

BILAN

DE L'EXPÉRIENCE PARLEMENTAIRE MAROCAINE

Le 7 juin 1965, Hassan II fait part de sa décision d'user des pouvoirs que lui confère l'article 35 de la Constitution pour résoudre la crise politique devenue plus pressante depuis les émeutes de Casablanca. La Constitution ne prévoyait pas explicitement que le Parlement continuerait à siéger. Interprétant ses dispositions de façon extensive, le Roi décide de renvoyer « *sine die* » les Assemblées et de priver les parlementaires de leurs indemnités. Un piquet de police leur interdit l'accès aux lieux de réunion pour éviter le risque improbable d'un nouveau Serment du Jeu de Paume.

Dans l'opinion, les décisions du Roi sont accueillies sans indignation. On rencontre même une certaine approbation pour le mauvais tour qui vient d'être joué aux élus (1). L'anti-parlementarisme est déjà né. Le système politique marocain montre une fois de plus son extraordinaire aptitude à user les institutions et les hommes qui auraient pu lui apporter une chance de renouvellement.

Le renvoi du Parlement n'est pas la conséquence d'un simple mouvement d'irritation, mais l'aboutissement d'une évolution politique manquée, prévisible dès la mise en place de la Constitution. Le Souverain aurait souhaité trouver dans l'institution un instrument docile de gouvernement. Connaissant les divisions du corps politique marocain, il avait décidé de fixer en premier les élections législatives dans l'espoir de ravir la majorité par surprise. Les partis d'opposition, fascinés par les résultats ambigus du Referendum, commettent la même erreur d'appréciation que le Roi. Ils se jugent battus d'avance et diffusent, pendant la campagne électorale, des mots d'ordre préparant leurs troupes à la défaite et à une longue lutte hors du Parlement.

Favorablement surpris de leur succès, ils demeurent prisonniers de leur propagande et ne peuvent songer, du jour au lendemain, à collaborer avec ceux qu'ils ont tant décrié. Ils se trouvent réduits à des attitudes intransigeantes et certains doutent même de la force d'un pouvoir qui s'est laissé menacer. Ils déchanteront vite lorsqu'ils s'apercevront que ce dernier n'hésite pas à employer la violence contre ses adversaires sans se laisser impressionner par leur dignité nouvelle. L'arrestation d'élus modérés de l'Istiqlal, accu-

(1) L'U.N.F.P. et l'U.M.T. sont pour une fois d'accord pour estimer que la décision royale comporte des aspects positifs. L'Istiqlal est violemment hostile mais se contente de protester. Les groupes de la majorité sont divisés mais ne peuvent exprimer ouvertement leur opinion. On sait seulement que A.R. Guedira et le Dr Khatib ont fait connaître au Roi leur accord sur le renvoi du Parlement.

sés d'avoir porté atteinte au crédit du Maroc en intervenant auprès de l'Ambassade des Etats-Unis, contre l'utilisation du blé américain dans la campagne électorale, donne un premier exemple de la détermination gouvernementale. Les arrestations et les violences qui ont suivi le complot de juillet 1963 montrent que le pouvoir est aussi décidé à lutter avec énergie.

Dès le départ, le jeu est faussé. Le pouvoir et l'opposition sont d'accord pour situer le domaine de leurs affrontements ou de leurs accords essentiels en dehors du Parlement. Cette attitude de dédain à l'égard des assemblées est renforcée par les conflits internes qui divisent chaque tendance : jeunes Turcs contre vieux turbans au sein de l'Istiqlal, U.M.T. contre U.N.F.P., entourage politique d'A.R. Guedira contre les anciens partisans du Mouvement Populaire et même, au sein de cette dernière tendance, partisans de Khatib contre ceux d'Ahardane.

Ces divisions internes empêchent de chercher un compromis. Mais les affrontements se limitent souvent à des violences verbales ou par voie de presse. Les élections n'ont pas remis en cause le monopole de la classe politique arrivée au pouvoir avec l'Indépendance (2). Il ne saurait en aucun cas être question pour elle de renverser le régime, mais seulement d'une compétition pour exercer le pouvoir sous l'autorité du Roi. Le Parlement, dans ces conditions, ne deviendra qu'un moyen d'attirer l'attention et au plus d'influencer le Souverain. Il ne saurait devenir, tant que le Roi ne renonce pas à l'exercice de son pouvoir, un instrument de gouvernement.

C'est pourquoi lorsque le Roi décide, en juin 1965, de recourir à l'exercice direct et sans partage du pouvoir, sa décision apparaît certes contraire à l'esprit de la Constitution mais non à la tradition politique marocaine. Le 20 mai 1960, Mohammed V avait décidé d'assumer seul les responsabilités. Aucun cadre institutionnel n'existait alors et, en fait comme en droit, le Souverain était la source de tout pouvoir. Derrière des apparences autocratiques, le Père du Roi avait souvent usé des pratiques de consultation et d'équilibre entre les diverses tendances, réalisant un parlementarisme sans parlement.

Cependant le mythe du Gouvernement limité était assez fort pour que ce Souverain, auréolé du prestige de l'Indépendance, doive justifier sa décision par la promesse d'une Constitution dans un délai de deux ans. Hassan II avait su réaliser cette promesse à son avantage. Mais il répugnait toujours soit à gouverner de façon autoritaire, soit à abandonner la réalité du pouvoir aux représentants des partis. Cela le conduisit à faire disparaître un Parlement dont l'efficacité pouvait sembler limitée, mais qui servait à donner leur dimension nationale à des problèmes dont le Roi préférait retarder la solution.

Il en aurait été autrement si les électeurs avaient désigné, en mai 1963, une large majorité de monarchistes inconditionnels, à l'image du système politique de la V^e République. Le Parlement aurait donné au Maroc un label

(2) Les liens complexes qui unissent les membres de cette classe dirigeante réduisent l'importance des classifications. Pendant toute la période il existera une sorte de complicité entre les Parlementaires et les dirigeants qui donnera un ton « République des Camarades » à leurs oppositions les plus marquées.

de démocratie et aurait pu servir de banc d'essai et de relai pour la politique royale, sans devenir pour autant un centre de décisions autonomes. Leurré par un premier succès au Referendum Constitutionnel de décembre 1962, le Roi n'a pas estimé nécessaire de s'engager lui-même pour regrouper ses partisans. Leur succès aux élections du 17 mai 1963 apparaît précaire. La majorité F.D.I.C. au sein du Parlement est assurée mais exposée aux surenchères, aux opérations de débauchage. Elle tendra vite à se différencier d'un Gouvernement qui la néglige, la craint et la méprise.

Dès son élection, le Parlement n'apparaît pas capable de jouer un rôle de soutien politique du Gouvernement. Les Ministres ont été battus sauf A.R. Guedira et la majorité ne dispose pas de leader parlementaire d'envergure. Seul le Docteur Khatib aurait pu prétendre à ce rôle, mais il est neutralisé par son élection à la présidence de la Chambre (3). La fonction est assumée par Horma Ould Babana. Son passé d'ancien député à l'Assemblée nationale française et le désir de ne pas se laisser déborder par l'Istiqlal sur le plan de l'irrédentisme mauritanien, semblent l'avoir fait désigner.

Si la qualité des élus de la majorité est parfois médiocre, l'opposition compte dans ses rangs des personnalités ayant une expérience politique. Mais l'Istiqlal et l'U.N.F.P. formulent des réserves sur leur présence au Parlement, qui ont l'apparence de clauses de style destinées à voiler leur participation effective au fonctionnement d'institutions décriées par les uns dès le Referendum, par les autres depuis le boycott des élections communales. L'U.M.T. proclame son hostilité à l'institution en des termes qui visent autant le pouvoir que l'opposition de gauche (4). En fait, la guerre des frontières avec l'Algérie impose à l'opposition une attitude de prudence.

Elu dans une période de tension et de violence, réuni sous le coup de la menace extérieure, le premier Parlement Marocain a pour mission de reformer le fonctionnement réel des institutions. Aux termes de la Constitution, il ne s'agissait pas d'un organe sans pouvoirs. Le contrôle du Gouvernement, partagé certes avec le Roi, le vote des lois et de la Loi de Finances lui fournissaient des armes de poids. Mais dès le départ, les malentendus se font jour. Les partis d'opposition interviennent suivant une tactique comparable à celle des marxistes dans une démocratie bourgeoise. Ils nient la valeur et la représentation de l'institution et ne songent qu'à l'utiliser contre le pouvoir exécutif. A cette attitude répond bientôt une méfiance systématique du Gouvernement, qui n'épargne pas les élus de la majorité.

On aboutit ainsi à une guerre d'usure dont les responsabilités sont partagées. Le Gouvernement, qui dispose de pouvoirs lui permettant d'orienter le travail du Parlement, aura toujours tendance à dévier son attention vers des problèmes d'intérêt mineur. Il ne voudra ni exposer ses intentions, ni l'associer à ses décisions. En réponse, l'opposition recherchera uniquement les

(3) Ce choix influencé par le Souverain, à cause de son passé politique, ne fera que transporter à la tête de la première Chambre les oppositions nées entre les différentes branches de la majorité. Devant remplir un rôle conciliateur, le Président de la Chambre ne pourra satisfaire cette ambition qu'en devenant le symbole de l'opposition de la Chambre au Gouvernement.

(4) *L'Avant-Garde* du 16 novembre 1963 : Le Parlement, instrument de l'absolutisme ; *L'Avant-Garde* du 23 novembre 1963 : La mascarade en scène ! Rideau !

terrains permettant de mettre en contradiction le Gouvernement et la majorité, en utilisant les thèses nationalistes et traditionalistes.

Cependant si cette attitude constitue la dominante des rapports entre le Gouvernement et le Parlement, on peut discerner, par moment, des comportements différents.

A) *Esquisse d'une politique de compromis.*

Au départ, la majorité et l'opposition font preuve d'esprit de conciliation pour animer l'institution parlementaire. Cette attitude de l'opposition comporte une part de tactique habile pour dissocier certaines fractions de la majorité du Gouvernement. Elle se rattache par ailleurs à un courant très puissant de la politique marocaine qui veut que les décisions collectives importantes soient prises à l'unanimité. La loi suivant laquelle la majorité pourrait imposer son point de vue à la minorité est rejetée comme non démocratique. Les conditions d'élection des Assemblées sont certes invoquées pour justifier cette attitude. Mais en fait, on a souvent l'impression que les parlementaires poursuivent un mythe de l'unanimité nationale dont le souvenir leur provient de la période de la résistance au Protectorat, et dont l'origine s'apparente à une attitude plus profonde de la communauté musulmane. En d'autres temps, ce rêve aurait pu s'incarner dans un parti unique. Plus tard, devant les difficultés et finalement l'échec de l'expérience parlementaire, il inspirera le recours à l'arbitrage royal et justifiera la reprise en main des affaires par le Monarque.

A l'origine, l'esprit de collaboration dont fait preuve le Parlement est influencé par des circonstances extérieures. La guerre des frontières avec l'Algérie a créé un sentiment d'union nationale autour du Roi. Les partis d'opposition semblent heureux de saisir alors l'occasion de sortir honorablement de la situation sans issue où ils s'étaient placés après le boycott des élections communales.

Le F.D.I.C. facilite cette rentrée en laissant étendre le principe de la répartition proportionnelle, prévu par la Constitution pour l'élection du bureau de l'Assemblée, aux présidences des commissions. L'Istiqlal obtient ainsi les présidences des commissions des Affaires Etrangères pour A. Torres, de la Promotion Nationale pour Ahmed Ben Mansour Nejjaï, ainsi que celles des commissions des Affaires Islamiques et des Télécommunications. L'U.N.F.P. obtient la présidence de la commission de la Justice pour M^e Teber, ainsi que celle de la Fonction Publique et de la Formation des Cadres.

Le Président choisi par la majorité, le D^r Khatib, incarne bientôt cette politique. Dès les premières séances portant sur l'élaboration du règlement intérieur, il adopte une attitude d'indépendance à l'égard d'un Gouvernement où il estime que les amis de Guédira ont la part trop belle.

Par ailleurs, les membres du Gouvernement délaissant les travaux des Assemblées, l'élaboration du règlement intérieur subit l'influence des juristes appartenant à l'opposition. Le président se rallie à leurs propositions tendant à dépasser les attributions accordées à la Chambre des Représentants par la Constitution. La présentation du Gouvernement à la Chambre

est ainsi transformée en procédure d'investiture. Des commissions d'enquête aux pouvoirs étendus sont prévues. La fixation de l'ordre du jour est reconquise par la Chambre.

Sur ces divers points, la majorité et l'opposition avaient tendance à adopter une attitude commune. Le Président Khatib soutenait le point de vue parlementaire, battu en brèche par le Gouvernement et la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême. Il est vrai qu'il reprenait là des positions qu'il avait défendues avec énergie dans le passé, au sein du comité gouvernemental chargé de l'examen du projet de Constitution.

Le Président eut bientôt l'occasion de prendre rigoureusement la défense du Parlement en adressant au Roi une protestation approuvée à l'unanimité par le Parlement (5). Cette note répondait à un commentaire désobligeant d'un chroniqueur de la Radio (6), accusant le Parlement de lenteur et d'inefficacité.

Les premiers mois permettent de constater la cohésion interne du Parlement face au Gouvernement, après adoption du règlement intérieur et la présentation du Premier Ministre devant la Chambre. On assiste même ensuite à une détente dans leurs rapports. L'adoption du budget donne lieu à de longs débats en commissions, où les membres de l'opposition font sérieusement leur travail dans un esprit de critique constructive de l'action du Gouvernement. Ils ne vont pas jusqu'à approuver les différents chapitres du budget mais, au lieu de voter contre, ils s'abstiennent, sauf pour le vote du budget de la Défense Nationale, adopté à l'unanimité le 5 mars 1964 (7).

L'éditorialiste anonyme des *Phares* (8), derrière lequel on peut deviner le « père de la Constitution », A. R. Guédira, se félicite du bon fonctionnement des institutions parlementaires. A la fin de la première session (9), on pourrait penser que l'institution est rôdée.

Les rapports avec le Gouvernement ont montré qu'un véritable esprit parlementaire existait au-dessus des appartenances de groupe (10). Les

(5) *Al Alam* du 9 janvier 1964.

(6) en date du 4 janvier 1964.

(7) Les motivations de ce vote peuvent être recherchées à la fois dans la crainte qu'inspirent à beaucoup l'Armée et la Police, et dans l'impossibilité, pour les forces d'opposition d'aller à l'encontre de certaines réactions chauvines de la base.

(8) *Les Phares*, 22 février 1964 : Un bon début. On note que les 4 et 5 février, A.R. Guédira a déposé devant la Commission des Affaires Etrangères, présidée par Abdelkhalek Torres, pour expliquer sa politique arabe et européenne, dans un climat de cordialité que relève *Maroc-Informations*.

(9) Dans une table ronde organisée par *Maroc-Informations* (19 et 20 avril 1964), entre Tahar Ghallab et Hachem Amine (Istiqlal), M^e Teber (U.N.F.P.) et Meyer Obadia (F.D.I.C.), les participants reconnaissent l'existence d'un esprit parlementaire et d'une possibilité de discussion collective. Mais alors que Tahar Ghallab croit à la possibilité, pour la minorité, d'influer les décisions gouvernementales, M^e Teber est beaucoup plus sceptique. De son côté, Meyer Obadia critique le manque d'esprit de collaboration du Gouvernement et de l'Administration. Pour M^e Teber, enfin, l'Assemblée Consultative réunie au lendemain de l'Indépendance aurait constitué une meilleure représentation de l'opinion et joué un rôle politique plus grand que le Parlement élu en 1963.

(10) On a pu noter qu'une des premières décisions prise à l'unanimité par le Parlement, en comité secret, a consisté à assimiler les parlementaires à des fonctionnaires à l'indice 800 (celui des Ministres), leur assurant ainsi un traitement net mensuel de 3 500 Dh et de multiples avantages.

critiques de l'opposition n'ont pas été d'une violence systématique. La déclaration du Premier Ministre, le vote du budget ont donné lieu à des escarmouches. Mais on note également des propos modérés qui pourraient faire figure d'ouverture. L'intervention extrêmement bienveillante et constructive de Ahmed Ben Mansour Nejjai, à la suite de la déclaration du Premier Ministre, fait contraste en ce sens avec les discours d'Allal El Fassi et de Torres, qui souhaiteraient étendre le contrôle préalable du Parlement à toutes les décisions importantes du Gouvernement.

Des malentendus subsistent donc sur le fond, mais l'institution fonctionne au grand étonnement de certains. Les hommes politiques commencent à compter en fonction de leurs poids parlementaire, et plus uniquement de leur passé nationaliste, des alliances familiales ou de la faveur du Souverain. Ceux qui ne font pas partie de la Chambre des Représentants voient leur influence baisser. Les thèmes d'action du Gouvernement, même ceux pour lesquels il conteste la compétence des Assemblées, tendent à être conçus en fonction des réactions parlementaires.

B) *Echec de la monarchie parlementaire.*

Mais cette influence du Parlement ne saurait suffire à établir un régime parlementaire. L'essentiel du pouvoir reste détenu par le Roi, qui ne semble pas voir d'un œil favorable la naissance d'un esprit parlementaire indépendant.

En fait, le style de gouvernement reste présidentiel. Le Roi, ne trouvant pas au Parlement un relais pour faire approuver sa politique, cherche à soumettre les grandes options en matière d'agriculture et d'enseignement (11) à des assemblées particulières à dominante socio-professionnelle.

Mais il rencontre là une contestation encore plus vive qu'au Parlement. Les éléments politiques présents à des titres divers ont vite fait de neutraliser les autres participants. Les professionnels rendus conscients de leur solidarité et de leur force, montrent parfois plus d'audace à l'égard du pouvoir que les politiques. Le Roi se voit proposer des solutions où les intérêts privés ont souvent leur part.

Faute de trouver le remède qu'il cherchait, sa défiance à l'égard du système, apparue dès les résultats peu favorables des élections du 17 mai 1963, ne fait que se renforcer. On a alors l'impression qu'il mise sur l'échec de l'expérience qu'il veut rendre évident, avant d'y mettre fin. De son côté, l'opposition s'oriente aussi vers une tactique dangereuse et ambiguë. La première session l'a rendue consciente de sa force et de l'influence qu'elle peut exercer sur la majorité en choisissant ses thèmes d'action. Un rapprochement tactique s'esquisse entre l'Istiqlal et l'U.N.F.P. pour l'élaboration des projets à soumettre au Parlement lors de la deuxième session. A long terme, ces partis ne songent pas tant à remplacer l'équipe gouvernementale, comme il serait normal en régime parlementaire, qu'à exercer

(11) Voir *Maghreb*, n° 3, mai-juin 1964 : Le Colloque agricole du Camp des Chênes (9-18 mars 1964) ; n° 4, juillet-août 1964 : Le Colloque sur l'enseignement (13-30 avril 1964).

une pression sur le Souverain. Ils espèrent ainsi lui montrer le danger qu'il y a à ne pas les associer au pouvoir. Les difficultés commencent avec le début de la seconde session, où la majorité est maintenant nettement divisée.

Le P.S.D. a été créé le 12 avril à Casablanca par A. R. Guédira et certains fondateurs du F.D.I.C. Le Mouvement Populaire songe à reprendre sa liberté et s'estime mal représenté au sein du Gouvernement (12). L'équipe dirigeante est paralysée. Personne n'ose prendre la responsabilité d'organiser les débats parlementaires. Les Ministres attendent des directives du Roi sur ce point, qui appartient en propre au Gouvernement.

Devant les incertitudes gouvernementales, le Président de la Chambre des Représentants choisit à nouveau la solution parlementaire et inscrit à l'ordre du jour les projets de l'opposition sur l'unification de la magistrature, l'interdiction de la presse Mas, la réforme agraire et quelques autres textes de moindre importance, dont la caractéristique commune est de mettre la majorité dans une position délicate et le Gouvernement chargé d'« exécuter » les lois dans une situation sans issue.

Le Gouvernement finit par réagir avec quelque retard (13) et prétend user à plein des prérogatives que lui assure l'article 49 de la Constitution, dans la détermination de l'ordre du jour. Mais il doit transiger et accepter une partie des propositions de la Chambre et, en premier lieu, le projet d'unification de la Justice. En contrepartie, le Parlement devra examiner les projets financiers arrêtés dans le cadre de la politique d'austérité annoncée par la déclaration du Premier Ministre, du 22 mai, comportant, entre autres, une augmentation de 46 % du prix du sucre. Les parlementaires réagissent mal à cette nouvelle et sont peu disposés à adopter les mesures fiscales qui leur feraient avaliser un plan financier impopulaire, dont les principales mesures (relèvement du prix du sucre, réduction de 20 % de l'assistance technique, recours au F.M.I.) ont été décidées par le pouvoir exécutif seul.

Comme prévu, la loi sur l'unification des juridictions passe à l'unanimité sans que le Gouvernement ait le courage de s'y opposer et d'entraîner la majorité dans un combat politique difficile et impopulaire. Le Gouvernement semble, sur de tels sujets, se défier des effets que la discipline de vote pourrait avoir sur ses partisans. Pour l'avenir, la leçon est comprise, tous les moyens dilatoires seront bons pour éviter la venue en discussion de tels projets.

La clôture de la deuxième session, prononcée le 18 juin, voit ses effets retardés par le dépôt d'une motion de censure par l'U.N.F.P. sur la politique financière. Les débats sur la motion de censure apportent la preuve du fait qu'un Parlement dominé par une majorité en principe favorable au Gouvernement, peut être un instrument redoutable entre les mains de l'opposition.

(12) Sur 67 Représentants formant la majorité, le Mouvement Populaire réclamera, en mai 1964, 42 élus.

(13) Le 19 mai : voir la chronologie de la crise dans *Maroc-Informations* du 26 mai 1964. Compromis entre le Gouvernement et l'opposition.

L'U.N.F.P. exploite l'impopularité des mesures de redressement financier. Le Gouvernement ne peut se défendre qu'en assimilant ses adversaires à des traîtres. Les Ministres mettent en demeure les élus de l'U.N.F.P. de se désolidariser de Ben Barka et de leurs amis impliqués dans le complot et la guerre des frontières. Le Mouvement Populaire fait, jusqu'au bout, peser la menace de ne pas respecter la discipline de vote de la majorité.

Une fois de plus, la solution de la crise est en dehors du Parlement. Le Roi prend soin de montrer qu'Il n'est pas totalement solidaire du Gouvernement en prescrivant la retransmission des débats par la Radio et la Télévision. Indirectement, la grande audience populaire que recueillent ces émissions contribue en fait à discréditer l'institution parlementaire et les partis. D'un autre côté, le Roi intervient auprès du Mouvement Populaire, faisant jouer des promesses d'un remaniement favorable et la menace d'une dissolution suivie d'un recours à l'article 35, si le Parlement se révélait ingouvernable. Son engagement suffit à surmonter la crise et sa position personnelle sort renforcée dans la mesure où l'U.N.F.P. lance un appel à l'union nationale sous Son égide.

Mais il est évident, dès la fin de la seconde session, que le Parlement ne peut jouer ni le rôle que lui trace la Constitution, ni celui que le Roi lui assignait. Toutefois, si son influence directe sur l'exécutif est quasi nulle, celle qu'il exerce confusément sur les attitudes politiques est certaine. Les protagonistes en sont conscients et vont, dans les mois qui suivent, déterminer leur tactique en fonction de ces données. L'opposition va tenter d'exploiter à nouveau l'effritement de la majorité pour influencer le Souverain. Ce dernier évitera de se commettre trop directement en soutenant la majorité ; mais son absence comme ses interventions indirectes contribueront à vider le jeu parlementaire de toute signification et Sa position politique ne sera pas, en fin de compte, menacée par le naufrage du Parlement qu'Il prévoit et qu'Il favorise faute d'avoir pu le dominer.

C) *Le blocage des institutions parlementaires.*

Le débat sur la question de confiance marque la fin d'une période où la majorité et l'opposition pouvaient encore dialoguer dans le cadre des institutions parlementaires. L'effritement de la majorité laisse le champ libre à l'opposition, qui va tenter de faire du Parlement un brulôt dirigé contre le régime.

Peu de temps après le débat sur la motion de censure, l'Istiqlal frustré dans son désir de voir discuter les projets qu'il avait déposés au début de la seconde session, demande, avec le concours de l'U.N.F.P., la réunion d'une session extraordinaire.

L'article 40 de la Constitution aurait permis au Gouvernement de refuser d'accéder à cette demande. Bien que la Constitution Française soit rédigée en des termes plus impératifs, le Président de la République s'était opposé, en avril 1960, à la réunion d'une session extraordinaire. Le Gouvernement Marocain ne voulait pas prendre la responsabilité d'un conflit

sur un point de procédure et laissait traîner l'affaire. Par contre, le D^r Khatib était d'accord pour donner une suite favorable à la demande de convocation d'une session extraordinaire (14). En l'absence de dispositions particulières de la Constitution ou du règlement intérieur de la Chambre des Représentants, il s'estimait habilité, si les conditions voulues étaient réunies, à convoquer le Parlement.

Le Gouvernement, divisé, ne sait encore quelle attitude adopter. Il n'ose s'opposer à l'interprétation extensive du Président, mais choisit plutôt de se battre sur l'ordre du jour pour écarter les projets de l'opposition et y substituer un texte sur la lutte contre la corruption. Cette manœuvre soulève un tollé général et fait crier à la dictature de la majorité et du Gouvernement. Reprenant des thèmes déjà évoqués antérieurement, l'Istiqlal estime non démocratique le refus de discuter sur la base de l'ordre du jour établi par les signataires de la demande de convocation en session extraordinaire. En dernier recours, Allal El Fassi propose de s'en référer à l'arbitrage du Roi, gardien de la Constitution. Les autres groupes et le bureau se rallient à cette proposition, mais le Roi ne semble pas enchanté d'avoir à assumer cette responsabilité. Après avoir longuement attendu, consulté et réfléchi, Il finit par rendre un arbitrage favorable à l'opposition, mais dont l'effet immédiat reste limité, venant à quelques jours seulement de la session ordinaire du Parlement.

A court terme, les conséquences politiques de cette décision se bornent à quelques mouvements de mauvaise humeur au sein de la majorité. A longue échéance, l'arbitrage royal tend à modifier considérablement le fonctionnement de la Constitution. Un certain équilibre était recherché par la limitation des pouvoirs du Parlement, en particulier dans la fixation de son ordre du jour, le Gouvernement, ayant, aux termes de l'article 59, priorité pour les projets qu'il présente. Suivant la logique de l'arbitrage royal, ce système ne vaudrait que pour les sessions ordinaires, limitées à quatre mois par an. Le Gouvernement, ne pouvant compter sur la discipline de la majorité, serait amené, afin de rester maître de l'ordre du jour du Parlement, à prolonger indéfiniment la session ordinaire en l'occupant avec des projets sans importance. D'un autre côté, le Parlement, dominé par l'opposition, pourrait être tenté de bâcler le travail de la session ordinaire afin de se réunir au plus tôt en session extraordinaire pour débattre des projets qui lui sont chers. Une telle évolution conduirait vite à un régime d'assemblée, le Parlement siégeant en permanence et demeurant maître de son ordre du jour.

Pour résister à ces pressions, le Gouvernement pourrait avoir recours à la discipline de vote et à la menace de dissolution. Mais cette tactique serait, comme on a déjà pu le voir, d'abord interprétée comme une manœuvre dictatoriale par l'opposition dont les leaders restent plus attachés à une certaine forme de consultation, d'égards et de participation indirecte aux décisions qu'à la logique du régime parlementaire. Ensuite, seul le Roi serait en mesure d'exercer une telle pression sur la majorité. Or, il semble,

(14) Voir *Maroc-Informations* du 30 juin 1964.

en novembre 1964, qu'il ait eu trop peu confiance en ses partisans pour se compromettre à leurs côtés. Il agit comme si l'étape parlementaire lui semblait dépassée et prend soin de préserver Sa position d'arbitre au-dessus des groupes. Sans prendre de responsabilité, Il indique cependant la voie à la majorité en lui conseillant d'inclure dans le règlement intérieur de la Chambre des Représentants un paragraphe sur les sessions extraordinaires, qui pourrait contenir les pressions de l'opposition. Mais à cause de ses divisions et de son hostilité profonde au Gouvernement, la majorité se révèle incapable d'adopter cette solution sans une impulsion plus déterminante du Souverain.

Sur un autre plan, le Roi songe, pour contre-balancer les initiatives de la Chambre des Représentants, à inciter la Chambre des Conseillers à faire preuve d'une plus grande indépendance. Son incitation arrive au moment où les membres de la seconde Chambre sont las de souffrir de l'indifférence du Gouvernement et du dédain que leur élection contestée leur vaut de la part des Représentants. Leur Président, M. M'Feddell Cherkaoui est en outre un fidèle partisan d'Ahmed Réda Guérida, qui avait renoncé à son poste de Ministre des Affaires Etrangères depuis le 15 août (15). Ses efforts pour animer indirectement les débats de la Chambre des Conseillers ne réussirent qu'à déclencher une guérilla contre le Gouvernement et quelques vaines protestations contre l'arbitraire de la première Chambre.

Il semble maintenant trop tard pour mener un jeu politique uniquement dans le cadre parlementaire. Après une première année, les déformations subies par le régime parlementaire sont telles que le travail de base, vote du plan, du budget et des lois proposées par le Gouvernement, apparaît comme secondaire. L'opinion et les partis s'en désintéressent. Si des escarmouches se produisent encore comme celle qui aboutit au rejet du budget du Ministère des Travaux Publics, elles semblent plus dues à des questions d'intérêts électoraux de clientèles exigeantes. Une fois de plus, l'intervention du Roi dans la coulisse et la menace de dissolution font rentrer dans le rang les élus du Mouvement Populaire, qui avaient voulu donner une leçon à un Ministre trop peu bienveillant à leur égard.

Mais les parlementaires et le Gouvernement attendent avec impatience ou anxiété le moment de la session extraordinaire où l'on pourra, suivant l'arbitrage royal, discuter des questions ayant un véritable intérêt politique, comme l'interdiction de la Presse Mas ou la Réforme Agraire.

(15) Cette démission était liée à l'évolution du régime : le leader du P.S.D. aurait souhaité, depuis le Referendum, voir le Roi s'engager de façon plus nette et mener une politique de leader de la majorité. Adversaire de toute abdication démagogique devant le Parlement, il était partisan de faire jouer en permanence la discipline de vote de la majorité. En contre-partie, il aurait voulu que les questions importantes de politique générale soient débattues dans le cadre du Parlement. Il s'opposait, en outre, avec énergie à une évolution qui, depuis la fin du conflit avec l'Algérie, amenait les militaires à peser sur les décisions politiques en un sens peu favorable au régime parlementaire.

Faute de pouvoir rallier le Roi à ses thèses, il avait pensé l'influencer de l'extérieur, comme tant d'autres, en créant le P.S.D. Mais si ses amis politiques partageaient certaines de ses analyses, ils n'allaient pas jusqu'à envisager de démissionner pour mieux servir le Roi par un soutien réfléchi pouvant aller jusqu'à l'opposition constructive.

Avant la fin de la seconde session ordinaire de 1965, un dernier verrou constitutionnel saute, cette fois du fait de la prudence excessive de la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême. Parmi la masse des propositions déposées sur le bureau de la Chambre par les élus de l'opposition, figuraient depuis un an déjà certains projets concernant les restrictions à apporter à la vente des boissons alcoolisées (16), aux jeux de hasard, aux amusements publics, à la possibilité pour les fonctionnaires d'épouser des étrangères non musulmanes.

Le Gouvernement ayant soulevé l'objection d'incompétence du fait que ces matières appartenaient au domaine du pouvoir réglementaire, l'affaire est portée devant la Chambre Constitutionnelle. Or, en mai 1965, celle-ci rend un arrêt reconnaissant la compétence parlementaire en matière de réglementation de la vente de l'alcool, vu le caractère pénal de l'affaire. Cette décision mérite de retenir l'attention. Sur un plan formel, elle bat en brèche la distinction entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire qui avait été à la base de la Constitution. Par ailleurs, en reconnaissant la compétence du Parlement chaque fois qu'une proposition est assortie de sanctions pénales, elle indique le subterfuge qui permettra facilement de tourner l'article 48 de la Constitution. Partant du désir de ne pas heurter de front les sentiments nationalistes et religieux qui sait habilement utiliser l'opposition, on aboutit une fois de plus à une impasse législative et constitutionnelle.

A cela s'ajoute, après les événements de Casablanca, une impasse politique. Le Souverain ne peut alors courir le risque d'une dissolution suivie de nouvelles élections. La prise en main directe du pouvoir lui apparaît bientôt, faute de voir la majorité capable de se ressaisir, comme la seule solution possible.

D) *Les domaines annexes.*

Le Parlement marocain n'a pu, durant sa brève existence, ni gouverner le pays, ni même contrôler le Gouvernement. Il a tout au plus empêché d'établir un système qui aurait donné au Maroc le prestige extérieur d'un Gouvernement démocratique et neutralisé les oppositions. Renversant la situation, l'opposition a paralysé un pouvoir divisé et hésitant, peu habitué à la confrontation. En contrepartie, les parlementaires ont-ils au moins réussi à représenter les intérêts de leurs électeurs ? Il est certes difficile de répondre à cette question de façon définitive, mais l'on peut relever certains indices de comportement qui influenceront peut-être de façon plus durable la vie politique marocaine.

Comme preuve de l'influence des électeurs sur les élus, on note en premier lieu, pendant la période parlementaire, une certaine régionalisation de la vie politique moins marquée depuis la disparition des assemblées. Parmi les faits significatifs de cette évolution, on peut noter le compor-

(16) Dont l'auteur était le représentant UNFP de Tafraout, pour lequel le puritanisme religieux semble l'avoir emporté sur les intérêts matériels de ses électeurs, épiciers dans les grandes villes du littoral.

tement des leaders politiques qui cherchent tous à se trouver une implantation locale en se faisant élire présidents des Conseils Municipaux et des Assemblées provinciales. On assiste à la constitution de fiefs électoraux, le plus souvent urbains, aussi bien dans le groupe de la majorité que de l'opposition. Au sein de la majorité, on peut noter l'implantation de Ministres comme Abdelhadi Boutaled à Casablanca, Moula Ahmed Aloui et Ahmed Bahnini à Fès ; Youssef Bel Abbès à Marrakech ; Mohamed Benhima à Safi, des Présidents Khatib à El Jadida et M'Feddel Cherkaoui à Rabat et, en milieu rural, d'Ahardane dans les Zemmours, du fils Bekkai à Berkane, d'Horma Ould Babana à Tarfaya. Ce même phénomène touche l'opposition, surtout l'Istiqlal. Allal El Fassi est l' élu de Fès, Torres de Tétouan, Baddou de Meknès, Nejjaï du Rharb. Quant aux élus brillants de l'U.N.F.P., ils se partagent entre Rabat et Casablanca mais se montrent moins souvent soucieux de leur circonscription.

En parallèle à cette régionalisation des leaders politiques, on assiste à la naissance de courants très forts, dépassant parfois les limites des groupes politiques et tendant à associer les élus aux Autorités locales pour faire pression sur le pouvoir central. Les élus de l'Oriental, du Souss et du Rif se sont le plus signalés par ce genre d'intervention. On ne saurait dire à quel moment la défense des intérêts pourrait se transformer en un régionalisme politique s'appuyant sur les Assemblées locales et les Chambres professionnelles. Mais ce type d'action visait moins à une autonomie politique qu'à obtenir une intervention du Roi, apportant la promesse d'avantages multiples. Les bénéficiaires de cette action ont été le plus souvent les zones rurales et les provinces périphériques déshéritées (17), qui se sont trouvées politiquement valorisées et se sont vues attribuer des crédits publics qu'elles n'étaient pas toujours en mesure de dépenser faute d'une infrastructure administrative suffisante. Les régions riches, en particulier les villes du littoral, dont Rabat et Casablanca, ont sans doute souffert indirectement de cette politique.

A un échelon moindre, les parlementaires (18) ont vite compris l'intérêt des interventions individuelles auprès des Administrations et des Autorités locales. L'Administration a parfois essayé d'écarter ou de limiter ces interventions. Le Ministère de l'Intérieur s'est pendant un temps efforcé d'interdire les contacts entre les parlementaires et les Agents d'autorité ou les Chefs de Services. Seuls les échelons supérieurs, tels que les Gouverneurs ou les membres du Cabinet du Ministre, avaient le droit de recevoir les parlementaires. Devant les protestations des élus, le Général Oufkir devait faire connaître, lors de la discussion du budget de 1965, que des instructions plus libérales avaient été diffusées à tous les échelons.

Mais les rapports entre les Autorités et les élus, même ceux appartenant à la majorité, ont souvent été mauvais. Les élus ruraux, qui ne réalisaient pas toujours l'étendue de leur pouvoir à l'échelon national, auraient souhaité

(17) Le désir de constituer des « pôles de prospérité », aux frontières de l'Algérie, aura aussi compté pour beaucoup.

(18) Sans qu'il soit possible de distinguer cette fois le rôle des élus suivant l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

disposer d'une plus grande liberté d'action sur le plan local. L'élaboration des projets, la gestion des finances locales les opposaient souvent aux Services techniques et aux Autorités, les élus reprochant à l'Administration de les tenir à l'écart des décisions, les Administrateurs soupçonnant trop souvent les élus de poursuivre des objectifs d'intérêt personnel ayant peu à voir avec la défense de leurs électeurs. Il est vrai que paradoxalement la suppression du Parlement a montré que les anciens élus ont pu perdre un traitement supérieur à 3 500 Dh par mois sans trop de dommage. Le plus souvent fortunés au départ, les élus de la majorité et même quelques autres ont pu obtenir, au cours de leur brève association aux affaires publiques, des avantages personnels certains, tels que prêts du Crédit Agricole, crédits pour la construction, licences d'importation, agréments de transport, etc.

Il leur est resté de toute façon un certain prestige personnel que n'est pas venu contrarier le discrédit qui a atteint l'institution parlementaire. Depuis le renvoi du Parlement, ils restent, au moins en ce qui concerne les élus de la majorité, associés au pouvoir par le biais des assemblées locales et professionnelles qui conservent la faveur des dirigeants. A long terme, l'implantation régionale des hommes politiques devrait s'en trouver encore plus marquée si un Parlement se réunit à nouveau.

*

**

Le bilan du parlementarisme marocain est donc bien mince ; d'un point de vue technique : deux budgets, deux lois, un plan ; d'un point de vue politique : le renforcement d'un courant nationaliste et islamisant qui risquait d'entraîner la majorité ; sur le plan local, l'apparition d'élites qui ne supporteront pas toujours d'être écartées des décisions. L'antiparlementarisme populaire, qui se fait jour au lendemain du renvoi du Parlement, exprime confusément une certaine réaction à cette emprise d'une classe dirigeante nouvelle et ambitieuse, plus dure que l'administration actuelle.

Mais le renvoi du Parlement ne résoud pas les conflits latents de la société politique marocaine. On peut même penser que le principe majoritaire qui inspire la Constitution marocaine n'a fait que l'exaspérer. Il ne pouvait en être autrement dans une société aussi divisée en profondeur. Pour cette société, un exécutif exercé de façon arbitrale par un pouvoir d'essence religieuse ne saurait être remis en question par une fraction s'arrogeant la totalité de la représentativité nationale. Par contre, la nécessité d'une large représentation de toutes les tendances de l'opposition demeure.

Le Parlement aurait pu devenir l'exutoire des tensions et des violences qu'on ne pouvait laisser s'exprimer autrement. Mais ce rôle de psychodrame de l'opposition supposait un meneur de jeu avoué. La tentation a été trop forte, pour des acteurs malhabiles pris à leur jeu, d'exploiter les contradictions du régime et de tailler en pièces les figurants qu'on leur opposait. A un moment où des changements sociaux importants et mal connus ont lieu sans se traduire au niveau des institutions politiques, le jeu parlementaire mal conduit pouvait devenir dangereux.

Mais le problème de fond subsiste. En prenant le pouvoir seul, le Roi a prouvé la faiblesse des partis et autres forces politiques organisées. Il n'a pas pour autant trouvé les relais et les intermédiaires pour une politique de transformation profonde du pays. Or, le jeu politique ne pourra plus longtemps rester le domaine réservé des individus et des groupes qui se sont partagés le pouvoir au lendemain de l'indépendance.

Si le revenu national par tête d'habitant n'augmente guère, on constate cependant des transformations dans sa répartition aboutissant au renforcement du pouvoir économique de certains groupes sociaux. On observe ainsi une poussée de la classe moyenne urbaine moderne souvent liée à la fonction publique. La bourgeoisie rurale s'engage dans la voie de la modernisation des exploitations. La bourgeoisie urbaine dépasse le stade du commerce traditionnel pour investir dans l'industrie de transformation ou dans le tourisme, en association des capitaux étrangers. Tous ces groupes n'accepteront pas indéfiniment un mode d'exercice du pouvoir combinant les structures politiques du Protectorat avec le Makhzen de 1912.

La plupart reconnaîtront longtemps encore la nécessité d'un pouvoir monarchique fort pour maintenir l'unité nationale. Le Roi réussit dans cette tâche mieux qu'un parti unique qui aurait autrefois bénéficié de leur préférence sentimentale et mieux convenu à leurs intérêts. Mais ils souhaitent toujours être associés aux décisions du pouvoir. Or le régime parlementaire reste une formule valable pour assurer cette participation.

L'erreur de la Constitution de 1962 a été d'organiser un Parlement fait pour gouverner sans lui en assurer les moyens. Le pouvoir est resté par la force des choses et le poids de la tradition politique entre les mains du Roi. Une Constitution qui reconnaîtrait ce fait, organiserait un Parlement chargé du contrôle et de la délibération de quelques grandes décisions, plus proche de l'Assemblée Consultative, mais en assurant des procédures d'élection démocratique. Si par ailleurs l'on admettait que le Gouvernement n'est pas responsable devant la Chambre des Représentants, on éviterait les frictions et les ambiguïtés. Partant de là, il n'est pas besoin d'un scrutin majoritaire pour l'élection de la première Chambre. Ce système, fait pour créer une majorité de gouvernement, entraîne des effets traumatisants certains au moment de l'élection. Par la suite, le Parlement a toujours tendance à rechercher un sentiment d'unanimité pour les décisions les plus importantes, sinon la minorité s'estime brimée et menace de ne plus jouer le jeu. Or, le Maroc est constitué de groupes politiques puissants et différenciés tels qu'aucune majorité ne pourra aspirer atteindre un jour sans violence une importance suffisante pour gouverner le corps social. Les minorités sont trop puissantes pour s'effacer sans protester devant le verdict des urnes et accepter par la suite les décisions politiques de la majorité, qui porteraient trop vivement atteinte à leurs intérêts.

Un système de représentation proportionnelle dans le cadre provincial (19) conviendrait beaucoup mieux à l'organisme politique marocain. Par contre, la seconde Chambre et les assemblées provinciales pourraient

(19) Les provinces trop grandes pourraient faire l'objet d'un sectionnement électoral.

mieux assurer la représentation des intérêts locaux et faire l'objet d'un découpage en circonscriptions élisant les Conseillers au scrutin uninominal. Les grandes villes pourraient, afin d'éviter l'arbitraire du découpage, bénéficier d'un système de scrutin de liste, soit majoritaire, soit à la représentation proportionnelle.

La Chambre des Représentants devrait, avec ce mode de scrutin, compter trois groupes d'importance à peu près égale : les Monarchistes, l'Istiqlal, et un groupe de gauche non extrémiste. Ces groupes pourraient même se subdiviser sans grand risque, compte tenu de la diversification des tendances au sein de l'opinion. On verrait peut-être, à gauche, quelques représentants de l'U.M.T., élus indépendamment de l'U.N.F.P. et un ou deux élus communistes. Le scrutin de liste renforcerait certes l'influence des partis, mais il permettrait l'élection de personnalités qui rendraient leur lustre aux débats parlementaires. La diversité des opinions et des tendances offrirait au Roi la possibilité d'exercer un arbitrage réel et de conserver les rênes du pouvoir. La première Chambre servirait de lieu d'expression des conflits et pourrait influencer d'autant plus la politique gouvernementale que le Cabinet ne serait pas responsable devant elle. La discussion du budget, le vote des lois, les questions posées au Gouvernement constitueraient des moyens de pression suffisants. La seconde Chambre servirait de refuge aux intérêts locaux et canaliserait les courants régionalistes qui risqueraient autrement de se manifester avec force. Le Roi devrait garder la responsabilité de l'exécutif et le contrôle du fonctionnement des Chambres.

Le risque de voir se former des coalitions temporaires visant à imposer un régime d'assemblée n'est pas négligeable. Il peut rester limité si le Souverain conserve le droit de dissolution et la possibilité d'avoir recours à un referendum. Il pourrait, par contre, abandonner les pouvoirs exceptionnels de l'article 35.

De même le Gouvernement, pour ne pas se laisser déborder, conserverait la priorité pour ses projets dans l'établissement de l'ordre du jour et le domaine législatif devrait être précisé par une loi organique pour éviter les surprises.

**
*

Ces réformes auraient pour effet d'adapter le système juridique aux données historiques du régime politique marocain dont les mécanismes du pouvoir qui semblent les plus appropriés seraient ceux d'un régime présidentiel, assisté d'une assemblée. Ils devraient, compte tenu des défaillances de la première expérience parlementaire, assurer l'autorité effective du Souverain et lui donner les moyens de réaliser l'unanimité du corps politique pour la prise des décisions importantes.

La première expérience parlementaire marocaine aura appris que des institutions dotées d'un certain pouvoir d'empêcher peuvent exercer un poids politique considérable et en fin de compte néfaste au corps social. Des pouvoirs mal adaptés au rôle que pouvaient jouer les assemblées ont conduit des élus contestés et parfois peu compétents à se draper dans la dignité

de représentants de la Nation. Peu associés aux responsabilités du pouvoir, ils n'ont pas voulu se charger de défendre la politique gouvernementale devant le pays. Utilisant la tribune parlementaire pour peser dans un jeu politique qui se situait au niveau du Souverain, ils ont forcé ce dernier à intervenir à découvert pour conserver Son pouvoir de décision.

Les institutions, les hommes et les circonstances portent sans doute le poids d'un échec qui ne condamne pas le Système parlementaire, mais montre avec évidence qu'il ne saurait fonctionner sans que chacun des protagonistes ait le sens de ses responsabilités.

Paul CHAMBERGEAT.