, [en ligne], enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2010, [consulté le 9 août 2020] <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2838.asp>

SÉNAT, *Étude de législation comparée n° 280- L'interruption volontaire de grossesse*, [en ligne], juillet 2017, [consulté le 29 juillet 2020] <https://www.senat.fr/lc/lc280/lc2802.html>

SÉNAT, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, [en ligne], [consulté le 28 juin 2021] https://www.senat.fr/role/fiche/reforme_constit_2008.html#1

2- Des institutions juridictionnelles.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Bilan statistique*, [en ligne], [consulté le 28 mai 2020] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>

COUR DE CASSATION, *Rapport annuel - Livre 3 : Étude de la preuve - Partie 3 : Modes de preuve - Titre 1 : Valeur probante de l'élément produit - Chapitre 2 : Intensité de la force probante*, [en ligne], 2012, [consulté le 06 août 2020] https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2012_4571/livre_3_etude_preuve_4578/partie_3_modes_preuve_4585/valeur_probante_4586/intensite_force_26219.html#:~:text=L'article%20431%20dudit%20Code,%2Dverbaux%20ou%20des%20rapports%20%C2%BB

3- D'autres instances.

COMITE DE REFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE REEQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VE REPUBLIQUE, *Une Ve République plus démocratique*, [en ligne], Journal officiel électronique authentifié n° 0252 du 30/10/2007, [consulté le 9 juin 2020] https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=oRf3CEXGTsjk8CcEnH_PqlsDFihSq-tW46KWa2ISZs=

COMMISSION SUR LA RENOVATION ET LA DEONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE, *Pour un renouveau démocratique*, [en ligne], 9 novembre 2012, [consulté le 24 janvier 2020] <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/124000596.pdf>

VIE PUBLIQUE, *L'application des règles de la parité aux élections municipales : quel bilan ?*, [en ligne], 22 janvier 2020, [consulté le 22 juillet 2020] <https://www.vie-publique.fr/eclairage/270578-bilan-de-lapplication-des-regles-de-la-parite-aux-elections-municipales>

C- Des organisations internationales et ONG.

- **En français.**

AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapport international 2016/2017*, [en ligne], [consulté le 8 mars 2021] <https://www.amnesty.org/fr/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/>

ASSOCIATION ADALA, *Étude sur l'harmonisation de la législation marocaine avec le droit international des droits de l'Homme* [en ligne], novembre 2013 [consulté le 27 juillet 2020] <http://www.abhatoo.net.ma/content/download/58928/1272273/version/1/file/L%E2%80%99harmonisation+de+la+l%C3%A9gislation+marocaine+avec+le+droit+international+des+droits+de+l%E2%80%99Homme.pdf>

ASSOCIATION DEMOCRATIQUE DES FEMMES DU MAROC, *Rapport des ONG relatif aux droits des femmes au Maroc au titre du 3ème Examen Périodique Universel (EPU)*, [en ligne], 2016, [consulté le 14 juillet 2020] <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=3676&file=FrenchTranslation#:~:text=%2D%20un%20arr%C3%AAt%20N%C2%B0331,un%20h%C3%A9ritier%20m%C3%A2le%20%C3%A9tait%20acceptable.&text=D'apr%C3%A8s%20lui%2C%20les%20hommes,n'enfante%20pas%20de%20m%C3%A2les>

ASSOCIATION JOSSOUR, FONDATION FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, *Évaluation des mécanismes de promotion de la représentation politique des femmes au Maroc*, [en ligne], novembre 2017, [consulté le 15 décembre 2019] https://www.fes.org.ma/common/pdf/publications_pdf/etu_joussour_2018.pdf

BANQUE MONDIALE, *Chômage, total (% de la population) (estimation modélisée OIT) – Morocco*, [en ligne], 2019, [consulté le 16 juin 2019] <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=MA>

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport du Comité des droits de l'Homme - Volume I*, [en ligne], New York, 2011, [consulté le 17 août 2020] <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMy4Lu1TOebJjzFOBsrCJglqkqBpbYZYBwYg1rFATjk8Nz3mTC6wed%2B1tNt5QuBHTYSXhVrSRJo1piXnzpAmgfSEb%2FhnQsqtwHTgAWQDZmpMsv2WVZEjhh>

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Déclaration de fin de mission de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée à l'issue de sa mission au Royaume du Maroc*, [en ligne], Rabat, le 21 décembre 2018, [consulté le 27 juillet 2020] <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24043&LangID=F>

ENSEMBLE CONTRE LA PEINE DE MORT, *Communiqué - 31 condamnés à mort Marocains graciés par le roi Mohammed VI*, [en ligne], 2 août 2019, [consulté le 12 août 2020] <http://www.ecpm.org/31-condamnes-a-mort-marocains-gracies-par-le-roi-mohammed-vi/>

ENSEMBLE CONTRE LA PEINE DE MORT, *Communiqué - La dynamique abolitionniste marocaine gagne du terrain et traverse les frontières*, [en ligne], 9 décembre 2014, [consulté le

12 août 2020] <http://www.ecpm.org/la-dynamique-abolitionniste-marocaine-gagne-du-terrain-et-traverse-les-frontieres/>

FÉDÉRATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS, *Communiqué - Loi marocaine contre les violences faites aux femmes : quand la montagne accouche d'une souris*, [en ligne], 23 février 2018, [consulté le 09 août 2020] <https://www.fidh.org/fr/regions/maghreb-moyen-orient/maroc/loi-marocaine-contre-les-violences-faites-aux-femmes-quand-la#nb2>

FEDERATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS, *Communiqué - Pourquoi se mobiliser contre la peine de mort...*, [en ligne], Octobre 2007, [consulté le 12 août 2020] <https://www.fidh.org/IMG/pdf/Maroc480pdmfr2007.pdf>

FONDATION ALKARAMA, *Rapport soumis au Comité des Droits de l'Homme dans le cadre du sixième examen périodique du Maroc*, [en ligne], Genève, 23 septembre 2016, [consulté le 06 août 2020] https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MAR/INT_CCPR_CSS_MAR_25281_F.docx

GRANGE Jocelyn, *Rapport sur le cadre légal relatif à la liberté d'expression au Maroc commandé par Association Adala pour le droit à un procès équitable, IREX Europe, ARTICLE 19 Mena, Unesco Rabat*, [en ligne], janvier 2019 [consulté le 17 août 2020] <http://irex-europe.fr/wp-content/uploads/2017/07/Rapport-fr-imp.pdf>

HAMDOUCH Bachir, MGHARI Mohamed, NADIFI Rajaa et GILLOT Gaëlle, « *Enquête auprès de ONU femmes sur l'égalité des sexes menée dans la région de Rabat-Salé-Kénitra* », [en ligne], Rabat, 2018, [consulté le 11 juillet 2020] <https://www2.unwomen.org/media/field%20office%20maghreb/documents/publications/2018/07/rapport%20images-vf-web.pdf?la=fr&vs=1554>

HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - Maroc : La liberté de créer des associations un régime déclaratif seulement sur le papier*, [en ligne], octobre 2009, [consulté le 22 août 2020] <https://www.hrw.org/fr/news/2009/10/06/maroc-la-liberte-dassociation-mise-mal>

HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - Maroc : Obstruction des activités d'une organisation de défense des droits humains*, [en ligne], 20 février 2017, [consulté le 23 août 2020] <https://www.hrw.org/fr/news/2017/02/20/maroc-obstruction-des-activites-dune-organisation-de-defense-des-droits-humains>

HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - Une organisation de droits humains légalisée*, [en ligne], 24 août 2015, [consulté le 22 août 2020] <https://www.hrw.org/fr/news/2015/08/24/maroc/sahara-occidental-une-organisation-de-droits-humains-legalisee>

HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - Maroc : Encore des manifestations réprimées*, [en ligne], 4 juin 2018, [consulté le 24 août 2020] <https://www.hrw.org/fr/news/2018/06/04/maroc-encore-des-manifestations-reprimees>

OBSERVATOIRE MAROCAIN DES PRISONS, *Communiqué de presse à propos du rapport annuel sur l'état des établissements pénitenciers et des détenus au Maroc au titre de l'année 2018*, [en ligne] (en arabe), Rabat, 10 juillet 2019, [consulté le 06 août 2020]

http://omdp.org.ma/wp-content/uploads/2019/09/De%CC%81claration-de-Presse-OMP_Rapport-annuel-2018-AR-OK.pdf

OBSERVATOIRE NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN, *Rapport sur le développement humain 2020. Être jeune au Maroc de nos jours*, [en ligne], 6 décembre 2021, [consulté le 30 décembre 2021] <https://morocco.un.org/fr/163876-rapport-national-sur-le-developpement-humain-2020-etre-jeune-au-maroc-de-nos-jours>

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DEFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME, *Communiqué -Maroc : constantes offensives contre la liberté d'association*, [en ligne], janvier 2018, [consulté le 22 août 2020] <https://www.fidh.org/IMG/pdf/note-maroc-num.pdf>

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Étude sur les interactions entre politiques publiques, migrations et développement au Maroc*, [en ligne], 2017 [consulté le 27 juillet 2020] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264279193-6-fr.pdf?expires=1595888134&id=id&accname=guest&checksum=8784AFF4576EB4627399308A40B7713E>

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Étude sur les orientations pour une meilleure participation des femmes au sein des conseils des collectivités territoriales du Maroc*, [en ligne], 2017, [consulté le 22 juillet 2020] <https://www.oecd.org/mena/governance/orientations-pour-une-meilleure-participation-des-femmes.pdf>

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Protection sociale et agriculture : brise le cercle vicieux de la pauvreté rurale*, [en ligne], 2015, [consulté le 16 juin 2019] <http://www.fao.org/3/a-i4910f.pdf>

RESEAU EURO-MEDITERRANEEN DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport sur la liberté de réunion dans la région euro-méditerranéenne*, [en ligne], 2013, [consulté le 24 août 2020] https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/04/FOA2013_FR_MAROC1.pdf

PARLEMENT EUROPEEN, *Étude sur la ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé*, [en ligne], décembre 2018, [consulté le 14 novembre 2020] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630337/EPRS_STU\(2018\)630337_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630337/EPRS_STU(2018)630337_FR.pdf)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Baromètre mondial de la corruption 2009*, [en ligne], [consulté le 12 février 2021] https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/global_corruption_barometer_2009_web_fr.pdf

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Rapport mondial sur la corruption 2007*, [en ligne], [consulté le 12 février 2021] https://images.transparencycdn.org/images/2007_GCR_FR.pdf

- **En arabe**

ASSOCIATION ADALA, *Étude sur la sécurité juridique et qualité des décisions de justice*, [en ligne] (en arabe), novembre 2013 [consulté le 22 février 2021] https://drive.google.com/drive/folders/1IpIhlcSBydeKqdJYgDnDexKruXmNL-vX?fbclid=IwAR3KV3XtPRH6Q7xGW3rvW3QmDbcm6FBE_46P8m14TH2i0XMzxxAPMEDRfQM

ASSOCIATION ADALA, *Étude sur le droit d'accès à la justice et les critères du procès équitable*, [en ligne] (en arabe), novembre 2013, [consulté le 22 février 2021] https://drive.google.com/drive/folders/1IpIhlcSBydeKqdJYgDnDexKruXmNL-vX?fbclid=IwAR3KV3XtPRH6Q7xGW3rvW3QmDbcm6FBE_46P8m14TH2i0XMzxxAPMEDRfQM

FONDATION KONRAD ADENAUER MAROC, L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROITS DES ELECTEURS, *Rapport sur la performance du Parlement marocain au cours de la neuvième législature (2012-2016)*, [en ligne] (en arabe), 7 mars 2017, [consulté le 27 mai 2020]. : http://www.kas.de/wf/doc/kas_48174-1522-3-30.pdf?170314171534

- **En anglais**

EDELMAN TRUST BAROMETRE, *2016 Edelman Trust Barometer* [en ligne], 2016, [consulté le 13 janvier 2022] https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/Layout_011816v2.pdf

HUMAN RIGHTS WATCH, *Communiqué - "Just Sign Here" Unfair Trials Based on Confessions to the Police in Morocco*, [en ligne], 21 juin 2013, [consulté le 9 mars 2021] <https://www.hrw.org/report/2013/06/21/just-sign-here/unfair-trials-based-confessions-police-morocco>

WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of Law Index 2019*, [en ligne], [consulté le 10 août 2022] <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>

WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of Law Index 2020*, [en ligne], [consulté le 10 août 2022] https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf

WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of Law Index 2021*, [en ligne], [consulté le 10 août 2022] <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

VII- Articles de presse :

ABOU EZ Eléonore, « Le mariage de filles mineures en hausse "de façon alarmante" au Maroc », [en ligne], *France TV Info*, 27 mars 2019, [consulté le 14 juillet 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/le-mariage-de-filles-mineures-en-hausse-de-facon-alarmanete-au-maroc_3250989.html

A.E.H, « Loi anti-fake new : Pluie de critique et attaques frontales contre l'Exécutif » [en ligne], *Médias24*, 29 avril 2020, [consulté le 29 janvier 2022] <https://medias24.com/2020/04/29/loi-anti-fake-news-pluie-de-critiques-et-attaques-frontales-contre-lexecutif/>

AHDANI Jassim, « Peine de mort : le Maroc, un pays en voie d'abolition ? », [en ligne], *Hespress*, 18 janvier 2019, [consulté le 12 août 2020] <https://fr.hespress.com/42785-peine-de-mort-la-maroc-un-pays-en-voie-dabolition.html>

ARIANE Salem, « HCP : Défiance généralisée des Marocains à l'égard des institutions et de leurs concitoyens », [en ligne], *Médias24*, 24 avril 2015, [consulté le 25 juin 2021] <https://www.medias24.com/2015/04/24/hcp-defiance-generalisee-des-marocains-a-legard-des-institutions-et-de-leurs-concitoyens/>

ASMLAL Amyne, « El Othmani : les "poches de la résistance" entravent la réforme. » [en ligne], *Le360*, 19 janvier 2020, [consulté le 13 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/el-othmani-les-poches-de-resistance-entravent-la-reforme-206963>

ASSWAB Mohamed, « Les 20 engagements du PJD » [en ligne], *Aujourd'hui le Maroc*, 26 octobre 2011, [consulté le 13 janvier 2022] <https://aujourd'hui.ma/actualite/les-20-engagements-du-pjd-79794>

ATER Amine, « Maroc : un circuit législatif au galop pour l'Union Africaine » [en ligne], *Afrique La Tribune*, 21 janvier 2017, [consulté le 29 août 2021] <https://afrique.latribune.fr/politique/2017-01-21/maroc-un-circuit-legislatif-au-galop-pour-l-union-africaine.html>

AZMI Imane, « Affaire des domaines privés de l'État : Qui en profite ? » [en ligne], *Telquel*, 25 juillet 2016, [consulté le 15 janvier 2022] https://telquel.ma/2016/07/25/affaire-des-terrains-de-letat-qui-en-profite_1507967

B.Z, « Faut-il réviser la Constitution ? La réponse de Nadia Bernoussi. » [en ligne], *Médias24*, 18 juillet 2019, [consulté le 29 juillet 2022] <https://medias24.com/2019/07/18/faut-il-reviser-la-constitution-la-reponse-de-nadia-bernoussi/>

BADRANE Mohamed, « Absentéisme au Parlement : Attrape-moi si tu peux ! » [en ligne], *Aujourd'hui le Maroc*, 6 mars 2020, [consulté le 14 janvier 2022] <https://aujourd'hui.ma/politique/absenteisme-au-parlement-attrape-moi-si-tu-peux>

BADRANE Mohamed, « Élections : Lifting pour les bulletins de vote » [en ligne], *Aujourd'hui le Maroc*, 29 août 2016, [consulté le 28 décembre 2021] <https://aujourd'hui.ma/politique/elections-lifting-pour-les-bulletins-de-vote>

BARDONNAUD Philippe, DESCOURAUX Vanessa, « Maroc, une répression en toute discrétion », [en ligne], *France Inter*, 12 août 2018, [consulté le 24 août 2020] <https://www.franceinter.fr/emissions/interception/interception-12-aout-2018>

BELKACEM Mohamed, « Benkirane se réunit avec les ténors de son parti pour repousser la demande “d’investiture” de l’opposition », [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 24 octobre 2013, [consulté le 18 juillet 2021] <https://www.hespress.com/%D8%A8%D9%86%D9%83%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%8A%D8%AC%D9%85%D8%B9-%D9%82%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%AD%D8%B2%D8%A8%D9%87-%D9%84%D8%B5%D8%AF-%D9%85%D8%B7%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9-146250.html>

BELOUAS Aziza, « Polygamie : le Code de la famille n’a rien changé ! », [en ligne], *La Vie Eco*, 17 mars 2017, [consulté le 14 juillet 2020] <https://www.lavieeco.com/societe/polygamie-le-Code-de-la-famille-na-rien-change/>

BENABDELLAH Yahya, « Élections 2021 : Voici les programmes électoraux des principaux partis. » [en ligne], *Médias24*, 31 août 2021, [consulté le 13 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/08/31/elections-2021-voici-les-programmes-electoraux-des-principaux-partis/>

BENABDELLAH Yahya, « Mohamed Tozy : "l’État doit faire confiance aux citoyens" » [en ligne], *Médias24*, 20 juin 2021, [consulté le 13 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/08/31/elections-2021-voici-les-programmes-electoraux-des-principaux-partis/>

BENADAD Hassan, « Les chiites du Maroc se cachent pour célébrer Achoura », [en ligne], *Le 360.ma*, 10 septembre 2019, [consulté le 15 août 2020] <https://fr.le360.ma/societe/les-chiites-du-maroc-se-cachent-pour-celebrer-achoura-198063>

BENARGANE Yassine, « Affaire du wali Laftit : Les noms de Mohamed Boussaïd et Mohamed Hassad cités dans de nouveaux documents. », *Yabiladi*, 25 juillet 2016, [consulté le 15 janvier 2022] <https://www.yabiladi.com/articles/details/46003/affaire-wali-laftit-noms-mohamed.html>

BENARGANE Yassine, « Députés PJD VS ministres du RNI : Aujjar accuse la Lampe de tenir un "double discours" » [en ligne], *Yabiladi*, 26 juillet 2017, [consulté le 10 janvier 2022] <https://www.yabiladi.com/articles/details/55906/deputes-ministres-aujjar-accuse-lampe.html>

BENARGANE Yassine, « Désintox : Le Conseil supérieur des oulémas du Maroc n'a pas modifié sa position sur l’apostasie », [en ligne], *Yabiladi*, 9 février 2017, [consulté le 15 août 2020] <https://www.yabiladi.com/articles/details/50804/desintox-conseil-superieur-oulemas-maroc.html>

BENCHERKI Soumiya, « Présentation du premier rapport annuel sur la situation du partenariat entre l’État et les associations », [en ligne], *Le Matin*, 26 juillet 2017, [consulté le 1^{er} janvier 2022] <https://lematin.ma/journal/2017/les-associations-beneficient-annuellement-de-plus-de-6-milliards-de-dirhams-de-financement-public/275800.html>

BENNAMATE Nizar et ETAYEA Mohamed, « Une partie du mouvement amazigh rejoint le Parti du renouveau et de l'équité » [en ligne], *Telquel*, 18 mai 2016, [consulté le 26 mai 2020] http://telquel.ma/2016/05/18/partie-du-mouvement-amazigh-rejoint-parti-du-renouveau-lequite_1497489

BENTALEB Hassan, « L'argent sale empeste la campagne. » [en ligne], *Libération*, 31 août 2015, [consulté le 14 janvier 2022] https://www.libe.ma/L-argent-sale-empeste-la-campagne_a65886.html

BERKANI Mohamed, « Maroc : deux responsables islamistes arrêtés en (mauvaise) posture sexuelle », [en ligne], *France Info*, 30 août 2016, [consulté le 03 août 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/maroc-deux-responsables-islamistes-arretes-en-mauvaise-posture-sexuelle_3063849.html

BERRADA B. « L'Istiqlal décide de se retirer du gouvernement (officiel) », [en ligne], *Médias24*, 11 mai 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://www.medias24.com/2013/05/11/listiqlal-decide-de-se-retirer-du-gouvernement-officiel/>

BERRADA B., « Pour Hamid Chabat, le Maroc est confronté à un conflit institutionnel nécessitant bien un arbitrage royal », [en ligne], *Médias24*, 17 juin 2013, [consulté le 14 août 2021] <https://www.medias24.com/2013/06/17/pour-hamid-chabat-le-maroc-est-confronte-a-un-conflit-institutionnel-necessitant-bien-un-arbitrage-royal/>

BLUY Thibault, « 42% des Marocains ont respecté le mot d'ordre de boycott (infographie) », [en ligne], *Telquel*, 24 mai 2018, [consulté le 4 janvier 2022] https://telquel.ma/2018/05/24/infographie-42-des-marocains-ont-respecte-le-mot-dordre-de-boycott_1594487

BOUDARHAM Mohammed, « Ce que gagnent (réellement) nos députés », [en ligne], *Telquel*, 18 juillet 2017, [25 janvier 2022] https://telquel.ma/2017/07/18/ce-gagnent-reellement-deputes_1554465

BOUDARHAM Mohammed, « L'UC et le MDS rejoignent la majorité de Aziz Akhannouch », [en ligne], *Le360*, 24 décembre 2021, [consulté le 24 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/officiel-luc-et-le-mds-rejoignent-la-majorite-de-aziz-akhannouch-251878>

BOUNANI Anis et DIAWARA Malick, « Maroc-Sahara-Israël : variations autour d'un dilemme », [en ligne], *Le Point*, 24 décembre 2020, [consulté le 28 août 2021] https://www.lepoint.fr/afrique/maroc-sahara-israel-variations-autour-d-un-dilemme-24-12-2020-2406990_3826.php

BOUSSIF Oum El Ghit, « La démission de Daoudi ' finalement refusée ' ? », [en ligne], 21 septembre 2018, *Hespress*, [consulté le 4 novembre 2021] <https://fr.hespress.com/16489-la-demission-de-daoudi-finalement-refusee.html>

BOUTALEB Abdelhadi, « Le regard du Professeur », [en ligne], *Aujourd'hui Le Maroc*, 25 novembre 2002, [consulté le 2 novembre 2021] <https://aujourd'hui.ma/societe/le-regard-du-professeur-12-23750>

BOUZROU Saad, « Moins de 1% du PIB du Maroc est consacré à la recherche en 2017 » [en ligne], *Maroc diplomatique*, 18 janvier 2019, [consulté le 13 janvier 2022] <https://maroc-diplomatique.net/moins-de-1-du-pib-du-maroc-est-consacre-a-la-recherche-en-2017/>

BROUKSY Omar, « Que s'est-il vraiment passé le 23 mars 1965 ? », [en ligne], *Jeune Afrique*, 21 mars 2005, [consulté le 3 janvier 2022] <https://www.jeuneafrique.com/86510/archives-thematique/que-s-est-il-vraiment-pass-le-23-mars-1965/>

CAPRA Anthony, « Maroc : polémique autour de l'achat de terrains à prix cassés par des ministres » [en ligne], *Le Parisien*, 27 juillet 2016, [consulté le 15 janvier 2022] <https://www.leparisien.fr/international/maroc-scandale-d-etat-sur-l-acquisition-de-terrains-par-des-ministres-27-07-2016-5998479.php>

CHAKIR ALAOUI Mohamed, « La revanche posthume de Amina Filali » [en ligne], *Le360*, 09 janvier 2014, [consulté le 29 janvier 2021] <https://fr.le360.ma/societe/la-revanche-posthume-de-amina-filali-8359>

CHAKIR ALAOUI Mohamed, « le RNI rejoint Benkirane II : que les négociations commencent ! », [en ligne], *Le360*, 2 août 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://fr.le360.ma/politique/le-rni-rejoint-benkirane-ii-que-les-negociations-commencent-1971>

CHAKIR Mohamed, « Voici le rôle des conseillers du Roi dans la composition des gouvernements El Fassi et Benkirane », [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 7 janvier 2017, [consulté le 2 novembre 2021] <https://www.hespress.com/%d9%87%d8%b0%d9%87-%d8%a3%d8%af%d9%88%d8%a7%d8%b1-%d9%85%d8%b3%d8%aa%d8%b4%d8%a7%d8%b1%d9%8a-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%84%d9%83-%d9%81%d9%8a-%d8%aa%d8%b4%d9%83%d9%8a%d9%84-%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85%d8%aa-333519.html>

CHAKIRI Mustapha, « Bilan de la régionalisation avancée au Maroc ... retard des plans et problématique des compétences » [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 12 janvier 2019, [consulté le 10 février 2022] <https://www.hespress.com/%D8%AD%D8%B5%D9%8A%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D9%88%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%82%D8%AF%D9%85%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D8%AA%D8%A3%D8%AE%D8%B1-472970.html>

CHARRAD Wadii, « 14 juges sanctionnés pour faute professionnelle », [en ligne], *Telquel*, 13 août 2014, [consulté le 5 mars 2021] https://telquel.ma/2014/08/13/14-juges-sanctionnes-faute-professionnelle_1413152

CHOUKRI Jalil, « CNSS : 3,54 millions de salariés déclarés en 2019 » [en ligne], *Médias24*, 2 juin 2020, [consulté le 18 janvier 2022] <https://medias24.com/2020/06/02/cnss-354-millions-de-salaries-declares-en-2019/>

CHRAIBI Soundouss, « Nouveau bras de fer sur les réseaux sociaux autour de l'article 490, relatif aux relations sexuelles hors mariage », [en ligne], *Telquel*, 5 février 2021, [consulté le 7 août 2022] https://telquel.ma/2021/02/05/de-nouveau-un-bras-de-fer-sur-les-reseaux-sociaux-autour-de-larticle-490-relatif-aux-relations-sexuelles-hors-mariage_1710159

DALIL Réda, « Alternance : les combats méconnus de Youssoufi » [en ligne], *Telquel*, 29 mai 2020, [consulté le 18 août 2021] https://telquel.ma/2020/05/29/alternance-les-combats-meconnus-de-youssoufi_1668412

DEBOUZZA Aïcha, « Abdelouahed Radi, le plus vieux parlementaire au monde, garde son siège » [en ligne], *SNRT News*, 09 septembre 2021, [consulté le 14 janvier 2022] <https://snrtnews.com/fr/article/abdelouahed-radi-le-plus-vieux-parlementaire-au-monde-garde-son-si%C3%A8ge>

DELOUCHE Charles, « Maroc : le journaliste Hamid El Mahdaoui condamné à trois ans de prison ferme », [en ligne], *Libération*, 29 juin 2018, [consulté le 19 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2018/06/29/maroc-le-journaliste-hamid-el-mahdaoui-condamne-a-trois-ans-de-prison-ferme_1662853

DUVERGER Maurice, « En refusant de signer l'ordonnance après avoir signé la loi d'habilitation, le président de la République n'engage pas sa responsabilité politique », [en ligne], *Le Monde*, 22 juillet 1986, [consulté le 18 août 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/1986/07/22/en-refusant-de-signer-l-ordonnance-apres-avoir-signe-la-loi-d-habilitation-le-president-de-la-republique-n-engage-pas-sa-responsabilite-politique_2932660_1819218.html

DUVERGER Maurice, « La nouvelle Constitution marocaine » [en ligne], *Le Monde*, 30 novembre 1962, [consulté le 7 juin 2022] https://www.lemonde.fr/archives/article/1962/11/30/la-nouvelle-constitution-marocaine_2362458_1819218.html

DUVERGER Maurice, « La seconde constitution marocaine » [en ligne], *Le Monde*, 1^{er} septembre 1970, [consulté le 7 juin 2022] https://www.lemonde.fr/archives/article/1970/09/01/la-seconde-constitution-marocaine_2673294_1819218.html

EL AINE Abdelkader, « Après les " diables et crocodiles " de Benkirane, les " semeurs de zizanie " d'El Othmani » [en ligne], *Le360*, 16 janvier 2018, [consulté le 13 janvier 2022] <https://m.le360.ma/politique/apres-les-diables-et-crocodiles-de-benkirane-les-semeurs-de-zizanie-del-othmani-151763>

EL ASRI Abderrahim, « Le président de la Chambre des représentants critique la faiblesse de l'interaction du gouvernement par rapport aux initiatives des représentants de la nation » [en ligne] (en arabe), *Hespress*, 15 juillet 2021, [consulté le 17 juillet 2021] <https://www.hespress.com/%d8%b1%d8%a6%d9%8a%d8%b3-%d9%85%d8%ac%d9%84%d8%b3-%d8%a7%d9%84%d9%86%d9%88%d8%a7%d8%a8-%d9%8a%d9%86%d8%aa%d9%82%d8%af-%d8%b6%d8%b9%d9%81-%d8%aa%d8%ac%d8%a7%d9%88%d8%a8-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88-850478.html>

EL GHOUARI Tilila, « Femmes administrateurs : La parité, un levier de performance économique », [en ligne], *l'Economiste*, Edition N° :5717 du 12/03/2020, [consulté le 23 juillet 2020] <https://www.leconomiste.com/article/1058599-femmes-administrateurs-la-parite-un-levier-de-performance-economique>

EL HAITI Hajjar, « Entretien avec Younous Arbaoui, chercheur en droit d'asile et président de la Clinique juridique Hijra - On oublie souvent qu'une loi sur l'asile aidera le Maroc à contrôler l'entrée et le séjour sur son territoire », [en ligne], *Le Matin*, 19 juin 2019 [consulté le 28 juillet 2020] <https://lematin.ma/journal/2019/on-oublie-qu-loi-lasile-aidera-maroc-controler-lentree-sejour-territoire/317974.html#:~:text=Le%20Maroc%20a%20%C3%A9nonc%C3%A9%20sa,n'est%20toujours%20pas%20introduite.&text=Le%20projet%20de%20loi%2066,octroi%20est%20pr%C3%AAt%20depuis%202017>

EL HOURRI Abdelali, « Après les législatives, voici ce que coûte le Parlement au budget de l'État » [en ligne], *Médias24*, 13 octobre 2016, [consulté le 24 janvier 2022] <https://medias24.com/2016/10/13/apres-les-legislatives-voici-ce-que-coute-le-parlement-au-budget-de-letat/>

EL HOURRI Abdelali, « De la naissance du mouvement à la condamnation de ses leaders, retour sur les dates clés du Hirak », [en ligne], *Médias24*, 30 juin 2018, [consulté le 4 janvier 2022] <https://medias24.com/2018/06/30/de-la-naissance-du-mouvement-a-la-condamnation-de-ses-leaders-retour-sur-les-dates-cles-du-hirak/>

EL HOURRI Abdelali, « PLF 2020 : polémique autour de l'insaisissabilité des biens de l'État. », [en ligne], *Médias24*, 23 octobre 2019, [consulté le 3 octobre 2020] <https://medias24.com/2019/10/23/plf-2020-polemique-autour-de-linsaisissabilite-des-biens-de-letat/>

EL HOURRI Abdelali, « Reconnaissance d'enfants "illégitimes" : la Cour de cassation dit non », [en ligne], *Médias24*, 16 avril 2021, [consulté le 17 avril 2021] <https://www.medias24.com/2021/04/16/reconnaissance-denfants-illegitimes-la-cour-de-cassation-dit-non/>

EL KANABI Mohamed Jaouad, « Abdellatif Jaouhari s'attire les foudres des politiques, le RNI réagit » [en ligne], *Hespress*, 25 juin 2021, [consulté le 13 janvier 2022] <https://fr.hespress.com/211393-le-haut-et-tres-haut-debit-reve-ou-clin-doeil-del-otmani-a-drahi.html>

EL KANABI Mohamed Jaouad, « Rapport MIPA, l'indice de confiance vis-à-vis de l'institution politique dans la morosité » [en ligne], *Hespress*, 21 décembre 2020, [consulté le 13 janvier 2022] <https://fr.hespress.com/180879-rapport-mipa-lindice-de-confiance-vis-a-vis-de-linstitution-politique-dans-la-morosite.html>

EL MAJHAD Sara, « Maroc : Explosion associative », [en ligne], *Aujourd'hui Le Maroc*, 29 décembre 2014, [consulté le 02 juin 2020] <https://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>

EL MAKHTOUM Yasser, « Touizi du PAM : " le Parlement est composé d'analphabètes, d'agriculteurs et de boucher ... nous demandons un assistant parlementaire pour chaque

député" », [en ligne] (en arabe), *Alyaoum24*, 27 octobre 2021, [consulté le 25 janvier 2022] <https://alyaoum24.com/1597345.html>

EL MISSI Meryem, « Maroc : 1000 nouveaux mariages polygames en 2015 », [en ligne], *2M MAROC*, 23 mars 2017, [consulté le 14 juillet 2020] <https://2m.ma/fr/news/20170321-la-polygamie-de-plus-en-plus-populaire-au-maroc/>

EL OUARDIGHI Samir, « La majorité des partis n'excluent plus un report des élections de 2021 », [en ligne], *Médias24*, 16 septembre 2020, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2020/09/16/la-majorite-des-partis-nexcluent-plus-un-report-des-elections-de-2021/>

EL OUARDIGHI Samir, « Le CNDH recommande l'égalité successorale et dresse un tableau sombre de la parité » [en ligne], *Médias24*, 20 octobre 2015, [consulté le 29 août 2021] <https://www.medias24.com/2015/10/20/le-cndh-recommande-legalite-successorale-et-dresse-un-tableau-sombre-de-la-parite/>

EL OUARDIGHI Samir, « Une révision de l'article 47 de la Constitution fait l'objet de supputations », [en ligne], *Médias24*, 27 février 2019, [consulté le 17 août 2021] <https://www.medias24.com/2019/02/27/une-revision-de-larticle-47-de-la-constitution-fait-lobjet-de-supputations/>

EL OUDGHIRI Samir, « Adhérer à un parti politique : voici le mode d'emploi », [en ligne], *Médias24*, 29 mai 2015, [consulté le 30 décembre 2021] <https://medias24.com/2015/05/29/adherer-a-un-parti-politique-voici-le-mode-demploi/>

EL OUDGHIRI Samir, « Banc d'essai : comment adhérer à un parti politique au Maroc », [en ligne], *Médias24*, 10 février 2014, [consulté le 30 décembre 2021] <https://medias24.com/2014/02/10/banc-dessai-comment-adherer-a-un-parti-politique-au-maroc/>

EL RHAZI Anass, « Simulation : avec l'ancien quotient, le RNI aurait obtenu 118 sièges aux législatives et le PJD 4 » [en ligne], *Médias24*, 27 septembre 2021, [consulté le 10 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/09/27/simulation-avec-lancien-quotient-le-rni-aurait-obtenu-118-sieges-et-le-pjd-4/>

ELAZIZI Abdelatif, « Edito – Maroc. A quoi sert encore le Parlement ? » [en ligne], *Le Courrier de l'Atlas*, 20 septembre 2020, [consulté le 24 janvier 2022] <https://www.lecourrierdelatlas.com/edito-maroc-a-quoi-sert-encore-le-parlement/>

FOULAHI Mohamed, « Élections du 8 septembre au Maroc : mais où sont passés les bulletins nuls ? », [en ligne], *Maghreb Intelligence*, 18 septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.maghreb-intelligence.com/elections-du-8-septembre-au-maroc-mais-ou-sont-passes-les-bulletins-nuls/>

GARÇON José, « Mohammed VI limoge le 'vizir' de son père. Le départ du ministre de l'Intérieur était considéré comme le test de la volonté du roi du Maroc de poursuivre le changement. », [en ligne], *Libération*, 10 novembre 1999, [consulté le 4 novembre 2021] https://www.liberation.fr/planete/1999/11/10/mohammed-vi-limoge-le-vizir-de-son-pere-le-depart-du-ministre-de-l-interieur-etait-considere-comme-l_290229/

GARÇON José, « Premier gouvernement de l'alternance au Maroc », [en ligne]. *Libération*, 16 mars 1998 [consulté le 15 août 2021] http://www.liberation.fr/planete/1998/03/16/premier-gouvernement-de-l-alternance-au-maroc-les-principaux-ministeres-restent-sous-la-tutelle-du-r_230134

GATTIOUI Jihane, « Formation du gouvernement : l'embarras du choix ! », [en ligne], *LesEco.ma*, 16 septembre 2021, [consulté le 2 novembre 2021] <https://leseco.ma/lapolitique/formation-du-gouvernement-lembarras-du-choix.html>

GOUËSET Catherine, « Maroc : pourquoi le Rif se rebelle », [en ligne], *L'express*, 31 mai 2017, [consulté le 13 juillet 2021] https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/maroc-pourquoi-le-rif-se-rebelle_1913035.html

GOURMELLET Simon, « Pain au chocolat à 10 centimes, ticket de métro à 4 euros... Quand les politiques vivent dans un autre monde » [en ligne], *Franceinfo*, 24 octobre 2016, [consulté le 17 janvier 2022] https://www.francetvinfo.fr/politique/pain-au-chocolat-a-10-centimes-ticket-de-metro-a-4-euros-quand-les-politiques-vivent-dans-un-autre-monde_1887529.html

HADNI Dounia, « Au Maroc, une femme condamnée à deux ans de prison ferme pour adultère. », [en ligne], *Libération*, 1^{er} avril 2017, [consulté le 03 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2017/04/01/au-maroc-une-femme-condamnee-a-deux-ans-de-prison-ferme-pour-adultere_1559487/

HADNI Dounia, « Maroc : l'association Racines menacée d'arrachage », [en ligne], *Libération*, 29 janvier 2019, [consulté le 23 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2019/01/29/maroc-l-association-racines-menacee-d-arrachage_1705424

HADNI Dounia, « Hajar Raissouni victime des contradictions marocaines », [en ligne], *Libération*, 1^{er} octobre 2019, [consulté le 18 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2019/10/01/hajar-raissouni-victime-des-contradictions-marocaines_1754826

HALLET Bernard, « Maroc : moins de 1% de chrétiens », [en ligne], *Centre catholique des medias Cath-Info*, 28 mars 2019, [consulté le 14 août 2020] <https://www.cath.ch/newsf/maroc-moins-de-1-de-chretiens/>

HATIM Houssam, « La dissolution de l'Association Racines confirmée en appel », [en ligne], *TelQuel*, 16 avril 2019, [consulté le 23 août 2020] https://telquel.ma/2019/04/16/la-dissolution-de-l-association-racines-confirmee-en-appel_1635325

IBRIZ Sara, « Code pénal : texte retiré du Parlement, retour à la case départ », [en ligne], *Médias24*, 9 novembre 2021, [consulté le 8 août 2022] <https://medias24.com/2021/11/09/code-penal-texte-retire-du-parlement-retour-a-la-case-depart/>

IRAQI Fahd, « Budget royal. Le dernier tabou ! », [en ligne], *Telquel*, 19 décembre 2013, [consulté le 30 août 2021] https://telquel.ma/2013/12/19/budget-royal-le-dernier-tabou_10153

ISLAH Fadwa, « Maroc : comment le RNI d'Aziz Akhannouch se prépare aux élections », [en ligne], *Jeune Afrique*, 15 janvier 2021, [consulté le 30 décembre 2021] <https://www.jeuneafrique.com/1104058/politique/maroc-comment-le-rni-daziz-akhannouch-se-prepare-aux-elections/>

JAA Yousra, « El Otmani sur Al Jazeera : Un Maroc "fort" défendra mieux la cause palestinienne », [en ligne], *Médias24*, 16 décembre 2020, [consulté le 28 août 2021] <https://www.medias24.com/2020/12/16/el-otmani-sur-al-jazeera-un-maroc-fort-defendra-mieux-la-cause-palestinienne/>

JAAFAR Nora, « Santé : des marchés publics de 220 MDH ont été attribués à 45 sociétés non qualifiées », [en ligne], *Lebrief.ma*, 16 juillet 2021, [consulté le 17 juillet 2021] <https://www.lebrief.ma/11963-sante-des-marches-publics-de-220-mdh-ont-ete-attribues-45-societes-non-qualifiees>

JASSÉ Jim, « Hollande en 2006 : " Le 49-3 est une brutalité, un déni de démocratie" », [en ligne], *Le Figaro*, 17 février 2015, [consulté le 28 juin 2021] <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/02/17/25002-20150217ARTFIG00306-hollande-en-2006-le-49-3-est-une-brutalite-un-deni-de-democratie.php>

KABBAJ Marouane, « 1,2 million d'analphabètes en moins au Maroc », [en ligne], *MarocHebdo*, 16 juillet 2021, [consulté le 12 juillet 2022] <https://www.maroc-hebdo.press.ma/million-analphetes-maroc>

KABBAJ Marouane, « Liberté d'expression ou droit de réserve ? », [en ligne], *Maroc Hebdo*, 23 février 2021, [consulté le 5 mars 2021], <https://www.maroc-hebdo.press.ma/liberte-expression-droit-reserve>

KAMAL IDRISSEI Hayat, « Affaire Thami Bennani : Menaces de mort contre la mère et les défenseurs de sa cause » [en ligne], *L'observateur*, 28 janvier 2022, [consulté le 29 janvier 2022] <https://lobservateur.info/article/101768/maroc/societe/affaire-thami-bennani-menaces-de-mort-contre-la-mere-et-les-defenseurs-de-sa-cause>

LAABOUDI Jalil, « Les démons de Benkirane ! » [en ligne], *Bladi.net*, 1^{er} juin 2013, [consulté le 13 janvier 2022] <https://www.bladi.net/abdelilah-benkirane-benkirane.html>

LAGARDE Dominique, « Maroc : un journaliste qui dérange en haut lieu », [en ligne], *L'express*, 25 mars 2013, [consulté le 8 mars 2021] https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/maroc-un-journaliste-qui-derange-en-haut-lieu_1285185.html

MAGNAN Pierre, « Maroc : des propos chocs relancent la question du sort des milliers d'enfants abandonnés à la naissance chaque année », [en ligne], *France info*, 20 novembre 2019, [consulté le 29 juillet 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/maroc-24-bebes-jetes-chaque-jour-a-la-poubelle_3708469.html

MAHMOUD Mehdi, « El Othmani refuse "toute normalisation avec l'entité sioniste". Suffisant pour mettre fin aux spéculations ? » [en ligne], *Telquel*, 24 août 2020, [consulté le 28 août 2021]

https://telquel.ma/2020/12/10/el-othmani-refuse-toute-normalisation-avec-lentite-sioniste-suffisant-pour-mettre-fin-aux-speculations_1693974

MATESO Martin, « Est-il dangereux d'être chrétien au Maroc ? », [en ligne], *France Info Afrique*, 31 juillet 2018, [consulté le 15 août 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/est-il-dangereux-detre-chretien-au-maroc_3056739.html

MAZELLIER Margaux, « Législatives 2016 : 24 % des nouveaux députés sont des commerçants » [en ligne], *Telquel*, 12 octobre 2016, [consulté le 18 janvier 2022] https://telquel.ma/2016/10/12/legislatives-2016-24-des-nouveaux-deputes-sont-des-commerçants_1518818

MICHBAL Mehdi, « Des experts craignent un record d'abstentionnisme lors des élections de 2021 », [en ligne], *Médias24*, 13 janvier 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2021/01/13/des-experts-craignent-un-record-dabstentionnisme-lors-des-elections-de-2021/>

MICHBAL Mehdi, « Les résultats des élections vus par David Goeury », [en ligne], *Médias24*, 30 septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2021/09/30/analyse-les-resultats-des-elections-vus-par-david-goeury/>

MICHBAL Mehdi, « Report des élections législatives : l'avis de Nadia Bernoussi », [en ligne], *Médias24*, 13 juin 2020, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2020/06/13/report-des-elections-legislatives-lavis-de-nadia-bernoussi/>

MOKHLISS Brahim, « L'instance conjointe chargée de la coordination entre le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et le ministère de la Justice opérationnelle », [en ligne], *Le Matin*, 2 mars en 2018, [consulté le 1^{er} mars 2021] <https://lematin.ma/journal/2018/linstance-conjointe-chargee-coordination-entre-conseil-superieur-pouvoir-judiciaire-ministere-justice-operationnelle/288202.html>

MOKHLISS Brahim, « La faiblesse numérique et la différence de visions pénalisent les partis de l'opposition », [en ligne], *Le Matin*, 24 septembre 2021, [consulté le 2 novembre 2021] <https://lematin.ma/journal/2021/luc-penche-soutien-critique-majorite-mp-temporise/364910.html>

MOUKHLISS Brahim, « USFP : le Conseil national approuve un amendement ouvrant la voie à un 3e mandat de Driss Lachgar » [en ligne], *Le Matin*, 19 décembre 2021, [consulté le 14 janvier 2022] <https://lematin.ma/express/2021/usfp-conseil-national-approuve-amendement-ouvrant-3e-mandat-driss-lachgar/369289.html>

MOUNTAJ Ilham, « Baromètre politique : les Marocains aiment Benkirane », [en ligne], *Médias24*, 9 juillet 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://www.medias24.com/2013/07/09/barometre-politique-les-marocains-aiment-benkirane/>

MOUSJID Bilal, « Mohamed Boussaid, itinéraire d'un ingénieur ambitieux devenu argentier déchu », [en ligne], *Telquel*, 3 août 2018, [consulté le 4 novembre 2021]

https://telquel.ma/2018/08/03/mohamed-boussaid-itineraire-dun-ingenieur-ambitieux-devenu-argentier-dechu_1606215

N.C, « A qui devons-nous d'être fille ou garçon à la naissance ? », [en ligne], *Science et Vie*, n°23, 2019, [consulté le 14 juillet 2020] <https://www.science-et-vie.com/questions-reponses/a-qui-devons-nous-d-etre-fille-ou-garcon-a-la-naissance-41998>

N.C, « Affaire du complexe Prince Moulay Abdellah. L'opposition veut la tête de Mohamed Ouzzine » [en ligne], *Le Matin*, 19 décembre 2014, [consulté le 30 août 2021] https://lematin.ma/journal/2014/affaire-du-complexe-prince-moulay-abdellah_1-opposition-veut-la-tete-de-mohamed-ouzzine/214297.html

N.C, « Al Hoceima : Le Roi reçoit le rapport de la Cour des comptes et limoge des ministres », [en ligne], *Médias24*, 24 octobre 2017, [consulté le 13 juillet 2021] <https://www.medias24.com/2017/10/24/al-hoceima-le-roi-recoit-le-rapport-de-la-cour-des-comptes-et-limoge-des-ministres/>

N.C, « Au Maroc, neuf manifestants de Jerada condamnés à des peines de prison », [en ligne], *Le Monde*, 09 novembre 2018, [consulté le 4 janvier 2022] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/09/au-maroc-neuf-manifestants-de-jerada-condamnes-a-des-peines-de-prison_5381294_3212.html

N.C, « Au Maroc, un violeur ne pourra plus échapper à la prison en épousant sa victime », [en ligne], *Le Monde*, 22 janvier 2014, [consulté le 4 juin 2020] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/01/22/au-maroc-un-violeur-ne-pourra-plus-echapper-a-la-prison-en-epousant-sa-victime_4352748_3212.html

N.C, « Des peines de prison confirmées en appel au Maroc pour les meneurs du mouvement "Hirak" », [en ligne], *France 24 avec AFP et Reuters*, 6 avril 2019, [consulté le 8 mars 2021] <https://www.france24.com/fr/20190406-maroc-peines-prison-confirmees-appel-meneurs-mouvement-hirak>

N.C, « Diwan Al Madhalim : Le détail du fonctionnement », [en ligne], *L'Economiste*, 13 décembre 2001, [consulté le 15 décembre 2019] <http://www.leconomiste.com/article/diwan-al-madhalim-le-detail-du-fonctionnement>

N.C, « Driss Lachgar ne briguera pas un nouveau mandat à la tête de l'USFP » [en ligne], *Médias24*, 22 septembre 2021, [consulté le 14 janvier 2022] <https://medias24.com/2021/09/22/driss-lachgar-ne-briguera-pas-un-nouveau-mandat-a-la-tete-de-lusfp/>

N.C, « Fonction publique : un effectif civil de 564.549 fonctionnaires en 2019 » [en ligne], *Le Matin*, 19 janvier 2020, [consulté le 18 janvier 2022] <https://lematin.ma/journal/2020/effectif-civil-564549-fonctionnaires-2019/330070.html>

N.C, « Jerada : les autorités interdisent les manifestations non autorisées », [en ligne], *Médias24*, 13 mars 2018, [consulté le 4 janvier 2022] <https://medias24.com/2018/03/13/jerada-les-autorites-interdisent-les-manifestations-non-autorisees/>

N.C, « Journée mondiale des réfugiés: le CNDH appelle à consacrer la reconnaissance effective du statut de réfugié. », [en ligne], *MAP*, 20 juin 2020 [consulté le 28 juillet 2020]

<http://www.mapexpress.ma/actualite/societe-et-regions/journee-mondiale-refugies-cndh-appelle-consacrer-reconnaissance-effective-du-statut-refugie/>

N.C, « L'arrestation d'un homme et d'une femme en contravention avec la loi s'est faite de 'manière fortuite' dans le cadre des compétences juridiques de la BNPJ », [en ligne], *Le Matin*, 25 août 2016, [consulté le 3 août 2020] <https://lematin.ma/journal/2016/l-arrestation-d-un-homme-et-d-une-femme-en-contravention-avec-la-loi-s-est-faite-de--maniere-fortuite--dans-le-cadre-des-competences-juridiques-de-la-bnpj/253332.html>

N.C, « L'absentéisme pénalise la Chambre des conseillers », [en ligne], *Le Matin*, 12 décembre 2013, [consulté le 31 mai 2021] https://lematin.ma/journal/2013/parlement_l-absenteisme-penalise-la-chambre-des-conseillers/192918.html

N.C, « L'OMDH plaide pour l'allégement des modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions » [en ligne], *Le Matin*, 07 janvier 2016, [consulté le 28 janvier 2022] <https://lematin.ma/journal/2016/l-omdh-plaide-pour-l-allegement-des-modalites-d-exercice-du-droit-de-presenter-des-petitions/239022.html>

N.C, « L'USFP se résout à rejoindre l'opposition », [en ligne], *LeDesk*, 21 septembre 2021, [consulté le 2 novembre 2021] <https://mobile.ledesk.ma/live-content/lusfp-decide-de-rejoindre-lopposition/>

N.C, « La contribution de la société civile à l'effort de développement demeure "faible" », [en ligne], *MAP*, 17 avril 2019, [consulté le 02 juin 2020] <http://www.maroc.ma/fr/actualites/la-contribution-de-la-societe-civile-leffort-de-developpement-demeure-faible>,

N.C, « La fatwa du Conseil des oulémas au sujet de l'apostasie soulève une grande émotion », [en ligne], *Médias24*, 17 avril 2013, [consulté le 15 août 2020], <https://www.medias24.com/537-La-fatwa-du-Conseil-des-oulemas-au-sujet-de-l-apostasie-souleve-une-grande-emotion.html>

N.C, « La mission parlementaire, c'est aussi une affaire de familles » [en ligne], *LeSite info*, 15 octobre 2016, [consulté le 1 janvier 2022] <https://www.lesiteinfo.com/politique/la-mission-parlementaire-cest-aussi-une-affaire-de-familles/>

N.C, « Lahcen Daoudi présente sa démission du gouvernement », [en ligne], *LeSiteInfo*, 6 juin 2018, [consulté le 4 novembre 2021] <https://www.lesiteinfo.com/maroc/ce-qua-decide-le-pjd-a-propos-de-lahcen-daoudi/>

N.C, « Le jour où le Maroc a quitté l'Organisation de l'unité africaine » [en ligne], *Jeune Afrique*, 30 novembre 2008, [consulté le 27 août 2021] <https://www.jeuneafrique.com/188357/politique/jour-maroc-a-quitte-lorganisation-de-lunite-africaine/>

N.C, « Le Maroc autorise les femmes à exercer le métier de notaire de droit musulman », [en ligne], *Le Monde*, 23 janvier 2018, [consulté le 23 juillet 2020] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/23/le-maroc-autorise-les-femmes-a-exercer-le-metier-de-notaire-de-droit-musulman_5245853_3212.html

N.C, « Le Roi a accepté les démissions de l'Istiqlal », [en ligne], *Médias24*, 23 juillet 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://medias24.com/2013/07/23/le-roi-a-accepte-les-demissions-de-listiqlal/>

N.C, « Le roi du Maroc gracie la journaliste Hajar Raissouni, condamnée pour " avortement illégal " » [en ligne], *Le Monde*, 16 octobre 2019, [consulté le 29 janvier 2022] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/10/16/le-roi-du-maroc-gracie-la-journaliste-hajar-raissouni-condamnee-pour-avortement-illegal_6015765_3212.html

N.C, « Le Roi Mohammed VI tance le gouvernement au sujet d'Al Hoceima », [en ligne], *Médias24*, 25 juin 2017, [consulté le 4 novembre 2021] <https://medias24.com/2017/06/25/le-roi-mohammed-vi-tance-le-gouvernement-au-sujet-dal-hoceima/>

N.C, « Législatives 2016 : les résultats en nombre de voix et de sièges », [en ligne], *Médias24*, 2 novembre 2016, [consulté le 28 décembre 2021] <https://medias24.com/2016/11/02/legislatives-2016-les-resultats-en-nombre-de-voix-et-de-sieges/>

N.C, « Maroc : des accusations de corruption dans la campagne électorale », [en ligne], *Le Figaro*, 2 septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/maroc-des-accusations-de-corruption-dans-la-campagne-electorale-20210902>

N.C, « Maroc : grève générale et manifestation à Jerada après la mort de " gueules noires " », [en ligne], *Le Parisien*, 2 février 2018, [consulté le 4 janvier 2022] <https://www.leparisien.fr/international/maroc-greve-generale-et-manifestation-a-jerada-apres-la-mort-de-gueules-noires-02-02-2018-7538388.php>

N.C, « Maroc : HRW qualifie de "choquant" le verdict contre des activistes du Hirak », [en ligne], *L'Orient - Le Jour*, 10 avril 2019, [consulté le 8 mars 2021] <https://www.lorientlejour.com/article/1165846/maroc-hrw-qualifie-de-choquant-le-verdict-contre-des-activistes-du-hirak.html>

N.C, « Maroc : la communauté chrétienne se plaint de ne pouvoir exercer librement son culte », [en ligne], *France Info Afrique*, 29 mars 2019, [consulté le 15 août 2020] https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/maroc-la-communaute-chretienne-appelle-les-autorites-a-la-laisser-exercer-librement-sont-culte_3245169.html

N.C, « Maroc : là où une petite communauté chrétienne reprend son souffle », [en ligne], *Le Point*, 28 mars 2019, [consulté le 15 août 2020] https://www.lepoint.fr/afrique/maroc-la-ou-une-petite-communaute-chretienne-reprend-son-souffle-28-03-2019-2304518_3826.php

N.C, « Maroc : la police intervient lors d'une manifestation d'enseignants, des blessés », [en ligne], *L'express*, 20 février 2019, [consulté le 24 août 2020] https://www.lexpress.fr/actualites/1/styles/maroc-la-police-intervient-lors-d-une-manifestation-d-enseignants-des-blesses_2063272.html

N.C, « Maroc : le journaliste Omar Radi incarcéré à Casablanca pour outrage à magistrat », [en ligne], *RFI*, 27 décembre 2019, [consulté le 18 août 2020] <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20191227-maroc-journaliste-omar-radi-casablanca-outrage-magistrat-twitter>

N.C, « Maroc : le roi crée un Conseil national des droits de l'homme », [en ligne], *Le Nouvel Observateur*, 4 mars 2011, [consulté le 14 décembre 2019] <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/les-revolutions-arabes/20110304.OBS9107/maroc-le-roi-cree-un-conseil-national-des-droits-de-l-homme.html>

N.C, « Maroc : le Roi Mohammed VI exhorte l'Istiqlal à rester au gouvernement », [en ligne], *RFI*, 12 mai 2013, [consulté le 3 novembre 2021] <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20130512-maroc-roi-mohammed-vi-istiqlal>

N.C, « Maroc : près d'un tiers de la population toujours analphabète », [en ligne], *Le Monde*, 8 septembre 2015, [consulté le 16 juin 2019] http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/08/maroc-pres-d-un-tiers-de-la-population-toujours-analphabete_4748519_3212.html

N.C, « Maroc : que dit le mouvement de protestation contre le Premier ministre du climat politique et social dans le pays ? », [en ligne], *TV5 Monde*, 10 août 2022, [consulté le 21 août 2022] <https://information.tv5monde.com/info/maroc-que-dit-le-mouvement-de-protestation-contre-le-premier-ministre-du-climat-politique-et>

N.C, « Maroc : six journalistes-citoyens injustement condamnés à de la prison ferme pour leur couverture du Hirak », [en ligne], *Reporters Sans Frontières*, 27 juin 2018, [consulté le 19 août 2020] <https://rsf.org/fr/actualites/maroc-six-journalistes-citoyens-injustement-condamnes-de-la-prison-ferme-pour-leur-couverture-du>

N.C, « Mezouar annonce un large mouvement dans 70 % des consulats marocains », [en ligne], *Menara.ma*, 5 août 2015, [consulté le 27 août 2021] <https://www.menara.ma/fr/article/large-mouvement-dans-le-corps-consulaire-concernant-environ-70-pc-des-consulats-salaheddine-mezouar>

N.C, « Mohammed VI légalise l'avortement au Maroc dans de nouveaux cas », [en ligne], *Telquel*, 16 mai 2015, [consulté le 29 juillet 2020] https://telquel.ma/2015/05/16/mohammed-vi-legalise-lavortement-au-maroc-nouveaux-cas_1447111

N.C, « Mustapha Ramid : "L'homosexualité n'est pas un droit de l'Homme" (2/3) », [en ligne], *Telquel*, 13 février 2018, [consulté le 15 août 2020] https://telquel.ma/2018/02/13/mustapha-ramid-lhomosexualite-nest-pas-droit-lhomme-23_1580103

N.C, « Mustapha Ramid : "La torture n'est pas systématique au Maroc" 3/3 », [en ligne], *Tel Quel*, 14 février 2018, [consulté le 12 août 2020] https://telquel.ma/2018/02/14/mustapha-ramid-torture-existe-toujours-au-maroc_1580275

N.C, « Nouveau blocage pour la formation du gouvernement marocain », [en ligne], *Le Monde*, 9 janvier 2017, [consulté le 11 octobre 2021] https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/01/09/nouveau-blocage-pour-la-formation-du-gouvernement-marocain_5059797_3212.html

N.C, « ONEE : Le taux d'électrification rurale à 99,78% en 2020 » [en ligne], *Lavieéco*, 28 juillet 2021, [consulté le 12 juillet 2022] <https://www.lavieeco.com/economie/energie/onee-le-taux-delectrification-rurale-a-9978-en-2020/>

N.C, « Police contre blouse blanche, vives tensions à la faculté de médecine de Rabat », [en ligne], *France 24*, 23 octobre 2015, [consulté le 24 août 2020] <https://observers.france24.com/fr/20151023-police-contre-blouse-blanche-vives-tensions-faculte-rabat-universite-medecine>

N.C, « Protestation au Rif : L'Istiqlal propose la constitution d'une commission d'enquête parlementaire » [en ligne], *Yabiladi*, 16 mai 2017, [consulté le 30 août 2021] <https://www.yabiladi.com/articles/details/53716/protestation-l-istiqlal-propose-constitution-d-une.html/undefined>

N.C, « Qotbi: la construction d'un musée de la culture juive à Fès est une initiative "exceptionnelle" », [en ligne], *H24 INFO*, 16 avril 2019, [consulté le 14 août 2020] <https://www.h24info.ma/culture/qotbi-la-construction-dun-musee-de-la-culture-juive-a-fes-est-une-initiative-exceptionnelle/>

N.C, « Réforme du Code pénal au Maroc : l'avenir des libertés individuelles en débat », [en ligne], *Challenges*, 11 décembre 2019, [consulté le 03 août 2020] https://www.challenges.fr/societe/reforme-du-Code-penal-au-maroc-l-avenir-des-libertes-individuelles-en-debat_689047

N.C, « Spoliations immobilières : le juriste Michel Rousset regrette la lenteur de traitement », [en ligne], *Telquel*, 8 avril 2018, [consulté le 22 février 2021] https://telquel.ma/2021/02/19/facebook-a-gonfle-a-dessein-ses-audiences-publicitaires-selon-une-action-en-justice_1711655

N.C, « Un entretien avec le Roi du Maroc », [en ligne], *Le Monde*, 2 septembre 1992, [consulté le 13 août 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/09/02/un-entretien-avec-le-roi-du-maroc-l-islam-m-interdirait-de-mettre-en-place-une-monarchie-constitutionnelle-dans-laquelle-le-souverain-regnerait-sans-gouverner_3894507_1819218.html

N.C, « Un rapport sur le financement des associations et une nouvelle loi », [en ligne], *Médias24*, 8 décembre 2014, [consulté le 1^{er} janvier 2022] <https://medias24.com/2014/12/08/un-rapport-sur-les-financements-des-associations-et-une-nouvelle-loi/>

NACIRI Nawfal, « Maroc : oui, le bilan du PJD est honorable ! », [en ligne], *Jeune Afrique*, 30 janvier 2019, [consulté le 13 janvier 2022] <https://www.jeuneafrique.com/728022/economie/tribune-maroc-oui-le-bilan-du-pjd-est-honorable/>

NAIMI Abdessamad, « Exécution des jugements : l'État ne donne pas le bon exemple », [en ligne], *La Vieéco*, 14 mai 2014, [consulté le 2 octobre 2020], <https://www.lavieeco.com/economie/execution-des-jugements-l-État-ne-donne-pas-le-bon-exemple-29637/>

NHAILI Souhail, « Mustapha Ramid revient sur sa demande de démission du gouvernement. », [en ligne], *Médias24*, 1^{er} mars 2021, [consulté le 4 novembre 2021] <https://medias24.com/2021/03/01/mustapha-ramid-revient-sur-sa-demande-de-demission-du-gouvernement/>

OLLIVIER Théa, « Analyse : Pourquoi la justice a cassé un jugement historique sur la paternité hors mariage », [en ligne], *Telquel*, 12 octobre 2017, [consulté le 21 septembre 2020] https://telquel.ma/2017/10/12/analyse-pourquoi-la-justice-a-casse-un-jugement-historique-sur-la-paternite-hors-mariage_1564528

OLLIVIER Théa, « Au Maroc, un boycott surprise contre la vie chère », [en ligne], *Libération*, 5 juin 2019, [consulté le 4 janvier 2022] https://www.liberation.fr/planete/2018/06/05/au-maroc-un-boycott-surprise-contre-la-vie-chere_1656798/

PEYRON Julien, « Des journalistes condamnés à de la prison ferme pour avoir évoqué la santé du roi », [en ligne], *France24*, 16 octobre 2009, [consulté le 19 août 2020] <https://www.france24.com/fr/20091016-journalistes-condamn-s-prison-ferme-avoir-voqu-sant-roi>

PHILIPPON Thomas, « un mode de scrutin malsain » [en ligne], *Le Monde*, 21 mai 2002, [consulté le 10 janvier 2022] https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/05/21/un-mode-de-scrutin-malsain-par-thomas-philippon_276554_1819218.html

PIGAGLIO Rémy, « Au Maroc, les ravages des avortements clandestins », [en ligne], *La Croix*, 25/06/2019, [consulté le 29 juillet 2020] <https://www.la-croix.com/Monde/Afrique/Au-Maroc-ravages-avortements-clandestins-2019-06-25-1201031183>

RUGEON Ant, « Sondage exclusif : Les Marocains aimeraient croire en la politique, mais... », [en ligne], *TelQuel*, 20 novembre 2014, [consulté le 25 juin 2021] https://telquel.ma/2014/11/20/sondage-exclusif-les-marocains-aimeraient-croire-en-politique_1423251

SENHAJI Fayza, « Limogeage de Boussaid : une nouvelle conséquence du séisme politique » [en ligne], *Le360*, 02 août 2018, [consulté le 29 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/limogeage-de-boussaid-une-nouvelle-consequence-du-seisme-politique-171484>

SENHAJI Fayza, « Parlement : la Commission de contrôle des finances publiques à l'arrêt » [en ligne], *Le360*, 13 janvier 2022, [consulté le 19 mai 2022] <https://fr.le360.ma/politique/parlement-la-commission-de-contrôle-des-finances-publiques-a-larret-253046>

STEPHEN Smith, « Le roi Mohammed VI nomme Driss Jettou à la tête du nouveau gouvernement », [en ligne], *Le Monde*, 11 octobre 2002, [consulté le 1^{er} octobre 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/10/11/le-roi-mohammed-vi-nomme-driss-jettou-a-la-tete-du-nouveau-gouvernement_4260882_1819218.html

TCHOUNAND Ristel, « New-York : Mohammed V honoré pour avoir empêché l'application des lois de Vichy aux juifs du Maroc. », [en ligne], *Yabiladi*, 23/12/2015, [consulté le 14 août 2020] <https://www.yabiladi.com/articles/details/41185/new-york-mohammed-honore-pour-avoir.html>

TOURABI Abdellah, « Institution. Commandeur des croyants », [en ligne], *Telquel*, 3 avril 2012, [consulté le 31 juillet 2021] http://telquel.ma/2012/04/03/institution-commandeur-des-croyants_1502

VEDEL GEORGES, « II. L'exécutif » [en ligne], *Le Monde*, 21 juillet 1958, [consulté le 15 juin 2021] https://www.lemonde.fr/archives/article/1958/07/21/ii-l-executif_2293529_1819218.html

WESTERHOFF Léa-Lisa, « Le Maroc lance la chasse aux évangélistes », [en ligne], *Libération*, 16 mars 2010, [consulté le 15 août 2020] https://www.liberation.fr/planete/2010/03/16/le-maroc-lance-la-chasse-aux-evangelistes_615423

Y.J, « Migration au Maroc : les recommandations du Conseil économique, social et environnemental », [en ligne], *Médias24*, 30 novembre 2018, [consulté le 27 juillet 2020] <https://www.medias24.com/MAROC/SOCIETE/188054-Migration-au-Maroc-les-recommandations-du-Conseil-economique-social-et-environnemental.html>

YOUNSI Mohamed, « Déclaration de patrimoine : El Adaoui relance les anciens ministres et parlementaires », [en ligne], *Le360*, 18 octobre 2021, [consulté le 22 janvier 2022] <https://fr.le360.ma/politique/declaration-de-patrimoine-el-adaoui-relance-les-anciens-ministres-et-parlementaires-247694>

YOUNSI Mohamed, « Marchés Covid-19 : la commission d'enquête parlementaire est-elle passée à la trappe ? », [en ligne], *Kiosque360*, 2 décembre 2020, [consulté le 8 juillet 2021] <https://m.le360.ma/politique/marches-covid-19-la-commission-denquete-parlementaire-est-elle-passee-a-la-trappe-228549>

ZINE Ghita, « Maroc : La garde des enfants après remariage, cheval de bataille dans l'égalité des droits », [en ligne], *Yabiladi*, 05 août 2019, [consulté le 20 juillet 2020] <https://www.yabiladi.com/articles/details/81936/maroc-garde-enfants-apres-remariage.html>

VIII- Supports audio-vidéo

BENABDALLAH Nabil, *Interview avec des journalistes de la presse électronique, émission le ring*, [en ligne], 31 août 2021, [consulté le 28 décembre 2021] <https://www.youtube.com/watch?v=t3svS7ySywo&t=109s>

BENKIRANE Abdelilah, *Déclaration du Chef du gouvernement à la chaîne 2M lors des funérailles de Zoulikha Nasri*, [en ligne], Rabat, 17 décembre 2015, [consulté le 2 novembre 2021] https://www.youtube.com/watch?v=AApyCmFvp10&ab_channel=Bladi.net

BENKIRANE Abdelilah, *Entretien avec des journalistes de plusieurs chaînes électroniques*, [en ligne] (en arabe), Rabat, 3 février 2019, [consulté le 4 novembre 2021] https://www.youtube.com/watch?v=74oN_PGJers&t=19s

BENKIRANE Abdelilah, *Entretien avec la chaîne électronique Al Aoual Press*, [en ligne] (en arabe), Rabat, 13 juillet 2016 [consulté le 3 novembre 2021] https://www.youtube.com/watch?v=BN1bquwV2zA&t=2718s&ab_channel=alaoualpresse

BENKIRANE Abdelilah, *Entretien télévisé avec le journaliste Ahmed Mansour* (en arabe) [en ligne], Rabat, 29 juillet 2012, [consulté le 13 janvier 2022]

<https://www.youtube.com/watch?v=Wn2P2ESkVZ4>

BENKIRANE Abdelilah, *Entretien télévisé avec le journaliste Belhaissi Youssef*, [en ligne] (en arabe), Rabat, 30 octobre 2015, [consulté le 29 août 2021]

<https://www.youtube.com/watch?v=ROLsczkmmL8>

BENKIRANE Abdelilah, *Entretien télévisé avec les journalistes Xavier Lambrechts, Bruno Daroux et Isabelle Mandraud*, [en ligne], Rabat, 25 février 2013 [consulté le 25 août 2021]

https://www.youtube.com/watch?v=Slw-fjn40rc&ab_channel=PjdCommunication

EL KHAMLIHI Moulay Ahmed, *Interview lors de l'émission Envoyé spécial France 2, Maroc : les avortements clandestins*, [en ligne], 11 décembre 2014 [consulté le 29 juillet 2020]

https://www.francetvinfo.fr/replay-magazine/france-2/envoye-special/maroc-les-avortements-clandestins_770635.html

GOEURY David, *Interview avec le journaliste Rachid Hallaouy, émission Matin TV : L'info en face*, [en ligne], septembre 2021, [consulté le 28 décembre 2021]

<https://www.youtube.com/watch?v=HnsDPlk5k2g&t=1406s>

JOUAHRI Abdelatif, *Point de presse de Monsieur le Wali de Bank Al-Maghrib* [en ligne] (en arabe), Rabat, 22 juin 2021, [consulté le 13 janvier 2022]

<https://www.youtube.com/watch?v=iM9vdiP-8O0>

KHAIRAT Abdelhadi, *Entretien avec le journaliste Redouane Erramdani*, [en ligne], 5 août 2018, [consulté le 12 février 2021]

https://www.youtube.com/watch?v=OtDnfJ5R310&ab_channel=KIFACHKIFACHADS

OUAHBI Abdelatif, *Entretien avec le journaliste Mohamed Belkacem de la chaîne électronique Hespress*, [en ligne] (en arabe), 14 mars 2021, [consulté le 31 mai 2021]

<https://www.youtube.com/watch?v=7AAoLOgv7-Q>

ROI HASSAN II, *Discours prononcé lors de la réception du Roi Hassan II dans le Palais Bourbon*, [en ligne], Paris, 7 mai 1996, [consulté le 10 novembre 2019]

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.661488_55487c84eee5a.07-05-1996--reception-dans-l-hemicycle-de-sa-majeste-hassan-ii-roi-du-maroc-7-mai-1996

ROI HASSAN II, *Interview lors de l'émission Le Point-1992 : le Maroc de Hassan II* [en ligne], 1992, [consulté le 8 janvier 2022] <https://www.youtube.com/watch?v=VJTwo3Jh6UE>

Index jurisprudentiel

*(Le classement des décisions est fait par ordre chronologique, de la plus récente à la plus ancienne.
Les chiffres en caractère gras renvoient aux numéros de pages.)*

I- Jurisprudence de la juridiction constitutionnelle marocaine

A- Cour constitutionnelle

Décision 118/21, dossier n° 067/21 du 7 avril 2021 **(132, 133)**

Décision 115/21, dossier n° 065/21 du 11 mars 2021 **(127, 487)**

Décision 106/20, dossier n° 057/20 du 04 juin 2020 **(127, 244, 487)**

Décision 89/19, dossier n° 041/19 du 08 février 2019 **(127, 129, 227, 308)**

Décision 70/18, dossier n° 024/18 du 06 mars 2018 **(81, 119, 233, 118)**

Décision 66/17, dossier n° 15/17 du 23 décembre 2017 **(128, 487)**

Décision 40/17, dossier n° 008/17 du 20 septembre 2017 **(128, 487)**

Décision 31/17, dossier n° 5/17 du 27 juillet 2017 **(77)**

B- Conseil constitutionnel

Décision 1015/16, dossier n° 1485/16 du 19 août 2016 **(127, 487)**

Décision 992/16, dossier n° 1474/16 du 15 mars 2016 **(233, 315)**

Décision 954/15, dossier n° 1410/15 du 2 mars 2015 **(77, 132)**

Décision 937/14, dossier n° 1396/14 du 19 juin 2014 **(127, 129, 487)**

Décision 931/13, dossier n° 1388/13 du 30 décembre 2013 **(127, 487)**

Décision 924/13, dossier n° 1378/13 du 22 août 2013 **(132)**

Décision 921/13, dossier n° 1377/13 du 13 août 2013 **(487, 129)**

Décision 818/11, dossier n° 1172/11 du 20 octobre 2011 **(131)**

Décision 817/11, dossier n° 1170/11 du 13 octobre 2011 **(130, 132)**

Décision 37/94, dossier n° 03/94 du 16 août 1994 **(128)**

II- Jurisprudence de la juridiction suprême marocaine.

A- Cour de cassation

C. Cass, Ch. aff. fam., arrêt n°275/1, dossier n° 365/2/1/2018 du 29 septembre 2020 **(265)**

C. Cass., Ch. administrative, arrêt n°2243/1, dossier n° 577/4/1/2015 du 5 novembre 2015 **(249, 272)**

C. Cass, Ch. civ., arrêt n°331/2, dossier n° 276/1/2/2015 du 23 juin 2015 **(169)**

B- Cour suprême

C.S, Ch. crim., arrêt n° 962/5, dossier n° 19634/6/5/2007 du 20 mai 2009 **(311)**

C.S, arrêt n° 323, dossier n° 711/2/1/2007 du 11 janvier 2009 **(187)**

C.S.A, arrêt n°692/3, dossier n° 3055/4/3/2006 du 10 septembre 2008 **(272)**

C.S, Ch. aff. fam., arrêt n° 481/1, dossier n° 60/2/1/2007 du 26 septembre 2007 **(262)**

C.S, arrêt n° 410/1, dossier n° 664/3/1/2006 du 18 juillet 2007 **(262)**

C.S.A, arrêt n°149/2, dossier n° 1609/4/2/2003 du 22 juin 2006 **(272)**

C.S.A, arrêt 9 novembre 2005, *Commune rurale d'Isly* **(271)**

C.S.A, arrêt 25 mai 2005, *Héritiers Zineb Mansour* **(271)**

C.S.A, arrêt 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui* **(271, 273)**

C.S.A, arrêt 25 septembre 1997, *L'agent judiciaire du Royaume c/ Héritiers El Achiri* **(271)**

C.S, arrêt du 9 avril 1997, *Azdad c/Salmi* **(84)**

C.S.A, arrêt du 20 mars 1970, *Sté Propriété Agricole Abdelaziz* **(319)**

C.S.A, arrêt du 15 juillet 1963, *Bensouda Abdellah* **(318)**

C.S.A, arrêt du 15 juillet 1963, *Rezki Tijani* **(318)**

C.S.A, arrêt du 18 juin 1960, *Abdelhamid Ronda c/ministre de la Justice* **(81, 290, 318)**

C.S, arrêt du 21 mai 1960, *Dame Brun C/ Ministre de l'Éducation nationale* **(84)**

III- Jurisprudence des juridictions ordinaires marocaines.

A- Juridictions de première instance

TPI Casablanca, 17 mars 2020, *Omar Radi* **(221)**

T.A Rabat, jugement n° 3233, dossier n° 543/7110/2016 du 16 septembre 2019 **(320, 424)**

TPI Casablanca 26 décembre 2018, *Association Racines* **(212)**

T.P.I Zagora, jugement n° 83/17 du 25 mai 2017 **(264)**

T.P.I Tanger, jugement n° 320, dossier n° 1391/1620/2016 du 30 janvier 2017 **(263)**

TPI Benslimane, 24 novembre 2016, *Fatima Nejjar* **(154)**

T.A Rabat, ordonnance n° 3262, dossier n° 3029/7101/2016 du 30 août 2016 **(274)**

T.A Rabat, jugement n° 1699, dossier n° 1648/7101/2016 du 14 juin 2016 **(275)**

T.A Rabat, ordonnance n° 2251, dossier n° 2105/7101/2015 du 1^{er} septembre 2015, *ministre de la Santé Houssine El Ouardi* **(273)**

T.A Rabat, ordonnance n° 2165 du 11 août 2015, *président du Conseil communal de Rabat Fathallah Oualalou* **(274)**

T.A Meknès, décision n° 538/7112/2014, dossier n° 92/7112/2014 du 23 septembre 2014 **(273)**

TPI Rabat, 27 mai 2014, *Hicham Mansouri* **(154)**

TPI Rabat, 15 octobre 2009, *Idriss Chahtane* **(223)**

T.A Rabat, ord. n°16, dossier n° 08/65 du 19 janvier 2009, *Sakhi Aicha et Mhendiz c/ Trésorier général du Royaume* **(273)**

T.A Rabat, ord. n° 497, dossier 08/334 du 23 juillet 2008, *Cherkaoui c/ président du Conseil communal de Souk El Arbaa du Gharb* **(272)**

TA Agadir, jugement n° 41/2006, *ASVDH c/ Pacha de Laayoune* **(210)**

T.A Rabat, 2003, *Larbi Saâdi* **(319)**

TPI Rabat, 21 novembre 2001, *Ali Lamrabet* **(223)**

T.A Meknès, ord. du 3 avril 1998, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui* **(271)**

T.A de Fès, ord. du 24 septembre 1997, *Laraki* **(338)**

T.A de Rabat, décision du 6 mars 1997 *L'agent judiciaire du Royaume c/ Héritiers El Achiri* **(271)**

TPI Rabat, décision du 16 avril 1990, *B.P c/ Essalmi* **(84)**

TPI Rabat, décision du 12 avril 1990, *BCM c/ Ouaarous* **(84)**

T.P.I Rabat, jugement du 24 décembre 1986, *Alla c/ Bellat* **(83)**

B- Juridictions d'appel

C.A Casablanca, arrêt du 5 avril 2019, *[détenus du Hirak]* **(322)**

C.A Tanger, arrêt n° 232, dossier n° 203/2019/2612 du 4 avril 2019 **(199)**

C.A Casablanca, 28 juin 2018, *Hamid El Mahdaoui* **(225)**

C.A Casablanca, 27 juin 2018, *[détenus du Hirak]* **(225)**

C.A Tanger, dossier n° 246/1620/2017 du 9 octobre 2017 **(264)**

C.A.A Rabat, arrêt n° 642, dossier n°670/7202/2016 du 28 septembre 2016 **(275)**

C.A.A Marrakech, arrêt n°1075, dossier n° 562/7202/2016 du 22 juin 2016 **(272)**

C.A.A de Rabat, arrêt n°1485, dossier n° 93/7206/15 du 2 janvier 2015 **(273)**

C.A Fès, 13 février 2014, *Mohamed El Baladi* **(205)**

C.A Casablanca, 24 octobre 2011, *Rachid Nini* **(223)**

CAA Marrakech, dossier n° 188/5/2008, *ASVDH c/ Pacha de Laayoune* **(210)**

CAA Rabat, 2013, *Larbi Saâdi* **(319)**

IV- Jurisprudence des juridictions constitutionnelles et suprêmes étrangères

A- Cour de cassation française.

C. Cass., Soc., 29 janvier 2020, n°19-40034 **(247)**

C. Cass, 1^{re}civ., 23 octobre 2013, n° 12-25.802 **(175)**

C. Cass, Crim., 17 mai 2011, n° 10-82.938 **(245)**

C. Cass., Crim., du 15 décembre 2010, n° 10-83.674 **(291)**

C. Cass. Crim., 19 mai 2010, n° 09-87651 **(237)**

C. Cass., Crim., du 5 septembre 1990, n° 90-83.786 **(200)**

C. Cass, Ch. mixte, du 24 mai 1975, n° 73-13.556 **(81, 83)**

B- Conseil constitutionnel français

Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5* **(243)**

Décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, *M. Mohamed T.* **(64)**

Décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011, *M. Ismaël A* **(247)**

Décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, *M. Claude G* **(256)**

Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 *M. Daniel W. et autres* **(257)**

Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, *Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République* **(93)**

Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.* **(177)**

Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association* **(11, 131)**

Décision n°62-20 DC du 06 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 - Incompétence pour statuer* **(93)**

C- Conseil d'État français

CE, 30 octobre 1998, *M. Sarran, M. Levacher* **(86)**

CE, 20 octobre 1989, *Nicolo* **(82)**

CE, 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France* **(82)**

D- Juridictions européennes.

CJUE, 12 décembre 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg et Openbaar Ministerie*, req. n° C-566/19 PPU et C-626/19 PPU **(291)**

Cour EDH, 5^{ème} sect., 14 mars 2013, *Eon c/ France*, req. n° 26118/10 **(219)**

Cour EDH, 5^{ème} sect., 23 novembre 2010 *Affaire Moulin c./ France*, req. n° 37104/06 **(291)**

Cour EDH, 5^{ème} sect., 14 octobre 2010, *Brusco c./ France*, req. n°1466/07 **(257)**

Cour EDH, 5^{ème} sect., 15 juillet 2010, *Roland Dumas c./ France*, req. n° 34875/07 **(221)**

E- Cour suprême américaine

Arrêt du 24 juin 2022 **(162)**

Arrêt *Roe v. Wade* du 22 janvier 1973 **(162)**

F- Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne

Cour constitutionnelle fédérale, 28 mai 1993 **(160)**

Cour constitutionnelle fédérale, 25 février 1975 **(160)**

ANNEXES

Annexe 1 : Texte intégral du discours adressé, mercredi 09 mars 2011, à la Nation par le Roi Mohammed VI

" Louange à Dieu.

Prière et salut sur le Prophète, Sa famille et Ses compagnons,

Cher peuple,

Je M'adresse à toi aujourd'hui pour t'entretenir de l'amorce de la phase suivante du processus de régionalisation avancée, avec tout le potentiel dont il est porteur pour la consolidation de notre modèle de démocratie et de développement, et ce qu'il induit comme révision constitutionnelle profonde. Nous tenons celle-ci pour être la clé de voûte des nouvelles réformes globales que Nous entendons lancer, toujours en parfaite symbiose avec la nation dans toutes ses composantes.

Nous tenons tout d'abord à saluer la pertinence du contenu du rapport de la commission consultative de la régionalisation que Nous avons chargée, le 03 janvier de l'an passé, d'élaborer une conception générale d'un modèle marocain de régionalisation avancée.

A cet égard, Nous rendons hommage à la commission, son président et ses membres, pour la consistance et le sérieux du travail accompli. Nous saluons, au même titre, la contribution constructive que les organisations politiques, syndicales et associatives ont apportée à ce chantier fondateur.

Faisant suite à l'annonce faite dans Notre Discours du 20 août 2010, à l'occasion de l'anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple, Nous invitons chacun à s'inscrire dans le processus qui est à l'œuvre pour assurer la maturation de cette conception générale et ce, dans le cadre d'un débat national aussi large que constructif.

Suivant une démarche progressive, la commission a proposé la possibilité d'instaurer la régionalisation avancée au moyen d'une loi, dans le cadre institutionnel actuel, en attendant que mûrissent les conditions de sa constitutionnalisation.

Or, Nous estimons que le Maroc, au vu des progrès qu'il a réalisés en matière de démocratie, est apte à entamer la consécration constitutionnelle de la régionalisation avancée.

Il Nous a paru judicieux de faire ce choix audacieux, parce que Nous tenons à ce que la régionalisation avancée soit l'émanation de la volonté populaire directe, exprimée à travers un référendum constitutionnel.

Aussi, avons-Nous décidé, dans le cadre de la réforme institutionnelle globale pour laquelle Nous nous sommes attaché, dès Notre accession au Trône, à créer les conditions propices, de faire en sorte que la consécration constitutionnelle de la régionalisation puisse s'opérer selon des orientations fondamentales, permettant notamment de :

- Conférer à la région la place qui lui échoit dans la Constitution, parmi les collectivités territoriales, et ce, dans le cadre de l'unité de l'Etat, de la nation et du territoire et conformément aux exigences d'équilibre et de solidarité nationale entre et avec les régions.
- Prévoir l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct, et la gestion démocratique des affaires de la région.
- Conférer aux présidents des conseils régionaux le pouvoir d'exécution des délibérations desdits conseils, en lieu et place des gouverneurs et des walis.
- Renforcer la participation de la femme à la gestion des affaires régionales et, d'une manière générale, à l'exercice des droits politiques. A cet effet, il convient de prévoir des dispositions à même d'encourager, par la loi, l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives.
- Procéder à la refonte de la composition et des attributions de la Chambre des conseillers, dans le sens de la consécration de sa représentativité territoriale des régions. Quant à la représentation des organisations syndicales et professionnelles, elle reste garantie au moyen de plusieurs institutions, dont et au premier chef, le Conseil Economique et Social et ce, dans le cadre de la rationalisation de l'action des composantes du paysage institutionnel. Notre objectif ultime reste de consolider les fondements d'une régionalisation marocaine à travers tout le Royaume, avec, en tête, les provinces du Sahara marocain, une régionalisation fondée sur une bonne gouvernance propre à garantir une nouvelle répartition équitable, non seulement des attributions, mais aussi des moyens, entre le centre et les régions.

En effet, Nous ne voulons pas de régionalisation à deux vitesses : des régions privilégiées dotées de ressources amplement suffisantes pour leur essor, et des régions démunies sans atouts pour réaliser leur propre développement.

Cher peuple,

Attaché à ce que la régionalisation dispose des atouts nécessaires pour atteindre sa pleine efficience, Nous avons décidé d'inscrire ce processus dans le cadre d'une réforme constitutionnelle globale vouée à la modernisation et la mise à niveau des structures de l'Etat.

Le Maroc a assurément réalisé d'importants acquis nationaux, grâce à l'action que Nous avons résolument conduite en faveur d'un concept renouvelé de l'autorité, et pour mettre en œuvre de profondes réformes et de grands chantiers dans le domaine politique et en matière de développement.

Nous avons, parallèlement, mené à bien des réconciliations historiques avant-gardistes, à travers lesquelles Nous avons consolidé les fondements d'une pratique politique et institutionnelle qui se trouve désormais en avance par rapport aux possibilités offertes par le cadre constitutionnel actuel.

Si Nous avons pleinement conscience de l'ampleur des défis à relever, de la légitimité des aspirations et de la nécessité de préserver les acquis et de corriger les dysfonctionnements, il n'en demeure pas moins que Notre engagement est ferme de donner une forte impulsion à la dynamique réformatrice profonde qui est en cours, et dont le dispositif constitutionnel démocratique constitue le socle et la quintessence.

La sacralité de nos constantes qui font l'objet d'une unanimité nationale, à savoir l'Islam en tant que religion de l'Etat garant de la liberté du culte, ainsi que la commanderie des croyants, le régime monarchique, l'unité nationale, l'intégrité territoriale et le choix démocratique, nous apporte un gage et un socle solides pour bâtir un compromis historique ayant la force d'un nouveau pacte entre le Trône et le peuple.

A partir de ces prémisses référentielles immuables, Nous avons décidé d'entreprendre une réforme constitutionnelle globale, sur la base de sept fondements majeurs :

Premièrement : la consécration constitutionnelle de la pluralité de l'identité marocaine unie et riche de la diversité de ses affluents, et au cœur de laquelle figure l'amazighité, patrimoine commun de tous les Marocains, sans exclusive.

Deuxièmement : La consolidation de l'Etat de droit et des institutions, l'élargissement du champ des libertés individuelles et collectives et la garantie de leur exercice, ainsi que le renforcement du système des droits de l'Homme dans toutes leurs dimensions, politique, économique, sociale, culturelle, environnementale et de développement.

Cela devrait se faire notamment à travers la constitutionnalisation des recommandations judiciaires de l'Instance Equité et Réconciliation (IER), ainsi que des engagements internationaux du Maroc en la matière.

Troisièmement : La volonté d'ériger la Justice au rang de pouvoir indépendant et de renforcer les prérogatives du Conseil constitutionnel, le but étant de conforter la prééminence de la Constitution et de consolider la suprématie de la loi et l'égalité de tous devant elle.

Quatrièmement : La consolidation du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et l'approfondissement de la démocratisation, de la modernisation et la rationalisation des institutions, à travers :

- Un parlement issu d'élections libres et sincères, au sein duquel la prééminence revient à la Chambre des représentants - avec une extension du domaine de la loi-, tout en veillant à conférer à cette institution de nouvelles compétences lui permettant de remplir pleinement ses missions de représentation, de législation et de contrôle. - Un gouvernement élu, émanant de la volonté populaire exprimée à travers les urnes, et jouissant de la confiance de la majorité à la Chambre des représentants.

- La consécration du principe de la nomination du premier ministre au sein du parti politique arrivé en tête des élections de la Chambre des représentants et sur la base des résultats du scrutin.

- Le renforcement du statut du Premier ministre en tant que chef d'un pouvoir exécutif effectif, et pleinement responsable du gouvernement, de l'administration publique, et de la conduite et la mise en œuvre du programme gouvernemental.

- La constitutionnalisation de l'institution du Conseil de gouvernement, la définition et la clarification de ses compétences.

Cinquièmement : Le renforcement des organes et outils constitutionnels d'encadrement des citoyens, à travers notamment la consolidation du rôle des partis politiques dans le cadre d'un

pluralisme effectif, et l'affermissement du statut de l'opposition parlementaire et du rôle de la société civile.

Sixièmement : La consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique et la nécessité de lier l'exercice de l'autorité et de toute responsabilité ou mandat publics aux impératifs de contrôle et de reddition des comptes.

Septièmement : La constitutionnalisation des instances en charge de la bonne gouvernance, des droits de l'Homme et de la protection des libertés.

Cher peuple,

Suivant l'approche participative dont Nous avons consacré le principe dans toutes les réformes majeures engagées, Nous avons décidé de constituer une commission ad hoc pour la révision de la Constitution, en tenant compte, dans le choix de ses membres, des critères de compétence, d'impartialité et d'intégrité.

Nous en avons confié la présidence à M Abdeltif Mennouni, notoirement connu pour sa sagesse, sa grande maîtrise académique du droit constitutionnel, sa vaste expérience et son expertise juridique.

Nous invitons, par ailleurs, la commission à être à l'écoute et à se concerter avec les partis politiques, les syndicats, les organisations de jeunes et les acteurs associatifs, culturels et scientifiques qualifiés, en vue de recueillir leurs conceptions et points de vue à ce sujet.

Il appartient ensuite à la commission de soumettre les résultats de ses travaux à Notre Haute appréciation dans le courant du mois de juin prochain.

A travers ces orientations générales, Nous entendons mettre en place un cadre référentiel pour le travail de cette Commission. Cela ne la dispense pas, pour autant, de faire preuve d'imagination et de créativité pour proposer un dispositif constitutionnel avancé pour le Maroc d'aujourd'hui et de demain.

En attendant que le projet de la nouvelle Constitution soit soumis au référendum populaire, qu'il entre en vigueur après son approbation, et que soient mises en place les institutions qui en seront issues, les institutions actuelles continueront à exercer leurs fonctions dans le cadre des dispositions de la Constitution actuellement en vigueur.

A cet égard, Nous appelons à une mobilisation collective pour faire aboutir ce grand chantier constitutionnel.

Nous devons tous être animés en cela de confiance, d'audace et d'une ferme volonté de placer les intérêts supérieurs de la nation au dessus de toute autre considération.

Nous exprimons également toute la fierté que Nous inspire le sens élevé de patriotisme dont fait preuve Notre peuple fidèle, avec toutes les catégories et les régions, tous ses partis et ses syndicats responsables, et avec sa jeunesse ambitieuse. Nous formons, en outre, le vœu que le débat national élargi couvre toutes les questions cruciales pour la patrie et les citoyens.

En lançant aujourd'hui le chantier de la réforme constitutionnelle, nous franchissons une étape majeure dans le processus de consolidation de notre modèle de démocratie et de développement. C'est une étape que Nous entendons renforcer en poursuivant la réforme globale engagée dans les domaines politique, économique, social, culturel et de développement.

Nous nous y emploierons en veillant à ce que toutes les institutions et les instances remplissent au mieux le rôle qui leur incombe respectivement, et en demeurant attaché à la bonne gouvernance, à la justice sociale renforcée et à la consolidation des attributs d'une citoyenneté digne.

"Ma volonté est d'aller de l'avant sur la voie de la réforme, autant que je le puis. Puisse Dieu m'accorder Son soutien et gratifier mon action de succès. Je me confie à Lui et je reviens repentant vers Lui ". Véridique est la parole de Dieu.

Wassalamou alaikoum warahmatoullahi wabarakatouh".

Annexe 2 : Texte de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011.

PRÉAMBULE

Fidèle à son choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance. Il développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l'égalité des chances, du respect de leur dignité et de la justice sociale, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté.

Etat musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen. La prééminence accordée à la religion musulmane dans ce référentiel national va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde.

Mesurant l'impératif de renforcer le rôle qui lui revient sur la scène internationale, le Royaume du Maroc, membre actif au sein des organisations internationales, s'engage à souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans leurs chartes et conventions respectives ; il réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus, ainsi que sa volonté de continuer à œuvrer pour préserver la paix et la sécurité dans le monde.

Se fondant sur ces valeurs et ces principes immuables, et fort de sa ferme volonté de raffermir les liens de fraternité, de coopération, de solidarité et de partenariat constructif avec les autres Etats, et d'œuvrer pour le progrès commun, le Royaume du Maroc, Etat uni, totalement souverain, appartenant au Grand Maghreb, réaffirme ce qui suit et s'y engage :

- œuvrer à la construction de l'Union du Maghreb, comme option stratégique ;
- approfondir les liens d'appartenance à la Oumma arabe et islamique, et renforcer les liens de fraternité et de solidarité avec ses peuples frères ;
- consolider les relations de coopération et de solidarité avec les peuples et les pays d'Afrique, notamment les pays subsahariens et du Sahel ;
- intensifier les relations de coopération, de rapprochement et de partenariat avec les pays du voisinage euro-méditerranéen ;
- élargir et diversifier ses relations d'amitié et ses rapports d'échanges humains, économiques, scientifiques, techniques et culturels avec tous les pays du monde ;
- renforcer la coopération Sud-Sud ;

- protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'Homme et du droit international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité ;

- bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, du handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit ;

- accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale.

Ce préambule fait partie intégrante de la présente Constitution.

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale.

Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

La Nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique.

L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée.

Article 2

La souveraineté appartient à la Nation qui l'exerce directement, par voie de référendum, et indirectement, par l'intermédiaire de ses représentants.

La Nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers.

Article 3

L'Islam est la religion de l'Etat, qui garantit à tous le libre exercice des cultes.

Article 4

L'emblème du Royaume est le drapeau rouge frappé en son centre d'une étoile verte à cinq branches.

La devise du Royaume est DIEU, LA PATRIE, LE ROI.

Article 5

L'arabe demeure la langue officielle de l'Etat.

L'Etat œuvre à la protection et au développement de la langue arabe, ainsi qu'à la promotion de son utilisation.

De même, l'amazighe constitue une langue officielle de l'Etat, en tant que patrimoine commun de tous les Marocains sans exception.

Une loi organique définit le processus de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et dans les domaines prioritaires de la vie publique, et ce afin de lui permettre de remplir à terme sa fonction de langue officielle.

L'Etat œuvre à la préservation du Hassani, en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, ainsi qu'à la protection des parlers et des expressions culturelles pratiqués au Maroc. De même, il veille à la cohérence de la politique linguistique et culturelle nationale et à l'apprentissage et la maîtrise des langues étrangères les plus utilisées dans le monde, en tant qu'outils de communication, d'intégration et d'interaction avec la société du savoir, et d'ouverture sur les différentes cultures et sur les civilisations contemporaines.

Il est créé un Conseil national des langues et de la culture marocaine, chargé notamment de la protection et du développement des langues arabe et amazighe et des diverses expressions culturelles marocaines, qui constituent un patrimoine authentique et une source d'inspiration contemporaine. Il regroupe l'ensemble des institutions concernées par ces domaines. Une loi organique en détermine les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement.

Article 6

La loi est l'expression suprême de la volonté de la Nation. Tous, personnes physiques ou morales, y compris les pouvoirs publics, sont égaux devant elle et tenus de s'y soumettre.

Les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale.

Sont affirmés les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publication des normes juridiques.

La loi ne peut avoir d'effet rétroactif.

Article 7

Les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et des citoyens, ainsi qu'à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles.

Leur constitution et l'exercice de leurs activités sont libres, dans le respect de la Constitution et de la loi.

Le régime du parti unique est illégal.

Les partis politiques ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale, ou, d'une manière générale, sur toute autre base discriminatoire ou contraire aux droits de l'Homme.

Ils ne peuvent avoir pour but de porter atteinte à la religion musulmane, au régime monarchique, aux principes constitutionnels, aux fondements démocratiques ou à l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Royaume.

L'organisation et le fonctionnement des partis politiques doivent être conformes aux principes démocratiques.

Une loi organique détermine, dans le cadre des principes énoncés au présent article, les règles relatives notamment à la constitution et aux activités des partis politiques, aux critères d'octroi du soutien financier de l'Etat, ainsi qu'aux modalités de contrôle de leur financement.

Article 8

Les organisations syndicales des salariés, les chambres professionnelles et les organisations professionnelles des employeurs contribuent à la défense et à la promotion des droits et des intérêts socioéconomiques des catégories qu'elles représentent. Leur constitution et l'exercice de leurs activités, dans le respect de la Constitution et de la loi, sont libres.

Les structures et le fonctionnement de ces organisations doivent être conformes aux principes démocratiques.

Les pouvoirs publics œuvrent à la promotion de la négociation collective et à l'encouragement de la conclusion de conventions collectives de travail dans les conditions prévues par la loi.

La loi détermine notamment les règles relatives à la constitution des organisations syndicales, à leurs activités et aux critères d'octroi du soutien financier de l'Etat, ainsi qu'aux modalités de contrôle de leur financement.

Article 9

Les partis politiques et les organisations syndicales ne peuvent être dissous ou suspendus par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice.

Article 10

La Constitution garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique.

Elle garantit à l'opposition, notamment, les droits suivants :

- la liberté d'opinion, d'expression et de réunion;
- un temps d'antenne au niveau des médias publics, proportionnel à leur représentativité ;
- le bénéfice du financement public, conformément aux dispositions de la loi ;
- la participation effective à la procédure législative, notamment par l'inscription de propositions de loi à l'ordre du jour des deux Chambres du Parlement;
- la participation effective au contrôle du travail gouvernemental, notamment à travers les motions de censure et l'interpellation du gouvernement, les questions orales adressées au gouvernement et les commissions d'enquête parlementaires ;
- la contribution à la proposition de candidats et à l'élection de membres de la Cour Constitutionnelle ;
- une représentation appropriée aux activités internes des deux Chambres du Parlement ;
- la présidence de la commission en charge de la législation à la Chambre des Représentants
- la mise à sa disposition de moyens appropriés pour assumer ses fonctions institutionnelles
- la participation active à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la Nation et de ses intérêts vitaux ;
- la contribution à l'encadrement et à la représentation des citoyennes et des citoyens à travers les partis politiques qui la forment et ce, conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente Constitution ;
- l'exercice du pouvoir aux plans local, régional et national, à travers l'alternance démocratique, et dans le cadre des dispositions de la présente Constitution.

Les groupes de l'opposition sont tenus d'apporter une contribution active et constructive au travail parlementaire.

Les modalités d'exercice, par les groupes de l'opposition, des droits susvisés sont fixées, selon le cas, par des lois organiques, par des lois ou encore, par le règlement intérieur de chaque Chambre du Parlement.

Article 11

Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique.

Les pouvoirs publics sont tenus d'observer la stricte neutralité vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux.

La loi définit les règles garantissant l'accès équitable aux médias publics et le plein exercice des libertés et des droits fondamentaux liés aux campagnes électorales et aux opérations de vote. Les autorités en charge de l'organisation des élections veillent à l'application de ces règles.

La loi définit les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections, en conformité avec les normes internationalement reconnues.

Toute personne qui porte atteinte aux dispositions et règles de probité, de sincérité et de transparence des élections est punie par la loi.

Les pouvoirs publics mettent en œuvre les moyens nécessaires à la promotion de la participation des citoyennes et des citoyens aux élections.

Article 12

Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi.

Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues, par les pouvoirs publics, qu'en vertu d'une décision de justice.

Les associations intéressées à la chose publique et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi.

L'organisation et le fonctionnement des associations et des organisations non gouvernementales doivent être conformes aux principes démocratiques.

Article 13

Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques.

Article 14

Les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et selon les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des motions en matière législative.

Article 15

Les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics.

Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit.

Article 16

Le Royaume du Maroc œuvre à la protection des droits et des intérêts légitimes des citoyennes et des citoyens marocains résidant à l'étranger, dans le respect du droit international et des lois en vigueur dans les pays d'accueil. Il s'attache au maintien et au développement de leurs liens humains, notamment culturels, avec le Royaume, et à la préservation de leur identité nationale.

Il veille au renforcement de leur contribution au développement de leur Patrie, le Maroc, et au resserrement des liens d'amitié et de coopération avec les gouvernements et les sociétés des pays où ils résident, ou dont ils sont aussi citoyens.

Article 17

Les Marocains résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles. Ils peuvent se porter candidats aux élections au niveau des listes et des circonscriptions électorales locales, régionales et nationales. La loi fixe les critères spécifiques d'éligibilité et d'incompatibilité. Elle détermine, de même, les conditions et les modalités de l'exercice effectif du droit de vote et de candidature à partir des pays de résidence.

Article 18

Les pouvoirs publics œuvrent à assurer une participation aussi étendue que possible des Marocains résidant à l'étranger, aux institutions consultatives et de bonne gouvernance créées par la Constitution ou par la loi.

TITRE II

LIBERTES ET DROITS FONDAMENTAUX

Article 19

L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent Titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Maroc et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution, des constantes du Royaume et de ses lois.

L'Etat œuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes.

Il est créé, à cet effet, une Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination.

Article 20

Le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. La loi protège ce droit.

Article 21

Toute personne a droit à la sécurité de sa personne et de ses proches, et à la protection de ses biens.

Les pouvoirs publics assurent la sécurité des populations et du territoire national, dans le respect des libertés et des droits fondamentaux garantis à tous.

Article 22

Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité physique ou morale de quiconque, en quelque circonstance que ce soit, et par quelque partie que ce soit, privée ou publique.

Nul ne doit infliger à autrui, sous quelque prétexte que ce soit, des traitements cruels, inhumains, dégradants ou portant atteinte à la dignité humaine.

La pratique de la torture, sous toutes ses formes et par quiconque, est un crime puni par la loi.

Article 23

Nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des formes prévus par la loi.

La détention arbitraire ou secrète et la disparition forcée sont des crimes de la plus grande gravité. Elles exposent leurs auteurs aux sanctions les plus sévères.

Toute personne détenue doit être informée immédiatement, et d'une façon qui lui soit compréhensible, des motifs de sa détention et de ses droits, dont celui de garder le silence.

Elle doit bénéficier, au plus tôt, d'une assistance juridique et de la possibilité de communication avec ses proches, conformément à la loi.

La présomption d'innocence et le droit à un procès équitable sont garantis.

Toute personne détenue jouit de droits fondamentaux et de conditions de détention humaines. Elle peut bénéficier de programmes de formation et de réinsertion.

Est proscrite toute incitation au racisme, à la haine et à la violence.

Le génocide et tous autres crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et toutes les violations graves et systématiques des droits de l'Homme sont punis par la loi.

Article 24

Toute personne a droit à la protection de sa vie privée.

Le domicile est inviolable. Les perquisitions ne peuvent intervenir que dans les conditions et les formes prévues par la loi.

Les communications privées, sous quelque forme que ce soit, sont secrètes. Seule la justice peut autoriser, dans les conditions et selon les formes prévues par la loi, l'accès à leur contenu, leur divulgation totale ou partielle ou leur invocation à la charge de quiconque.

Est garantie pour tous, la liberté de circuler et de s'établir sur le territoire national, d'en sortir et d'y retourner, conformément à la loi.

Article 25

Sont garanties les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes leurs formes.

Sont garanties les libertés de création, de publication et d'exposition en matière littéraire et artistique et de recherche scientifique et technique.

Article 26

Les pouvoirs publics apportent, par des moyens appropriés, leur appui au développement de la création culturelle et artistique, et de la recherche scientifique et technique, ainsi qu'à la promotion du sport. Ils favorisent le développement et l'organisation de ces secteurs de manière indépendante et sur des bases démocratiques et professionnelles précises.

Article 27

Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public.

Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, et la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la présente Constitution, et de protéger les sources des informations et les domaines déterminés avec précision par la loi.

Article 28

La liberté de la presse est garantie et ne peut être limitée par aucune forme de censure préalable.

Tous ont le droit d'exprimer et de diffuser librement et dans les seules limites expressément prévues par la loi, des informations, des idées et des opinions.

Les pouvoirs publics favorisent l'organisation du secteur de la presse de manière indépendante et sur des bases démocratiques, ainsi que la détermination des règles juridiques et déontologiques le concernant.

La loi fixe les règles d'organisation et de contrôle des moyens publics de communication. Elle garantit l'accès à ces moyens dans le respect du pluralisme linguistique, culturel et politique de la société marocaine.

Conformément aux dispositions de l'article 165 de la présente Constitution, la Haute autorité de la communication audiovisuelle veille au respect de ce pluralisme.

Article 29

Sont garanties les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique. La loi fixe les conditions d'exercice de ces libertés.

Le droit de grève est garanti. Une loi organique fixe les conditions et les modalités de son exercice.

Article 30

Sont électeurs et éligibles tous les citoyennes et les citoyens majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques. La loi prévoit des dispositions de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.

Le vote est un droit personnel et un devoir national.

Les ressortissants étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi.

Ceux d'entre eux qui résident au Maroc peuvent participer aux élections locales en vertu de la loi, de l'application de conventions internationales ou de pratiques de réciprocité.

Les conditions d'extradition et d'octroi du droit d'asile sont définies par la loi.

Article 31

L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit :

- aux soins de santé ;
- à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat;
- à une éducation moderne, accessible et de qualité ;
- à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables;
- à la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique ;
- à un logement décent ;
- au travail et à l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi;

- à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite ;
- à l'accès à l'eau et à un environnement sain ;
- au développement durable.

Article 32

La famille, fondée sur le lien légal du mariage, est la cellule de base de la société.

L'Etat œuvre à garantir, par la loi, la protection de la famille sur les plans juridique, social et économique, de manière à garantir son unité, sa stabilité et sa préservation.

Il assure une égale protection juridique et une égale considération sociale et morale à tous les enfants, abstraction faite de leur situation familiale.

L'enseignement fondamental est un droit de l'enfant et une obligation de la famille et de l'Etat. Il est créé un Conseil consultatif de la famille et de l'enfance.

Article 33

Il incombe aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures appropriées en vue :

- d'étendre et généraliser la participation de la jeunesse au développement social, économique, culturel et politique du pays;
- d'aider les jeunes à s'insérer dans la vie active et associative et prêter assistance à ceux en difficulté d'adaptation scolaire, sociale ou professionnelle ;
- de faciliter l'accès des jeunes à la culture, à la science, à la technologie, à l'art, au sport et aux loisirs, tout en créant les conditions propices au plein déploiement de leur potentiel créatif et innovant dans tous ces domaines.

Il est créé à cet effet un Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative.

Article 34

Les pouvoirs publics élaborent et mettent en œuvre des politiques destinées aux personnes et aux catégories à besoins spécifiques. A cet effet, ils veillent notamment à :

- traiter et prévenir la vulnérabilité de certaines catégories de femmes et de mères, d'enfants et de personnes âgées ;
- réhabiliter et intégrer dans la vie sociale et civile les handicapés physiques sensorimoteurs et mentaux, et faciliter leur jouissance des droits et libertés reconnus à tous.

Article 35

Le droit de propriété est garanti.

La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social du pays le nécessitent. Il ne peut être procédé à l'expropriation que dans les cas et les formes prévus par la loi.

L'Etat garantit la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. Il œuvre à la réalisation d'un développement humain durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures.

L'Etat veille à garantir l'égalité des chances pour tous et une protection spécifique pour les catégories sociales défavorisées.

Article 36

Les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi.

Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation et à la gestion des marchés publics.

Le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole, et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques, sont sanctionnés par la loi.

Il est créé une Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption.

Article 37

Tous les citoyennes et les citoyens doivent respecter la Constitution et se conformer à la loi. Ils doivent exercer les droits et les libertés garantis par la Constitution dans un esprit de responsabilité et de citoyenneté engagée, où l'exercice des droits se fait en corrélation avec l'accomplissement des devoirs.

Article 38

Tous les citoyennes et les citoyens contribuent à la défense de la Patrie et de son intégrité territoriale contre toute agression ou menace.

Article 39

Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir.

Article 40

Tous supportent solidairement et proportionnellement à leurs moyens, les charges que requiert le développement du pays, et celles résultant des calamités et des catastrophes naturelles.

TITRE III

DE LA ROYAUTÉ

Article 41

Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes.

Il préside le Conseil supérieur des Ouléma, chargé de l'étude des questions qu'Il lui soumet.

Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (Fatwas) devant être officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'Islam.

Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par dahir.

Le Roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui Lui sont conférées de manière exclusive par le présent article.

Article 42

Le Roi Chef de l'Etat, Son Représentant Suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat et Arbitre Suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume.

Il est le Garant de l'indépendance du pays et de l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques.

Le Roi exerce ces missions par dahirs en vertu des pouvoirs qui Lui sont expressément dévolus par la présente Constitution.

Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 2e alinéa), 47 (1er et 6e alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er et 4e alinéas) et 174, sont contresignés par le Chef du Gouvernement.

Article 43

La Couronne du Maroc et ses droits constitutionnels sont héréditaires et se transmettent de père en fils aux descendants mâles en ligne directe et par ordre de primogéniture de SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI, à moins que le Roi ne désigne, de Son vivant, un successeur parmi Ses fils, autre que Son fils aîné. Lorsqu'il n'y a pas de descendants mâles en ligne directe, la

succession au Trône est dévolue à la ligne collatérale mâle la plus proche et dans les mêmes conditions.

Article 44

Le Roi est mineur jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis. Durant la minorité du Roi, un Conseil de Régence exerce les pouvoirs et les droits constitutionnels de la Couronne, sauf ceux relatifs à la révision de la Constitution. Le Conseil de Régence fonctionnera comme organe consultatif auprès du Roi, jusqu'au jour où il aura atteint l'âge de vingt ans accomplis.

Le Conseil de Régence est présidé par le Président de la Cour Constitutionnelle. Il se compose, en outre, du Chef du Gouvernement, du Président de la Chambre des Représentants, du Président de la Chambre des Conseillers, du Président-délégué du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire, du Secrétaire général du Conseil supérieur des Ouléma, et de dix personnalités désignées par le Roi *intuitu personae*.

Les règles de fonctionnement du Conseil de Régence sont fixées par une loi organique.

Article 45

Le Roi dispose d'une liste civile.

Article 46

La personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû.

Article 47

Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats.

Sur proposition du Chef du Gouvernement, Il nomme les membres du gouvernement.

Le Roi peut, à Son initiative, et après consultation du Chef du Gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement.

Le Chef du Gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement.

Le Chef du Gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement du fait de leur démission individuelle ou collective.

A la suite de la démission du Chef du Gouvernement, le Roi met fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement.

Le gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions expédie les affaires courantes jusqu'à la constitution d'un nouveau gouvernement.

Article 48

Le Roi préside le Conseil des ministres, composé du Chef du Gouvernement et des ministres.

Le Conseil des ministres se réunit à l'initiative du Roi ou à la demande du Chef du Gouvernement.

Le Roi peut, sur la base d'un ordre du jour déterminé, déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'un Conseil des ministres.

Article 49

Le Conseil des ministres délibère sur les questions et textes suivants :

- les orientations stratégiques de la politique de l'Etat;
- les projets de révision de la Constitution ;
- les projets de lois organiques ;
- les orientations générales du projet de loi de finances ;
- les projets de loi-cadre visés à l'article 71 (2e alinéa) de la présente Constitution ;
- le projet de loi d'amnistie ;
- les projets de textes relatifs au domaine militaire ;
- la déclaration de l'état de siège ;
- la déclaration de guerre ;
- le projet de décret visé à l'article 104 de la présente Constitution ;
- la nomination, sur proposition du Chef du Gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, aux emplois civils suivants : wali de Bank Al-Maghrib, ambassadeurs, walis et gouverneurs, et responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure, ainsi que les responsables des établissements et entreprises publics stratégiques. Une loi organique précise la liste de ces établissements et entreprises stratégiques.

Article 50

Le Roi promulgue la loi dans les trente jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée.

La loi ainsi promulguée doit faire l'objet de publication au « Bulletin officiel » du Royaume dans un délai n'excédant pas un mois courant à compter de la date du dahir de sa promulgation.

Article 51

Le Roi peut dissoudre, par dahir, les deux Chambres du Parlement ou l'une d'elles, dans les conditions prévues aux articles 96, 97 et 98.

Article 52

Le Roi peut adresser des messages à la Nation et au Parlement. Les messages sont lus devant les deux chambres et ne peuvent y faire l'objet d'aucun débat.

Article 53

Le Roi est le Chef Suprême des Forces Armées Royales. Il nomme aux emplois militaires et peut déléguer ce droit.

Article 54

Il est créé un Conseil supérieur de sécurité, en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays, et de gestion des situations de crise. Le Conseil veille également à l'institutionnalisation des normes d'une bonne gouvernance sécuritaire.

Le Roi préside ce Conseil et peut déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé.

Le Conseil supérieur de sécurité comprend, outre le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, le président-délégué du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, les ministres chargés de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de l'administration de la Défense nationale, ainsi que les responsables des administrations compétentes en matière sécuritaire, des officiers supérieurs des Forces Armées Royales, et toute autre personnalité dont la présence est utile aux travaux dudit Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil fixe les règles de son organisation et de son fonctionnement.

Article 55

Le Roi accrédite les ambassadeurs auprès des Etats étrangers et des organismes internationaux. Les ambassadeurs et les représentants des organismes internationaux sont accrédités auprès de Lui.

Il signe et ratifie les traités. Toutefois, les traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'Etat ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens, ne peuvent être ratifiés qu'après avoir été préalablement approuvés par la loi.

Le Roi peut soumettre au Parlement tout autre traité ou convention avant sa ratification.

Si la Cour Constitutionnelle, saisie par le Roi ou le Chef du Gouvernement ou le Président de la Chambre des Représentants ou le Président de la Chambre des Conseillers ou le sixième des

membres de la première Chambre ou le quart des membres de la deuxième Chambre, déclare qu'un engagement international comporte une disposition contraire à la Constitution, sa ratification ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Article 56

Le Roi préside le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Article 57

Le Roi approuve par dahir la nomination des magistrats par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Article 58

Le Roi exerce le droit de grâce.

Article 59

Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements qui entravent le fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles, le Roi peut, après avoir consulté le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, ainsi que le Président de la Cour Constitutionnelle, et adressé un message à la Nation, proclamer par dahir l'état d'exception. De ce fait, le Roi est habilité à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale et le retour, dans le moindre délai, au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles.

Le Parlement ne peut être dissous pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Les libertés et droits fondamentaux prévus par la présente Constitution demeurent garantis.

Il est mis fin à l'état d'exception dans les mêmes formes que sa proclamation, dès que les conditions qui l'ont justifié n'existent plus.

TITRE IV

DU POUVOIR LEGISLATIF

De l'organisation du Parlement

Article 60

Le Parlement est composé de deux Chambres, la Chambre des Représentants et la Chambre des Conseillers. Leurs membres tiennent leur mandat de la Nation. Leur droit de vote est personnel et ne peut être délégué.

L'opposition est une composante essentielle des deux Chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle telles que prévues, notamment dans le présent Titre.

Article 61

Tout membre de l'une des deux Chambres qui renonce à l'appartenance politique au nom de laquelle il s'est porté candidat aux élections ou au groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient, est déchu de son mandat.

La Cour Constitutionnelle, saisie par le président de la Chambre concernée, déclare la vacance du siège et ce, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la Chambre concernée, qui fixe également les délais et la procédure de saisine de la Cour Constitutionnelle.

Article 62

Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. La législature prend fin à l'ouverture de la session d'octobre de la cinquième année qui suit l'élection de la Chambre.

Le nombre des représentants, le régime électoral, les principes du découpage électoral, les conditions d'éligibilité, les cas d'incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique.

Le Président de la Chambre des Représentants et les membres du Bureau ainsi que les présidents des Commissions permanentes et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis à la troisième année, de celle-ci lors de la session d'avril, et pour la période restant à courir de ladite législature.

L'élection des membres du Bureau a lieu à la représentation proportionnelle des groupes.

Article 63

La Chambre des Conseillers comprend au minimum 90 membres et au maximum 120, élus au suffrage universel indirect pour six ans, selon la répartition suivante :

- trois cinquièmes des membres représentant les collectivités territoriales. Cet effectif est réparti entre les régions du Royaume, en proportion de leurs populations respectives et en observant l'équité entre les régions. Le tiers réservé à la région est élu au niveau de chaque région par le Conseil régional parmi ses membres. Les deux tiers restants sont élus par un collège électoral constitué au niveau de la région par les membres des conseils communaux, préfectoraux et provinciaux ;
- deux cinquièmes des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles et des organisations professionnelles des employeurs les plus représentatives, et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés.

Le nombre des membres de la Chambre des Conseillers et leur régime électoral, le nombre de ceux à élire par chacun des collèges électoraux, la répartition des sièges par région, les conditions d'éligibilité et les cas d'incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats, ainsi que l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique.

Le Président de la Chambre des Conseillers et les membres du Bureau, ainsi que les présidents des Commissions permanentes et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis au terme de la moitié de la législature.

L'élection des membres du Bureau a lieu à la représentation proportionnelle des groupes.

Article 64

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'Etat ou la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi.

Article 65

Le Parlement siège pendant deux sessions par an. Le Roi préside l'ouverture de la première session qui commence le deuxième vendredi d'octobre. La seconde session s'ouvre le deuxième vendredi d'avril.

Lorsque le Parlement a siégé quatre mois au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret.

Article 66

Le Parlement peut être réuni en session extraordinaire, soit par décret, soit à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants ou de la majorité de ceux de la Chambre des Conseillers.

Les sessions extraordinaires du Parlement se tiennent sur la base d'un ordre du jour déterminé. Lorsque ce dernier est épuisé, la session est close par décret.

Article 67

Les ministres ont accès à chaque Chambre et à leurs commissions. Ils peuvent se faire assister de commissaires désignés par eux.

Outre les Commissions permanentes mentionnées à l'alinéa précédent, peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants, ou du tiers des membres de la Chambre des Conseillers, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, établissements et entreprises publics, et soumettre leurs conclusions à la Chambre concernée.

Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport auprès du Bureau de la Chambre concernée et, le cas échéant, par la saisine de la justice par le Président de ladite Chambre.

Une séance publique est réservée par la Chambre concernée à la discussion des rapports des commissions d'enquête.

Une loi organique fixe les modalités de fonctionnement de ces commissions.

Article 68

Les séances des Chambres du Parlement sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au « Bulletin officiel » du Parlement.

Chaque Chambre peut siéger en comité secret, à la demande du Chef du Gouvernement ou du tiers de ses membres.

Les réunions des Commissions du Parlement sont secrètes. Les règlements intérieurs des deux Chambres du Parlement fixent les cas et les règles permettant la tenue par ces Commissions de séances publiques.

Le Parlement tient des réunions communes de ses deux Chambres, en particulier dans les cas suivants :

- l'ouverture par le Roi de la session parlementaire, le deuxième vendredi du mois d'octobre, et l'adresse des messages Royaux destinés au Parlement ;
- l'adoption de la révision de la Constitution, conformément aux dispositions de l'article 174 ;
- les déclarations du Chef du Gouvernement ;
- la présentation du projet de loi de finances de l'année ;
- les discours des Chefs d'Etat et de gouvernement étrangers.

Le Chef du Gouvernement peut également demander au Président de la Chambre des Représentants et au Président de la Chambre des Conseillers de tenir des réunions communes des deux Chambres, pour la présentation d'informations portant sur des affaires revêtant un caractère national important.

Les réunions communes se tiennent sous la présidence du Président de la Chambre des Représentants. Les règlements intérieurs des deux Chambres déterminent les modalités et les règles de la tenue de ces réunions.

Outre les séances communes, les Commissions permanentes du Parlement peuvent tenir des réunions communes pour écouter des informations portant sur des affaires revêtant un caractère national important et ce, conformément aux règles fixées par les règlements intérieurs des deux Chambres.

Article 69

Chaque Chambre établit et vote son règlement intérieur. Toutefois, il ne pourra être mis en application qu'après avoir été déclaré par la Cour Constitutionnelle conforme aux dispositions de la présente Constitution.

Les deux Chambres du Parlement sont tenues, lors de l'élaboration de leur règlement intérieur respectif, de prendre en considération les impératifs de leur harmonisation et de leur complémentarité, de manière à garantir l'efficacité du travail parlementaire.

Le règlement intérieur fixe notamment :

- les règles de composition, de fonctionnement et d'appartenance concernant les groupes et groupements parlementaires, et les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition ;
- l'obligation de participation effective des membres aux travaux des commissions et des séances plénières, y compris les sanctions applicables en cas d'absence ;
- le nombre, les attributions et l'organisation des Commissions permanentes, en réservant la présidence d'une ou deux de ces commissions au moins à l'opposition, sous réserve des dispositions de l'article 10 de la présente Constitution.

Des Pouvoirs du Parlement

Article 70

Le Parlement exerce le pouvoir législatif.

Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.

Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du Parlement. La loi d'habilitation devient caduque en cas de dissolution des deux Chambres du Parlement, ou de l'une d'elles.

Article 71

Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution :

- les libertés et droits fondamentaux prévus dans le préambule, et dans d'autres articles de la présente Constitution ;
- le statut de la famille et l'état civil ;
- les principes et règles du système de santé ;
- le régime des médias audio-visuels et de la presse sous toutes ses formes ;

- l'amnistie ;
- la nationalité et la condition des étrangers ;
- la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables ;
- l'organisation judiciaire et la création de nouvelles catégories de juridictions ;
- la procédure civile et la procédure pénale ;
- le régime pénitentiaire ;
- le statut général de la fonction publique ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ;
- le statut des services et forces de maintien de l'ordre ;
- le régime des collectivités territoriales et les principes de délimitation de leur ressort territorial ;
- le régime électoral des collectivités territoriales et les principes du découpage des circonscriptions électorales ;
- le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ;
- le régime juridique de l'émission de la monnaie et le statut de la banque centrale ;
- le régime des douanes ;
- le régime des obligations civiles et commerciales, le droit des sociétés et des coopératives
- les droits réels et les régimes des propriétés immobilières publique, privée et collective
- le régime des transports ;
- les relations de travail, la sécurité sociale, les accidents de travail et les maladies professionnelles ;
- le régime des banques, des sociétés d'assurances et des mutuelles;
- le régime des technologies de l'information et de la communication ;
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire;
- les règles relatives à la gestion de l'environnement, à la protection des ressources naturelles et au développement durable;

- le régime des eaux et forêts et de la pêche ;
- la détermination des orientations et de l'organisation générale de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la formation professionnelle ;
- la création des établissements publics et de toute autre personne morale de droit public
- la nationalisation d'entreprises et le régime des privatisations.

Outre les matières visées à l'alinéa précédent, le Parlement est habilité à voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'activité économique, sociale, environnementale et culturelle de l'Etat.

Article 72

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire.

Article 73

Les textes pris en forme législative peuvent être modifiés par décret, après avis conforme de la Cour Constitutionnelle, lorsqu'ils seront intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire.

Article 74

L'état de siège peut être déclaré, par dahir contresigné par le Chef du Gouvernement, pour une durée de trente jours. Ce délai ne peut être prorogé que par la loi.

Article 75

Le Parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentants, dans les conditions prévues par une loi organique. Celle-ci détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.

Le Parlement vote une seule fois les dépenses d'investissement nécessaires, dans le domaine de développement, à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels, établis par le gouvernement qui en informe le Parlement. Les dépenses ainsi approuvées sont reconduites automatiquement pendant la durée des ces plans et programmes. Seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier les dépenses approuvées dans le cadre précité.

Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente Constitution, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation.

Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé.

Article 76

Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance.

Article 77

Le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.

Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

De l'exercice du Pouvoir législatif

Article 78

L'initiative des lois appartient concurremment au Chef du Gouvernement et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des Représentants. Toutefois, les projets de loi relatifs particulièrement aux Collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des Conseillers.

Article 79

Le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi.

En cas de désaccord, la Cour Constitutionnelle statue, dans un délai de huit jours, à la demande du Président de l'une ou l'autre Chambre du Parlement ou du Chef du Gouvernement.

Article 80

Les projets et propositions de loi sont soumis pour examen aux commissions, dont l'activité se poursuit entre les sessions.

Article 81

Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du Parlement, soumis à la ratification de celui-ci.

Le projet de décret-loi est déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants. Il est examiné successivement par les commissions concernées des deux Chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours. A défaut, la décision est prise par la commission concernée de la Chambre des Représentants.

Article 82

L'ordre du jour de chaque Chambre est établi par son bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé.

Une journée par mois au moins est réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition.

Article 83

Les membres de chaque Chambre du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée.

Si le gouvernement le demande, la Chambre saisie du texte en discussion, se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. La Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres.

Article 84

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres du Parlement pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. La Chambre des Représentants délibère la première et successivement sur les projets de loi et sur les propositions de loi initiées par ses membres ; la Chambre des Conseillers délibère en premier et successivement sur les projets de loi ainsi que sur les propositions de loi initiées par ses membres. Une Chambre saisie d'un texte voté par l'autre Chambre, délibère sur le texte tel qu'il lui a été transmis.

La Chambre des Représentants adopte en dernier ressort le texte examiné. Le vote ne peut avoir lieu qu'à la majorité absolue des membres présents, lorsqu'il s'agit d'un texte concernant les collectivités territoriales et les domaines afférents au développement régional et aux affaires sociales.

Article 85

Les projets et propositions de lois organiques ne sont soumis à la délibération de la Chambre des Représentants qu'à l'issue d'un délai de dix jours après leur dépôt sur le bureau de la Chambre et suivant la même procédure visée à l'article 84. Ils sont définitivement adoptés à la majorité absolue des membres présents de ladite Chambre. Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de loi organique relatif à la Chambre des Conseillers ou concernant les collectivités territoriales, le vote a lieu à la majorité des membres de la Chambre des représentants.

Les lois organiques relatives à la Chambre des Conseillers doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Chambres du Parlement.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après que la Cour Constitutionnelle se soit prononcée sur leur conformité à la Constitution.

Article 86

Les projets de lois organiques prévues par la présente Constitution doivent avoir été soumis pour approbation au Parlement dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature suivant la promulgation de ladite Constitution.

TITRE V

DU POUVOIR EXECUTIF

Article 87

Le gouvernement se compose du Chef du Gouvernement et des ministres, et peut comprendre aussi des secrétaires d'Etat.

Une loi organique définit, notamment, les règles relatives à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres.

Elle détermine également les cas d'incompatibilité avec la fonction gouvernementale, les règles relatives à la limitation du cumul des fonctions, ainsi que celles régissant l'expédition des affaires courantes par le gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions.

Article 88

Après la désignation des membres du gouvernement par le Roi, le Chef du Gouvernement présente et expose devant les deux Chambres du Parlement réunies, le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure.

Ce programme fait l'objet d'un débat devant chacune des deux Chambres. Le débat est suivi d'un vote à la Chambre des Représentants.

Le gouvernement est investi, après avoir obtenu la confiance de la Chambre des Représentants, exprimée par le vote à la majorité absolue des membres composant ladite chambre, en faveur du programme du gouvernement.

Article 89

Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif.

Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise les établissements et entreprises publics et en assure la tutelle.

Article 90

Le Chef du Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Les actes réglementaires du Chef du Gouvernement sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution.

Article 91

Le Chef du Gouvernement nomme aux emplois civils dans les administrations publiques et aux hautes fonctions des établissements et entreprises publics, sans préjudice des dispositions de l'article 49 de la présente Constitution.

Il peut déléguer ce pouvoir.

Article 92

Sous la présidence du Chef du Gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère sur les questions et textes suivants :

- la politique générale de l'Etat avant sa présentation en Conseil des ministres ;
- les politiques publiques ;
- les politiques sectorielles ;
- l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants
- les questions d'actualité liées aux droits de l'Homme et à l'ordre public ;
- les projets de loi, dont le projet de loi de finances, avant leur dépôt au bureau de la Chambre des Représentants, sans préjudice des dispositions de l'article 49 de la présente Constitution ;
- les décrets-lois ;
- les projets de décrets réglementaires ;
- les projets de décrets visés aux articles 65 (2e alinéa), 66 et 70 (3e alinéa) de la présente Constitution ;
- les traités et les conventions internationales avant leur soumission au Conseil des ministres

- la nomination des secrétaires généraux et des directeurs centraux des administrations publiques, des présidents d'universités, des doyens et des directeurs des écoles et instituts supérieurs. La loi organique prévue à l'article 49 de la présente Constitution peut compléter la liste des fonctions à pourvoir en Conseil du gouvernement, et déterminer, en particulier, les principes et critères de nomination à ces fonctions, notamment ceux d'égalité des chances, de mérite, de compétence et de transparence.

Le Chef du Gouvernement informe le Roi des conclusions des délibérations du Conseil du gouvernement.

Article 93

Les ministres sont responsables, chacun dans le secteur dont il a la charge et dans le cadre de la solidarité gouvernementale, de la mise en œuvre de la politique du gouvernement.

Les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du Gouvernement. Ils en rendent compte au Conseil du gouvernement.

Ils peuvent déléguer une partie de leurs attributions aux secrétaires d'Etat.

Article 94

Les membres du gouvernement sont pénalement responsables devant les juridictions du Royaume pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

La loi détermine la procédure relative à cette responsabilité.

TITRE VI

DES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS

Des rapports entre le Roi et le Pouvoir législatif

Article 95

Le Roi peut demander aux deux Chambres du Parlement qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi.

La demande d'une nouvelle lecture est formulée par message. Cette nouvelle lecture ne peut être refusée.

Article 96

Le Roi peut, après avoir consulté le Président de la Cour Constitutionnelle et informé le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants et le Président de la Chambre des Conseillers, dissoudre par dahir, les deux Chambres ou l'une d'elles seulement.

La dissolution a lieu après un message adressé par le Roi à la Nation.

Article 97

L'élection du nouveau Parlement ou de la nouvelle Chambre intervient deux mois, au plus tard, après la dissolution.

Article 98

Lorsqu'une Chambre est dissoute, celle qui lui succède ne peut l'être qu'un an après son élection, sauf si aucune majorité gouvernementale ne se dégage au sein de la Chambre des Représentants nouvellement élue.

Article 99

La déclaration de guerre, décidée en Conseil des ministres, conformément à l'article 49 de la présente Constitution, a lieu après communication faite par le Roi au Parlement.

Des rapports entre les Pouvoirs législatif et exécutif

Article 100

Une séance par semaine est réservée dans chaque Chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement.

Le gouvernement doit donner sa réponse dans les vingt jours suivant la date à laquelle il a été saisi de la question.

Les réponses aux questions de politique générale sont données par le Chef du Gouvernement. Une séance par mois est réservée à ces questions et les réponses y afférentes sont présentées devant la Chambre concernée dans les trente jours suivant la date de leur transmission au Chef du Gouvernement.

Article 101

Le Chef du Gouvernement présente devant le Parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants ou de la majorité des membres de la Chambre des Conseillers.

Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.

Article 102

Les commissions concernées dans chacune des deux Chambres peuvent demander à auditionner les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres concernés.

Article 103

Le Chef du Gouvernement peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.

La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants.

Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée.

Le refus de confiance entraîne la démission collective du gouvernement.

Article 104

Le Chef du Gouvernement peut dissoudre la Chambre des Représentants, par décret pris en Conseil des ministres, après avoir consulté le Roi, le président de cette Chambre et le Président de la Cour Constitutionnelle.

Le Chef du gouvernement présente, devant la Chambre des Représentants, une déclaration portant notamment sur les motifs et les buts de la décision de dissolution.

Article 105

La Chambre des Représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Celle-ci n'est recevable que si elle est signée par le cinquième au moins des membres composant la Chambre.

La motion de censure n'est approuvée par la Chambre des Représentants que par un vote pris à la majorité absolue des membres qui la composent.

Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt de la motion. Le vote de censure entraîne la démission collective du gouvernement.

Lorsque le gouvernement est censuré par la Chambre des Représentants, aucune motion de censure de cette Chambre n'est recevable pendant un délai d'un an.

Article 106

La Chambre des Conseillers peut interpeller le gouvernement par le moyen d'une motion signée par le cinquième au moins de ses membres. Elle ne peut être votée que trois jours francs après son dépôt et à la majorité absolue des membres de cette Chambre.

Le texte de la motion d'interpellation est immédiatement adressé par le Président de la Chambre des Conseillers au Chef du Gouvernement qui dispose d'un délai de six jours pour présenter devant cette Chambre la réponse du gouvernement. Celle-ci est suivie d'un débat sans vote.

TITRE VII

DU POUVOIR JUDICIAIRE

De l'indépendance de la justice

Article 107

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Article 108

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Article 109

Est proscrite toute intervention dans les affaires soumises à la justice. Dans sa fonction judiciaire, le juge ne saurait recevoir d'injonction ou instruction, ni être soumis à une quelconque pression.

Chaque fois qu'il estime que son indépendance est menacée, le juge doit en saisir le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Tout manquement de la part du juge à ses devoirs d'indépendance et d'impartialité, constitue une faute professionnelle grave, sans préjudice des poursuites judiciaires éventuelles.

La loi sanctionne toute personne qui tente d'influencer le juge de manière illicite.

Article 110

Les magistrats du siège ne sont astreints qu'à la seule application de la loi. Les décisions de justice sont rendues sur le seul fondement de l'application impartiale de la loi.

Les magistrats du parquet sont tenus à l'application de la loi et doivent se conformer aux instructions écrites, conformes à la loi, émanant de l'autorité hiérarchique.

Article 111

Les magistrats jouissent de la liberté d'expression, en compatibilité avec leur devoir de réserve et l'éthique judiciaire.

Ils peuvent adhérer à des associations ou créer des associations professionnelles, dans le respect des devoirs d'impartialité et d'indépendance de la justice et dans les conditions prévues par la loi.

Ils ne peuvent adhérer à des partis politiques ou à des organisations syndicales.

Article 112

Le statut des magistrats est fixé par une loi organique.

Du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire

Article 113

Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire veille à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline.

A son initiative, il élabore des rapports sur l'état de la justice et du système judiciaire, et présente des recommandations appropriées en la matière.

A la demande du Roi, du gouvernement ou du Parlement, le Conseil émet des avis circonstanciés sur toute question se rapportant à la justice, sous réserve du principe de la séparation des pouvoirs.

Article 114

Les décisions individuelles du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction administrative du Royaume.

Article 115

Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est présidé par le Roi. Il se compose :

- du Premier-président de la Cour de Cassation en qualité de Président-délégué ;
- du Procureur général du Roi près la Cour de Cassation ;
- du Président de la Première Chambre de la Cour de Cassation;
- de 4 représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel ;
- de 6 représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions du premier degré. Une représentation des magistrats doit être assurée, parmi les dix membres élus, dans la proportion de leur présence dans le corps de la magistrature ;
- du Médiateur ;
- du Président du Conseil national des droits de l'Homme ;
- de 5 personnalités nommées par le Roi, reconnues pour leur compétence, leur impartialité et leur probité, ainsi que pour leur apport distingué en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté du droit, dont un membre est proposé par le Secrétaire général du Conseil supérieur des Oulémas.

Article 116

Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire tient au moins deux sessions par an.

Il dispose de l'autonomie administrative et financière.

En matière disciplinaire, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est assisté par des magistrats-inspecteurs expérimentés.

L'élection, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, ainsi que les critères relatifs à la gestion de la carrière des magistrats et les règles de la procédure disciplinaire sont fixés par une loi organique.

Dans les affaires concernant les magistrats du parquet, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire prend en considération les rapports d'évaluation établis par l'autorité hiérarchique dont ils relèvent.

Des droits des justiciables et des règles de fonctionnement de la justice

Article 117

Le juge est en charge de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes, ainsi que de l'application de la loi.

Article 118

L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi.

Tout acte de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.

Article 119

Tout prévenu ou accusé est présumé innocent jusqu'à sa condamnation par décision de justice ayant acquis la force de la chose jugée.

Article 120

Toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable.

Les droits de la défense sont garantis devant toutes les juridictions.

Article 121

Dans les cas où la loi le prévoit, la justice est gratuite pour ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour ester en justice.

Article 122

Les dommages causés par une erreur judiciaire ouvrent droit à une réparation à la charge de l'Etat.

Article 123

Les audiences sont publiques, sauf lorsque la loi en dispose autrement.

Article 124

Les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi et en vertu de la loi.

Article 125

Tout jugement est motivé et prononcé en audience publique dans les conditions prévues par la loi.

Article 126

Les jugements définitifs s'imposent à tous.

Les autorités publiques doivent apporter l'assistance nécessaire lorsque celle-ci est requise pendant le procès. Elles sont également tenues de prêter leur assistance à l'exécution des jugements.

Article 127

Les juridictions ordinaires ou spécialisées sont créées par la loi. Il ne peut être créé de juridiction d'exception.

Article 128

La police judiciaire agit sous l'autorité du ministère public et des juges d'instruction pour tout ce qui concerne les enquêtes et les investigations nécessaires à la recherche des infractions, à l'arrestation des délinquants et à l'établissement de la vérité.

TITRE VIII

DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Article 129

Il est institué une Cour Constitutionnelle.

Article 130

La Cour Constitutionnelle est composée de douze membres nommés pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Six membres sont désignés par le Roi, dont un membre proposé par le Secrétaire général du Conseil supérieur des Ouléma, et six membres sont élus, moitié par la Chambre des Représentants, moitié par la Chambre des Conseillers parmi les candidats présentés par le Bureau de chaque Chambre, à l'issue d'un vote à bulletin secret et à la majorité des deux tiers des membres composant chaque Chambre.

Si les deux Chambres du Parlement ou l'une d'elles n'élisent pas les membres précités dans le délai légal requis pour le renouvellement, la Cour exerce ses attributions et rend ses décisions sur la base d'un quorum ne tenant pas compte des membres non encore élus.

Chaque catégorie de membres est renouvelable par tiers tous les trois ans.

Le Président de la Cour Constitutionnelle est nommé par le Roi, parmi les membres composant la Cour.

Les membres de la Cour Constitutionnelle sont choisis parmi les personnalités disposant d'une haute formation dans le domaine juridique et d'une compétence judiciaire, doctrinale ou administrative, ayant exercé leur profession depuis plus de quinze ans, et reconnues pour leur impartialité et leur probité.

Article 131

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, ainsi que la procédure qui est suivie devant elle et la situation de ses membres.

Elle détermine également les fonctions incompatibles, dont notamment celles relatives aux professions libérales, fixe les conditions des deux premiers renouvellements triennaux et les modalités de remplacement des membres empêchés, démissionnaires, ou décédés en cours de mandat.

Article 132

La Cour Constitutionnelle exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution et les dispositions des lois organiques. Elle statue, par ailleurs, sur la régularité de l'élection des membres du Parlement et des opérations de référendum.

Les lois organiques avant leur promulgation et les règlements de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers, avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour Constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour Constitutionnelle par le Roi, le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, ou par le cinquième des membres de la Chambre des Représentants ou par quarante membres de la Chambre des Conseillers.

Dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas du présent article, la Cour Constitutionnelle statue dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. Toutefois, à la demande du gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine de la Cour Constitutionnelle suspend le délai de promulgation.

Elle statue sur la régularité de l'élection des membres du Parlement dans un délai d'un an, à compter de la date d'expiration du délai légal du recours. Toutefois, la Cour peut statuer au-delà de ce délai, par décision motivée, dans le cas où le nombre de recours ou leur nature l'exige.

Article 133

La Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Une loi organique fixe les conditions et modalités d'application du présent article.

Article 134

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 132 de la présente Constitution ne peut être promulguée ni mise en application. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 133 est abrogée à compter de la date fixée par la Cour Constitutionnelle dans sa décision.

Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

TITRE IX

DES RÉGIONS ET DES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 135

Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes.

Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires.

Les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct.

Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier ci-dessus.

Article 136

L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable.

Article 137

Les régions et les autres collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des Conseillers.

Article 138

Les présidents des Conseils des régions et les présidents des autres collectivités territoriales exécutent les délibérations et décisions de ces Conseils.

Article 139

Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils régionaux et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement.

Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'une question relevant de sa compétence.

Article 140

Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier.

Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions.

Article 141

Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat.

Tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.

Article 142

Il est créé, pour une période déterminée, au profit des régions, un Fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements.

Il est créé, en outre, un Fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.

Article 143

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous la supervision du président du

Conseil de la région, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales, dans le respect des compétences propres de ces dernières.

Lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération.

Article 144

Les collectivités territoriales peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes.

Article 145

Dans les collectivités territoriales, les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces représentent le pouvoir central.

Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif.

Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils des régions dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement.

Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement.

Article 146

Une loi organique fixe notamment :

- les conditions de gestion démocratique de leurs affaires par les régions et les autres collectivités territoriales, le nombre des membres de leurs conseils, les règles relatives à l'éligibilité, aux incompatibilités et aux cas d'interdiction du cumul de mandats, ainsi que le régime électoral et les dispositions visant à assurer une meilleure représentation des femmes au sein de ces conseils ;
- les conditions d'exécution, par les présidents des conseils des régions et les présidents des conseils des autres collectivités territoriales, des délibérations et des décisions desdits conseils, conformément aux dispositions de l'article 138;
- les conditions d'exercice par les citoyennes et les citoyens et les associations du droit de pétition prévu à l'article 139 ;
- les compétences propres, les compétences partagées avec l'État et celles qui sont transférées aux régions et aux autres collectivités territoriales, prévues à l'article 140;
- le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales ;
- l'origine des ressources financières des régions et des autres collectivités territoriales prévues à l'article 141 ;

- les ressources et les modalités de fonctionnement du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale prévus à l'article 142;
- les conditions et les modalités de constitution des groupements visés à l'article 144 ;
- les dispositions favorisant le développement de l'intercommunalité, ainsi que les mécanismes destinés à assurer l'adaptation de l'organisation territoriale dans ce sens;
- les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

TITRE X

DE LA COUR DES COMPTES

Article 147

La Cour des Comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Son indépendance est garantie par la Constitution.

La Cour des Comptes a pour mission la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

La Cour des Comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

La Cour des Comptes contrôle et assure le suivi des déclarations du patrimoine, audite les comptes des partis politiques et vérifie la régularité des dépenses des opérations électorales.

Article 148

La Cour des Comptes assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques.

La Cour des Comptes apporte son assistance aux instances judiciaires.

La Cour des Comptes assiste le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi.

Elle publie l'ensemble de ses travaux y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles.

Elle soumet au Roi un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités, qu'elle transmet également au Chef du Gouvernement et aux Présidents des deux Chambres du Parlement. Ce rapport est publié au « Bulletin officiel » du Royaume.

Un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier président devant le Parlement. Il est suivi d'un débat.

Article 149

Les Cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres collectivités territoriales et de leurs groupements.

Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

Article 150

Les attributions, les règles d'organisation et les modalités de fonctionnement de la Cour des Comptes et des cours régionales des comptes sont fixées par la loi.

TITRE XI

DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Article 151

Il est institué un Conseil économique, social et environnemental.

Article 152

Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le gouvernement, par la Chambre des Représentants et par la Chambre des Conseillers sur toutes les questions à caractère économique, social ou environnemental.

Il donne son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et du développement durable.

Article 153

La composition, l'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental sont fixées par une loi organique.

TITRE XII

DE LA BONNE GOUVERNANCE

Principes généraux

Article 154

Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et des citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues.

Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.

Article 155

Les agents des services publics exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général.

Article 156

Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances.

Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

Article 157

Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics.

Article 158

Toute personne, élue ou désignée, assumant une charge publique doit faire, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement, dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci.

Article 159

Les instances en charge de la bonne gouvernance sont indépendantes. Elles bénéficient de l'appui des organes de l'Etat. La loi pourra, si nécessaire, créer d'autres instances de régulation et de bonne gouvernance, en plus de celles visées ci-dessous.

Article 160

Toutes les institutions et instances visées aux articles 161 à 170 de la présente Constitution doivent présenter un rapport sur leurs activités, au moins une fois par an. Ces rapports font l'objet d'un débat au Parlement.

Les institutions et instances de protection des droits et libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative

Les instances de protection et de promotion des droits de l'Homme

Article 161

Le Conseil national des droits de l'Homme est une institution nationale pluraliste et indépendante, chargée de connaître de toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l'Homme et des libertés, à la garantie de leur plein exercice et à leur promotion, ainsi qu'à la préservation de la dignité, des droits et des libertés individuelles et collectives des citoyennes et citoyens, et ce, dans le strict respect des référentiels nationaux et universels en la matière.

Article 162

Le Médiateur est une institution nationale indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d'équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes dotés de prérogatives de la puissance publique.

Article 163

Le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger est chargé notamment d'émettre des avis sur les orientations des politiques publiques permettant d'assurer aux Marocains résidant à l'étranger le maintien de liens étroits avec leur identité marocaine, de garantir leurs droits, de préserver leurs intérêts, et de contribuer au développement humain et durable de leur Patrie, le Maroc, et à son progrès.

Article 164

L'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination, créée en vertu de l'article 19 de la présente Constitution, veille notamment au respect des droits et libertés prévues audit article, sous réserve des attributions dévolues au Conseil national des droits de l'Homme.

Les instances de bonne gouvernance et de régulation

Article 165

La Haute autorité de la communication audiovisuelle est chargée de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de pensée et du droit à l'information, dans le domaine de l'audiovisuel et ce, dans le respect des valeurs civilisationnelles fondamentales et des lois du Royaume.

Article 166

Le Conseil de la concurrence est une institution indépendante chargée, dans le cadre de l'organisation d'une concurrence libre et loyale, d'assurer la transparence et l'équité dans les relations économiques, notamment à travers l'analyse et la régulation de la concurrence sur les

marchés, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, des pratiques commerciales déloyales et des opérations de concentration économique et de monopole.

Article 167

L'instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, créée en vertu de l'article 36, a pour mission notamment d'initier, de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable.

Instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative

Article 168

Il est créé un Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique.

Ce Conseil constitue une instance consultative chargée d'émettre son avis sur toutes les politiques publiques et sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'éducation, la formation et la recherche scientifique, ainsi que sur les objectifs et le fonctionnement des services publics chargés de ces domaines. Il contribue également à l'évaluation des politiques et programmes publics menés dans ces domaines.

Article 169

Le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance, créé en vertu de l'article 32 de la présente Constitution, a pour missions d'assurer le suivi de la situation de la famille et de l'enfance, d'émettre son avis sur les plans nationaux relatifs à ces domaines, d'animer le débat public sur la politique familiale et d'assurer le suivi de la réalisation des programmes nationaux, initiés par les différents départements, structures et organismes compétents.

Article 170

Le Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative, créé en vertu de l'article 33 de la présente Constitution, est une instance consultative dans les domaines de la protection de la jeunesse et de la promotion de la vie associative. Il est chargé d'étudier et de suivre les questions intéressant ces domaines et de formuler des propositions sur tout sujet d'ordre économique, social et culturel intéressant directement les jeunes et l'action associative, ainsi que le développement des énergies créatives des jeunes, et leur incitation à la participation à la vie nationale, dans un esprit de citoyenneté responsable.

Article 171

Des lois fixeront la composition, l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement des institutions et instances prévues aux articles 161 à 170 de la présente Constitution et, le cas échéant, les cas d'incompatibilités.

TITRE XIII

DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Article 172

L'initiative de la révision de la Constitution appartient au Roi, au Chef du Gouvernement, à la Chambre des Représentants et à la Chambre des Conseillers.

Le Roi peut soumettre directement au référendum le projet de révision dont Il prend l'initiative.

Article 173

La proposition de révision émanant d'un ou de plusieurs membres d'une des deux Chambres du Parlement ne peut être adoptée que par un vote à la majorité des deux tiers des membres la composant.

Cette proposition est soumise à l'autre Chambre qui l'adopte à la même majorité des deux tiers des membres la composant.

La proposition de révision émanant du Chef du Gouvernement est soumise au Conseil des ministres, après délibération en Conseil du gouvernement.

Article 174

Les projets et propositions de révision de la Constitution sont soumis par dahir au référendum. La révision de la Constitution est définitive après avoir été adoptée par voie de référendum.

Le Roi peut, après avoir consulté le Président de la Cour constitutionnelle, soumettre par dahir au Parlement un projet de révision de certaines dispositions de la Constitution.

Le Parlement, convoqué par le Roi en Chambres réunies, l'approuve à la majorité des deux tiers des membres du Parlement.

Le Règlement intérieur de la Chambre des Représentants fixe les modalités d'application de cette disposition.

La Cour Constitutionnelle contrôle la régularité de la procédure de cette révision et en proclame les résultats.

Article 175

Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'Etat, sur le choix démocratique de la Nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution.

TITRE XIV

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 176

Jusqu'à l'élection des Chambres du Parlement prévues par la présente Constitution, les Chambres actuellement en fonction continueront d'exercer leurs attributions, notamment pour voter les lois nécessaires à la mise en place des nouvelles Chambres du Parlement, sans préjudice de l'application de l'article 51 de la présente Constitution.

Article 177

Le Conseil Constitutionnel en fonction continuera d'exercer ses attributions en attendant l'installation de la Cour Constitutionnelle prévue par la présente Constitution.

Article 178

Le Conseil supérieur de la magistrature, actuellement en fonction, continuera d'exercer ses attributions jusqu'à l'installation du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire prévu par la présente Constitution.

Article 179

Les textes en vigueur relatifs aux institutions et instances citées au Titre XII, ainsi que ceux portant sur le Conseil économique et social et le Conseil supérieur de l'Enseignement, demeurent en vigueur jusqu'à leur remplacement, conformément aux dispositions de la présente Constitution.

Article 180

Sous réserve des dispositions transitoires prévues dans le présent Titre, est abrogé le texte de la Constitution révisée, promulgué par le dahir n° 1-96-157 du 23 jourmada I 1417 (7 octobre 1996).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision du Conseil Constitutionnel n° 815-2011 du 12 chaabane 1432 (14 juillet 2011) proclamant les résultats du référendum sur le projet de la Constitution qui a eu lieu le vendredi 28 rejeb 1432 (1^{er} juillet 2011).

Voir le texte de la décision dans l'édition générale du Bulletin officiel n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011) page 3628

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	4
SOMMAIRE	7
LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	8
INTRODUCTION GÉNÉRALE.	11
Section 1. L’histoire constitutionnelle du Maroc.	12
Paragraphe 1. L’histoire de l’idée constitutionnelle au Maroc depuis la période précoloniale jusqu’à l’indépendance.	12
Paragraphe 2. L’évolution de l’histoire constitutionnelle du Maroc après son indépendance.	17
Paragraphe 3. Le contexte de la réforme constitutionnelle de 2011.	31
Section 2. Objet de la recherche : apports et limites de la réforme constitutionnelle de 2011.	39
Section 3. Méthodologie de la recherche.	45
Section 4. Enjeux et problématique de la recherche.	48
PARTIE I : UNE GARANTIE CONTRASTÉE DES DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX.....	51
TITRE I : L’AFFIRMATION DES DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX DANS LA CONSTITUTION MAROCAINE DE 2011.	54
<i>Chapitre I : Les apports du texte constitutionnel en matière de proclamation et de protection des droits et libertés fondamentaux.</i>	<i>56</i>
Section 1 : La réponse constitutionnelle à l’insuffisance de garantie des droits et libertés fondamentaux.	57
Paragraphe 1- La genèse des droits et libertés fondamentaux au Maroc.	57
Paragraphe 2- L’enrichissement des droits et libertés dans la Constitution de 2011.	61
Section 2 : Le renforcement des mécanismes de protection des droits et libertés fondamentaux dans la Constitution.	68
Paragraphe 1 : La protection juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux..	68
A- La protection des droits et libertés fondamentaux par le juge constitutionnel.	69
1- La création de la Cour constitutionnelle.	69
2- L’élargissement du contrôle de constitutionnalité.	75
B- La réhabilitation constitutionnelle du rôle du juge comme protecteur des droits et libertés fondamentaux.	79
1- Une protection interne renforcée par le développement de l’office du juge dans la garantie des droits et libertés.....	79
2- Une réhabilitation à travers la consécration de la primauté du droit conventionnel.	82
Paragraphe 2 : La protection non juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux.	88
A- La protection politico-parlementaire de la Constitution.	88
1- La protection de la Constitution à travers la rigidité des modalités de révision.	89
a- Une protection de la Constitution à travers la procédure de révision.	89
b- Une protection de la Constitution à travers l’instauration de limites au pouvoir de révision.....	92

2- Le Parlement, gardien de la Constitution.....	96
B- La création d'instances chargées de la protection et de la promotion des droits fondamentaux.	100
<i>Chapitre II : Les limites dans la garantie des droits et libertés fondamentaux.</i>	<i>105</i>
Section 1 : Les tentatives de compromis en matière de proclamation des droits et libertés fondamentaux.	106
Paragraphe 1- L'influence du droit musulman sur le catalogue des droits et libertés fondamentaux au Maroc.....	106
A- La « codification » des droits de l'Homme dans l'Islam.	106
B- La complexité de l'interprétation des textes islamiques comme menace à la garantie des droits et libertés fondamentaux.	111
Paragraphe 2 - Universalité et droits de l'Homme.	114
A- La remise en cause du principe d'universalité des droits de l'Homme.	114
B- La cohabitation de l'universalité et de l'identité nationale dans le texte constitutionnel.	116
Section 2 : La nécessité de prérequis à la protection des droits et libertés fondamentaux.	120
Paragraphe 1- Une protection conditionnée par une indispensable évolution normative.....	120
A- L'exigence de progrès législatifs.	121
B- Un acquis jurisprudentiel discutable.	126
Paragraphe 2- Une protection liée à l'effectivité de l'implication des organes extra-juridictionnels chargés du contrôle des droits et libertés fondamentaux.	133
A- Des interrogations quant à l'efficacité des organes constitutionnels chargés de la protection des droits et libertés.....	134
B- La consolidation du rôle de la société civile dans la garantie des droits et libertés fondamentaux.	136
Conclusion du premier titre.....	142
TITRE II : LA REMISE EN CAUSE DE LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX DANS LA PRATIQUE.	143
<i>Chapitre I : L'insuffisante protection des droits et libertés fondamentaux par la loi. ..</i>	<i>144</i>
Section 1 : Les manquements législatifs en matière de protection des libertés physiques.	145
Paragraphe 1 : La protection de la liberté individuelle.	146
A- Les garanties de la sûreté à travers la protection des justiciables.	146
1- Le droit à un procès équitable.	146
2- Les conditions de détention et techniques de privation de la liberté.	150
B- En matière de droit au respect des choix la vie privée.	152
1- Les relations sentimentales ou sexuelles.....	152
2- Le choix de refuser la procréation : l'I.V.G.....	156
Paragraphe 2 : Le droit à l'égalité et à la non-discrimination.	163
A- Une harmonisation encore incomplète au niveau de l'égalité entre les femmes et les hommes.	163
1- En matière successorale.	164
2- En matière de mariage et de divorce.....	168
a- En matière de mariage.	168
b- En matière de divorce et de droit de garde.....	172
3- En matière de droits politiques et économiques.	176
a- En matière de droits politiques.	176
b- En matière de droits économiques.	181

B- Les droits des minorités et des personnes vulnérables.....	185
1- En matière de protection de l'enfance.	185
2- En matière de protection des étrangers et des minorités.....	188
Paragraphe 3 : Un manquement législatif dans la garantie du droit à la vie et la lutte contre les violences.	193
A- Le maintien de la peine de mort dans le corpus législatif.....	194
B- Les carences en matière de lutte contre les violences.	196
Section 2 : Les manquements liés à la protection législative des libertés intellectuelles.	201
Paragraphe 1- En matière de liberté religieuse.....	201
Paragraphe 2- En matière de liberté de réunion et d'association.	208
A- La liberté d'association.	208
B- La liberté de rassemblement, de réunion et de manifestation.	213
Paragraphe 3 : Les libertés d'opinion, d'expression et de presse.....	215
A- Les libertés d'opinion et d'expression.	216
B- En matière de liberté de la presse et de communication.	222
<i>Chapitre II : L'insuffisance des mécanismes de protection des droits et libertés fondamentaux contre la loi.....</i>	<i>227</i>
Section 1 : Les vicissitudes de la protection des droits et libertés par le juge constitutionnel.	228
Paragraphe 1- La difficile instauration du contrôle de constitutionnalité <i>a posteriori</i> au Maroc.....	229
A- Le processus d'adoption du projet de loi organique 86-15 portant application de l'article 133 de la Constitution.	229
B- Analyse de la décision de la Cour constitutionnelle concernant la conformité du projet de loi organique 86-15 à la Constitution.	233
Paragraphe 2- L'exercice du contrôle de constitutionnalité <i>a posteriori</i> au Maroc.	240
A- Les conditions de saisine de la Cour constitutionnelle.	241
1- Les conditions de fond.	241
a- L'applicabilité de la loi au procès.	241
b- L'absence de déclaration préalable de conformité.....	246
2- Les conditions de forme.	248
B- La procédure du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception devant la Cour constitutionnelle.	252
1- Le mécanisme de filtrage et l'examen du recours par la Cour.	252
2- Les effets des décisions de la Cour.	255
Section 2 : La fragilité de la protection des droits et libertés par le juge ordinaire....	258
Paragraphe 1- L'hésitation du juge judiciaire dans la référence aux normes supra-législatives.	259
A- L'utilisation restreinte de la Constitution pour la protection des droits et libertés fondamentaux.	259
B- Le renoncement du juge ordinaire au recours au droit conventionnel pour la protection des droits et libertés.....	261
Paragraphe 2- La faiblesse des mécanismes à la portée du juge administratif.....	266
A- Le problème de l'inexécution des décisions de justice.	266
B- L'insuffisance des armes du juge administratif ou la question des astreintes.	270
Conclusion du deuxième titre.....	277
<i>Conclusion de la première partie.....</i>	<i>278</i>

PARTIE II : UNE SEPARATION DES POUVOIRS NUANCÉE..... 280

TITRE I : LES TENTATIVES CONSTITUTIONNELLES EN FAVEUR DE LA SEPARATION DES POUVOIRS.....	282
<i>Chapitre I : La consécration constitutionnelle d'un pouvoir judiciaire.....</i>	<i>284</i>
Section 1 : Les garanties constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire	285
Paragraphe 1- La consolidation de l'indépendance des magistrats.....	286
A- Une indépendance consacrée vis-à-vis des autres pouvoirs.....	286
1- L'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir législatif.....	286
2- L'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir exécutif.....	289
B- Une indépendance protégée à travers la création du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.	292
1- Une indépendance garantie à travers la composition du CSPJ.	293
2- Une indépendance affirmée à travers les attributions conférées au CSPJ.	296
Paragraphe 2- La mise en place de garanties constitutionnelles en faveur des justiciables.	298
A- La moralisation du système judiciaire.	298
1- Les règles relatives à la déontologie des professions judiciaires.	298
2- Le régime disciplinaire des magistrats.....	302
B- Le renforcement des droits des justiciables et des règles de fonctionnement de la justice.....	304
Section 2 : Les dysfonctionnements du système judiciaire.....	306
Paragraphe 1- Les prérequis d'une justice efficiente.	306
A- La facilitation de l'égal l'accès des citoyens à la justice.	306
B- La lutte contre la lenteur des décisions de justice.	310
Paragraphe 2- Les limites de la moralisation du système judiciaire.	314
A- Un régime disciplinaire perfectible.	314
B- Une indépendance contestée.	317
<i>Chapitre II : Une distinction constitutionnelle des fonctions législative et exécutive plus affirmée.....</i>	<i>323</i>
Paragraphe 1 : La réhabilitation de l'institution parlementaire.....	325
A- Le Parlement, représentant unique de la nation.	325
1- La nouvelle définition de l'exercice de la souveraineté.....	325
2- L'aménagement du bicamérisme au profit de la Chambre des représentants.	330
B- La revalorisation des pouvoirs du Parlement.	335
1- L'amélioration de la compétence législative du Parlement.	335
2- Le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement.....	336
C- La rénovation du statut des élus.	339
1- Le caractère novateur et original du statut constitutionnel conféré à l'opposition.....	340
2- La moralisation du statut parlementaire.....	344
Paragraphe 2 : Les limites des pouvoirs du Parlement.....	347
A- La prédominance du gouvernement dans l'exercice de la fonction législative.	348
1- La limitation du domaine de la loi et l'encadrement du droit d'amendement.	348
2- Le dessaisissement du Parlement au profit du gouvernement dans la procédure législative.	351
B- Un pouvoir de contrôle du Parlement encore limité.	355

1- L'insuffisance des moyens d'information du Parlement.	355
a- Au niveau des questions écrites et orales	355
b- Au niveau des commissions d'enquête parlementaire	358
2- L'efficacité relative des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement.	361
Section 2 : Le rééquilibrage de l'exercice du pouvoir exécutif au sommet de l'État.	363
Paragraphe 1- La recherche par le constituant de la régulation des rapports de l'exécutif.....	364
A- La distinction des attributions royales.	364
1- Le Roi, Commandeur des croyants.	364
2- Le Roi, Chef de l'État.	368
B- La valorisation du rôle du Chef du gouvernement.	372
1- La nouvelle légitimité conférée au Chef du gouvernement issu des élections.	372
2- L'élargissement des compétences conférées au gouvernement.	375
Paragraphe 2- La régulation des pouvoirs de l'exécutif en question.	378
A- Le rôle du Roi dans la nomination des membres du gouvernement.	378
1- L'ambiguïté de l'article 47 concernant la nomination du Chef du gouvernement.	379
2- Les compétences du Roi en matière de désignation et de révocation des ministres.	384
B- Une dyarchie aux frontières mal dessinées.	387
1- Le caractère moniste ou dualiste du régime.	388
2- La répartition des compétences entre le Roi et le Chef du gouvernement.	390
Conclusion du premier titre	393
TITRE II : LA SEPARATION DES FONCTIONS A L'EPREUVE DU POUVOIR.	394
<i>Chapitre I : La prééminence du Roi dans la pratique.</i>	395
Section 1 : Le Roi, acteur de la composition gouvernementale.	396
Paragraphe 1- Le rôle du Roi dans la nomination du gouvernement.	396
A- La nomination du Chef du gouvernement.....	396
B- La nomination des membres du gouvernement.....	401
Paragraphe 2- Le rôle du Roi dans la révocation du gouvernement.	405
A- La révocation du Chef du gouvernement.	405
B- La révocation des membres du gouvernement.	408
Section 2 : La prédominance du pouvoir royal.	411
Paragraphe 1- La détermination des orientations stratégiques de l'exécutif par le Roi.	412
A- En matière de politique intérieure.	412
B- En matière de politique étrangère.....	417
Paragraphe 2- L'influence du Chef de l'État vis-à-vis du Parlement.	422
A- L'intervention royale dans la fonction législative.....	422
B- L'autolimitation du Parlement dans l'exercice de son pouvoir de contrôle et d'évaluation.	426
<i>Chapitre II : La faiblesse de la démocratie représentative comme principal frein à l'émergence d'un nouvel ordre constitutionnel.</i>	431
Section 1 : La crise de la démocratie représentative.	433
Paragraphe 1- Les manifestations de la crise de la démocratie représentative.	434
A- La faiblesse de l'engagement politique des citoyens.	434
1- La problématique de l'abstention électorale.	434
2- Le déclin du militantisme partisan.	439

B- Le repli sur d'autres formes d'opposition.	441
1- Le recours au militantisme associatif.....	442
2- L'ouverture sur des actions protestataires.....	444
Paragraphe 2- Les causes de la crise de la démocratie représentative.	451
A- Un paysage politique fragmenté.	451
1- Un pluralisme « échevelé ».....	451
2- Un mode de scrutin inadapté.....	457
B- Un personnel politique désavoué.	465
1- Une action politique critiquée.	466
2- Un déficit moral constaté.	470
Section 2 : Les moyens de régénération de la démocratie représentative.	474
Paragraphe 1- Une consolidation primordiale de la démocratie représentative.	474
A- Le renforcement de la légitimité des élus.	474
1- Une amélioration souhaitable de la représentativité des élus.	475
2- Une application plus rigoureuse des principes de déontologie et de reddition des comptes.	480
B- La garantie de l'exercice effectif des compétences du Parlement.....	484
1- La recherche d'une meilleure efficacité du travail des représentants.	484
2- La revalorisation des moyens mis à disposition des représentants.	488
Paragraphe 2- Une démocratie représentative enrichie.	492
A- Le développement de la démocratie participative.....	493
1- Une participation effective des citoyens dans l'élaboration de la décision publique.	493
2- Une participation mesurée des citoyens dans l'adoption de la décision publique.	499
B- L'amélioration des mécanismes de la démocratie locale.	502
1- Un élargissement des compétences dévolues aux collectivités territoriales.	503
2- L'amélioration du fonctionnement de la démocratie locale.	506
Conclusion du deuxième titre.....	511
<i>Conclusion de la deuxième partie.</i>	512
CONCLUSION GÉNÉRALE.	514
BIBLIOGRAPHIE.....	519
INDEX JURISPRUDENTIEL	572
ANNEXES.....	577
TABLES DES MATIÈRES.....	627