
Transition démocratique et réformes politiques et constitutionnelles au Maroc

*Omar Bendourou**

La formation du gouvernement Youssoufi le 14 mars 1998 présageait aux yeux des observateurs la mise en œuvre de réformes tant économiques et sociales que politiques, préconisées par les anciens partis de l'opposition. D'autant plus que le programme présenté par le gouvernement et approuvé par la Chambre des représentants s'inscrivait dans cette optique. Si l'on pouvait à la limite soutenir que les réformes économiques et sociales seraient difficiles à réaliser à court terme dans la mesure où elles impliquent un engagement financier de la part de l'État et donc des ressources nécessaires pour les mettre en forme, les réformes politiques paraissaient, quant à elles, accessibles au gouvernement du fait qu'elles nécessitent une volonté réelle des pouvoirs publics. On s'attendait ainsi à ce que le gouvernement prépare un calendrier pour l'application de ces réformes, d'autant plus que le grand débat qui a précédé la formation du gouvernement portait sur la moralisation de l'administration, le renforcement de l'État de droit, la réforme de la justice, du code des libertés publiques et du code électoral, etc. débat qui a dominé la vie publique du pays depuis des décennies. Les partis issus du mouvement national soutenaient que le décollage du pays était intimement lié à la naissance d'un Maroc démocratique, ce qui implique des réformes politiques qui devraient conduire à des réformes constitutionnelles réclamées par ces partis en vue de l'établissement d'une monarchie constitutionnelle et parlementaire. Nous allons essayer de voir dans cette étude les conditions dans lesquelles l'alternance s'est réalisée, pour analyser ensuite l'action entreprise par le gouvernement dans le renforcement de la transition politique, et nous interroger enfin sur les réformes constitutionnelles possibles eu regard à l'expérience d'alternance entamée depuis 1998.

Le consensus vers l'alternance

L'idée de l'alternance a émergé suite à l'évolution internationale qui a conduit à la démocratisation de plusieurs pays du Tiers-Monde et des pays

* Professeur à l'Université Mohammed V-Souissi.

de l'Est après l'effondrement des démocraties populaires et de l'Union Soviétique. Le souverain, pour faire adapter le Maroc à cette évolution, s'est rapproché de l'opposition légale, qui s'est constituée dès 1992 en Bloc démocratique. Dans un premier temps, il lui avait demandé, de lui faire parvenir son projet de réforme constitutionnelle dans le but de préparer une nouvelle constitution qui devait, selon la formule du souverain, conférer au Maroc « le passeport pour faire son entrée sur la scène mondiale »¹. Par ailleurs, l'opposition qui n'a cessé de revendiquer des réformes, faisait de la révision constitutionnelle une condition de toute ouverture vers le pouvoir. C'est pourquoi, la réforme constitutionnelle de 1992 a constitué un pas important vers un rapprochement entre le pouvoir et l'opposition et a facilité l'idée de réintroduction de l'opposition dans l'exercice du pouvoir. Ce texte, rappelons-le, a répondu à plusieurs revendications de l'opposition contenues dans son mémorandum envoyé au souverain en mars 1992² et a constitué, par conséquent, un grand progrès par rapport au texte précédent³. Après l'adoption de la Constitution et l'organisation des élections législatives en 1993, qui ont accordé à l'opposition, au cours du scrutin direct, une majorité relative, le souverain a décidé de proposer à l'opposition la constitution d'un gouvernement minoritaire, en lui garantissant la stabilité pour une période d'au moins deux ans. La proposition du roi était assortie des conditions relatives aux titulaires d'un certain nombre de ministères qui ne pouvaient être dirigés par les partis politiques. Il s'agit des départements de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice, en plus du poste de Premier ministre qui doit, selon le souverain, être détenu par une personnalité n'appartenant à aucun parti politique. Le refus de l'opposition à l'offre du souverain, a conduit ce dernier à faire des concessions sur le poste de Premier ministre qu'il accepte d'être désormais pourvu par une personnalité appartenant à l'opposition. Les difficultés persistaient toutefois sur les conditions dans lesquelles se sont déroulées les élections indirectes du tiers de la chambre des représentants⁴, élections contestées par les partis de la Koutlah démocratique. Le débat s'est alors focalisé sur la composition de la chambre des représentants. Pour surmonter ces difficultés, une réforme constitutionnelle a été décidée en 1996 se rapportant essentiellement à la structure du parlement. La nouvelle constitution, celle de 1996, a créé une seconde chambre, considérée comme solution intermédiaire entre la revendication de l'opposition pour l'élection de l'ensemble de la chambre des représentants au suffrage universel direct et le souhait du souverain de maintenir la représentation des intérêts catégoriels au sein du parlement. Bien que l'opposition ne fût pas consultée par le souverain sur la nature des réformes de 1996, les trois composantes de la Koutlah, à savoir l'Istiqlal, l'USFP et le PPS, ont adhéré à ces réformes, tandis que l'OADP les a critiquées et a décidé de boycotter le

1. Discours du roi du 20 août 1992, *Libération*, 21/08/1992.

2. Voir le mémorandum publié dans le journal *Libération*, 27/03/1992.

3. Voir O. Bendourou, M. Aoum, La réforme constitutionnelle marocaine de 1992. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1993, p. 432-446.

4. La Constitution de 1992 a maintenu un parlement formé d'une chambre unique, en l'occurrence la Chambre des représentants, dont les membres sont élus à raison de deux tiers au suffrage universel et d'un tiers au suffrage indirect.

référendum constitutionnel⁵. L'attitude des partis de la Koutlah a convaincu le roi de la volonté de ces partis à répondre positivement à un éventuel appel à participer au gouvernement d'alternance, ce qui le conduit à renforcer leurs liens. Ainsi, il ordonne à son ministre de l'Intérieur de rechercher avec l'opposition un compromis dans la préparation de l'ensemble des lois indispensables à la mise en place des institutions prévues par la nouvelle Constitution et au processus électoral. C'est la première fois dans l'histoire constitutionnelle marocaine que ces lois sont adoptées par un parlement⁶ et que l'opposition et le gouvernement se mettent autour d'une table de négociation pour trouver un accord sur l'ensemble des textes avant qu'ils ne soient soumis au parlement. Le consensus réalisé ne signifie pas l'unanimité de tous les partis sur les principaux textes, mais la recherche d'un compromis acceptable par l'ensemble des partis en présence. C'est finalement la Commission nationale de suivi des élections, dans laquelle tous les partis étaient présents⁷, qui a adopté ces textes et qui les a transmis à la Chambre des représentants. Ainsi, avant les élections législatives de 1997, le climat politique était favorable à l'avènement de l'alternance. C'est pourquoi les élections étaient très attendues et les partis de la Koutlah s'apprétaient en somme à participer au gouvernement. Les observateurs attendaient de savoir lequel des deux principaux partis de la Koutlah serait appelé à diriger le gouvernement, ce que devrait dégager ces élections.

Le pouvoir étant persuadé que les partis de la Koutlah se préparaient à l'alternance, il va essayer de contenir leur victoire, facilité d'ailleurs par les scissions qui se sont produites au sein du PPS et de l'OADP⁸, pour avoir une large liberté quant à la configuration future du gouvernement d'alternance. C'est pourquoi, les élections directes à la Chambre des représentants de novembre 1997 ne vont leur accorder qu'un tiers des sièges en faisant passer l'USFP en tant que premier parti au sein de la nouvelle chambre des représentants⁹. Le scénario prévu de longue date ne consistait pas à accorder aux seuls partis de la Koutlah la formation d'un éventuel gouvernement, mais à les associer avec certains partis comme le RNI, créé à l'instigation de l'administration,

5. Le projet de constitution a été soumis au peuple le 13 septembre 1996 et approuvé à 99,53 % des suffrages. La nouvelle Constitution a été promulguée par dahir du 7 octobre 1996 (BO n° 4420, 10-10-1996).

6. L'exception qui existe concerne la loi organique relative au Conseil constitutionnel, prévu par la Constitution de 1992. En effet, c'est la chambre des représentants qui l'a adoptée en 1994, alors qu'auparavant les lois indispensables à la mise en place des institutions constitutionnelles ont été prises par le roi, sous forme de dahir, pendant la période transitoire.

7. Cette commission a été créée par dahir du 1^{er} mai 1997. Elle comprend les représentants du gouvernement, en particulier, les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le secrétaire général du gouvernement et les représentants des onze partis politiques ayant signé la déclaration du 28 février 1997. Voir O. Bendourou, *Le régime politique marocain*, Rabat, Dar Al Qalam, 2000, p. 225 sv.

8. La scission au sein du PPS et de l'OADP va donner respectivement lieu à la naissance du Front des forces démocratiques (FFD) et du Parti socialiste démocratique (PSD).

9. L'USFP a obtenu 57 sièges dépassant ainsi le deuxième parti à la Chambre, à savoir l'Union Constitutionnel, de sept sièges. Le Parti de l'Istiqlal est arrivé en cinquième position avec 32 sièges.

et le Mouvement national populaire du leader Mahjoubi Aherdane. C'est ce scénario qui a été concrétisé dans le gouvernement d'alternance formé le 14 mars 1998¹⁰.

Alternance et problème des réformes politiques

C'est la première fois depuis 1960, date du renvoi du cabinet Ibrahim, qu'un Premier ministre issu de l'opposition de gauche est appelé à former un gouvernement dit d'alternance. La direction de ce gouvernement par M. Abderrahmane Youssoufi, premier secrétaire de l'USFP, parti qui est demeuré dans l'opposition pendant trente huit ans, reflétant, pour les observateurs, la volonté du palais de vouloir changer sa façon de gouverner le pays, c'est-à-dire de renoncer à une partie de son pouvoir et d'engager des réformes politiques, économiques et sociales indispensables à la stabilité du pays. On pensait qu'un contrat avait eu lieu entre l'USFP et le Palais pour ouvrir une nouvelle page dans la gestion politique du pays et surtout que M. Youssoufi a obtenu des gages dans ce sens. Or, il semble que M. Youssoufi ait accepté la proposition du souverain sans demander au préalable l'accord de la direction du parti, qui n'a fait qu'avaliser ce fait accompli¹¹, du moment d'ailleurs que l'alternance ait été psychologiquement préparé depuis au moins deux ans. Si la formation du gouvernement d'alternance a demandé quarante jours¹² de consultation en raison des exigences du PI et du RNI¹³, on estimait que cette nouvelle expérience déboucherait sur des vraies réformes politiques, qui prépareraient le pays à une transition démocratique.

La nature du gouvernement Youssoufi

Si le gouvernement de M. Youssoufi est formé de sept partis politiques, la part des partis de la Koutlah et ceux qu'ils lui sont proches est non négligeable puisqu'ils occupent des postes très importants (ministères des Finances et de l'Économie, des Travaux publics, de l'Habitat, de l'Emploi, de l'Éducation nationale, de l'Agriculture, de la Santé, etc.)¹⁴. Les départements de l'Intérieur, de la Défense nationale, des Affaires étrangères, de la Justice et le secrétariat général du gouvernement lui échappent. Si l'on peut à la limite comprendre la situation de la force publique qui a constitué depuis l'indépendance un domaine réservé du souverain et qui était la cause principale du

10. Voir J.-N. Ferrière, Chronique politique, La mise en place de l'« alternance », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1998, p. 231-244.

11. Cette thèse est confirmée par plusieurs sources (informelles) et par M. Najib Akesbi. Voir l'interview de M. N. Akesbi dans *Le Journal hebdomadaire*, 8-14/12/2001.

12. M. Youssoufi a été désigné le 4 février 1998 mais le gouvernement n'était formé que le 14 mars.

13. Voir O. Bendourou, *Le régime politique marocain*, op. cit.

14. L'USFP détient 13 postes ministériels sur 41, le PI 6, le PPS 3, le FFD 2 et le PSD 1. Dans le remaniement ministériel du 6 septembre 2000, le nombre de portefeuilles ministériels est passé à 33, mais la part des partis de la Koutlah, du FFD et du PSD est restée importante dans le nouveau gouvernement.

renvoi du cabinet Abdellah Ibrahim en 1960¹⁵, la question se pose quant aux autres départements, comme celui des Affaires étrangères, qui était d'ailleurs occupé entre 1977 et 1984 par l'ex-secrétaire général du PI, M. M'hamed Boucetta et de la Justice qui était dirigé sous le gouvernement précédent par un membre de l'Union constitutionnelle, M. Abderrahmane Amalou. À cela s'ajoute le secrétariat général du gouvernement, qui bien qu'il soit considéré comme un service du premier ministre, échappe à son influence. Le souverain voulait-il étendre son domaine réservé ou priver le gouvernement d'un certain nombre de portefeuilles pour mieux le contrôler ?

Si les deux hypothèses sont envisageables, la question qui se pose toutefois est de savoir si le gouvernement disposerait de toutes les compétences pour mener à bien son programme adopté par la Chambre des représentants et s'il possède également la volonté d'entreprendre des réformes ?

Les partisans du Premier ministre estiment que le gouvernement ne parvient pas à gérer ses propres compétences et qu'il est souvent contré par le Palais qui les vide souvent de leur substance. D'autres précisent toutefois que le gouvernement actuel et surtout le Premier ministre se sont accommodés du pouvoir, sinon makhzénisé et que le gouvernement ne fait que gérer la crise sans goût réel de réformes puisque rien n'a été fait à la veille des élections législatives.

Que penser de ce débat ? Les deux arguments sont soutenables. Il est vrai que le roi intervient souvent dans la gestion des affaires publiques et ne se contente pas de son propre domaine prévu par la Constitution. Le souverain agit souvent par la création de fondations (Fondation Mohammed V pour la solidarité, Fondation Hassan II pour les marocains résidant à l'étranger, Fondation Mohammed VI pour la préservation de l'Environnement, Fondation Mohammed VI pour la promotion des œuvres sociales de l'Éducation et de la formation)¹⁶ et des commissions royales dans différents domaines : économique, social, voire politique (création par exemple de la commission royale sur la réforme du code électoral), ce qui désorganise le gouvernement. Il arrive au roi de réunir des hauts fonctionnaires en l'absence des membres du gouvernement et du Premier Ministre et en compagnie de ses conseillers pour discuter des problèmes économiques et sociaux et leur donner des instructions dans tel ou tel domaine¹⁷. Le roi est allé même jusqu'à décider,

15. Voir O. Bendourou, *Le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, Paris, Publisud, 1986, p.

16. Ainsi, une grande partie de la politique sociale du gouvernement est accaparée par le roi. Par ce biais, le roi investit le domaine social en essayant de neutraliser par là même les islamistes.

17. Par exemple, la séance de travail tenue le 21 novembre 2001 avec les neuf walis de régions nommés le 27 juillet 2001. Dans le communiqué officiel diffusé par la MAP le 21 novembre 2001, on relève d'une part que « le roi a défini les nouvelles responsabilités des walis en tant que chefs de centres régionaux d'investissement... ». D'autre part, « les walis, animateurs économiques de la région seront désormais dépositaires de compétences des administrations centrales en matière d'investissement de sorte à accélérer la création et la concrétisation des projets d'investissement ». Cette séance de travail s'est tenue en compagnie des conseillers du roi, des membres du cabinet royal et des deux titulaires du département de l'Intérieur (dit de souveraineté) MM. Driss Jettou et Fouad Ali Al Himma.

dans le domaine propre du gouvernement qui dispose du pouvoir réglementaire et de l'administration, la création de centres régionaux d'investissement sous la responsabilité des walis auxquels des compétences gouvernementales doivent être transférées « pour prendre (...) aux lieu et place des membres du gouvernement compétents, les actes administratifs nécessaires à la réalisation des investissements »¹⁸. Le souverain estime que ces initiatives constituent « une illustration des méthodes de réformes de l'administration, réformes qui suppose une appréciation nouvelle des objectifs que doit poursuivre l'appareil administratif, concomitamment avec une réforme des procédures qu'il utilise et une adaptation des formations et des expériences de ceux qui sont en charge de ces procédures »¹⁹. Dans le domaine des droits de l'homme, le Premier ministre qui avait inscrit dans sa déclaration de politique générale, présentée devant le parlement en avril 1998, la création du médiateur voit échapper de lui cette initiative consacrée récemment par un dahir²⁰. Même dans des domaines qui sont partagés entre le roi et le gouvernement (nomination des ministres), le souverain ignore ce dernier. Dans la nomination des hauts fonctionnaires, le Premier ministre n'est informé des décisions du souverain que quelques heures avant de rendre public ses actes. Mais le gouvernement ne fait pas non plus preuve d'audace dans la résolution des problèmes²¹, ce qui a suscité des critiques, voire des crises au sein des partis gouvernementaux et surtout au sein du parti du Premier ministre l'USFP²².

Le débat suscité aujourd'hui au Maroc à l'approche des élections législatives est relatif à la transition politique que connaît le pays. Quelle est la contribution du gouvernement d'alternance dans le renforcement du processus démocratique ? Si l'alternance consensuelle inaugurée en mars 1998 constitue un avènement en soi, elle n'a pas entraîné pour autant des réformes ou des tentatives de réformes. En effet, depuis l'installation du gouvernement, le discours officiel s'est focalisé sur différents domaines : moralisation de l'administration, intégration de la femme, réformes de l'enseignement et de la justice, révision des lois relatives aux collectivités territoriales, code des libertés publiques, la législation électorale, etc. La réforme de l'administration n'a pas encore été entamée et pourtant les maux dont elle souffre sont connus : corruption, lenteur, absen-

18. Lettre royale du 9 janvier 2002 adressée au Premier ministre publiée dans *Le Matin du Sabara et du Maghreb*, 10/01/2002.

19. *Idem*.

20. C'est le dahir du 10 décembre 2001 qui institue *Diwan Al Madbalim*.

21. Bien que le roi empiète souvent sur les compétences gouvernementales, le Premier ministre a affirmé à plusieurs reprises que le roi exerce ses compétences prévues dans le texte constitutionnel (voir par exemple l'interview du Premier ministre accordée à *La Vie économique* du 27/07/2001).

22. Le sixième congrès de l'USFP, qui s'est tenu du 29 mars au 1^{er} avril 2001, a connu le retrait d'une partie des congressistes membres des instances dirigeantes du parti (dont M. Noubir Amaoui, secrétaire général de la CDT et de sa tendance, de la Jeunesse Ittihadia, et de plusieurs parlementaires, etc.) considérés comme critiques de la ligne actuelle du parti. Certains d'entre eux, pour protester contre les conditions d'élections des délégués au congrès qui étaient entachées d'irrégularités flagrantes à l'image des élections truquées que connaît le Maroc, d'autres pour dénoncer des tentatives de fraude au cours du congrès. Cette situation a conduit MM. N. Amaoui et A. Bouzoubaâ à fonder un nouveau parti « Parti du congrès Ittihad ».

téisme des fonctionnaires, incompétence, etc. Quant à l'enseignement, la Commission royale d'éducation a préparé la Charte nationale d'éducation et de formation qui devrait constituer la base des réformes concernant aussi bien l'enseignement primaire, secondaire que professionnel et universitaire. Seule la réforme de l'enseignement supérieur a été préparée dans des conditions cependant particulières qui n'ont pas conduit à une réelle association des enseignants concernés, ce qui a suscité des réticences, voire des inquiétudes. Le programme d'intégration de la femme a été abandonné, ce qui a conduit le roi à reprendre en main la réforme du statut de la femme, etc. Quant aux réformes politiques, on constate que le gouvernement n'a entrepris jusqu'à nos jours aucune réforme politique. Pire, au lieu de s'appuyer sur l'aile gauche du parti pour réclamer plus de pouvoirs au roi, du moins le respect des compétences des deux branches de l'exécutif, le Premier ministre a essayé de faire taire toutes les voix réclamant des réformes et de mettre en échec les initiatives courageuses des militants de son parti²³. Au moment où le gouvernement est sur le point d'achever sa quatrième année, il n'a pas, jusqu'à nos jours, un bilan de son action dans ce domaine. Le discours du Premier ministre a toujours été futuriste et programmé pour l'avenir, alors que les sujets qui ont suscité des débats portaient, à l'époque où les partis de la Koutlah étaient dans l'opposition, sur les libertés publiques et sur les modalités d'organisation des élections²⁴.

Réformes des libertés publiques

Les lois relatives aux libertés publiques en particulier la liberté d'association, de presse et de rassemblements publics ont souvent été mises en cause par les partis issus du mouvement national, c'est-à-dire le PI, l'USFP, le PPS et l'OADP. Ces partis ont été victimes des restrictions imposées par cette législation, d'où leurs revendications persistantes sur la nécessité de la modifier pour renforcer le processus démocratique. C'est la raison pour laquelle la réforme de cette législation était prévue par le gouvernement d'alternance. Or, non seulement ces lois n'ont pas été modifiées, mais des restrictions à leur exercice ont été imposées par le gouvernement actuel. Il s'agit des libertés de presse, d'association et de rassemblements publics.

La liberté de presse

L'exercice de la liberté de presse a suscité beaucoup de polémiques. Cette loi a toujours été critiquée en raison d'un large pouvoir d'appréciation

23. Ainsi, le journaliste Abderrahim Ariri qui a réalisé une interview avec M. Sassi, encore secrétaire général de la Jeunesse Ittihadia, publiée dans le quotidien *Al Ittihad Al Ichtiraki* (7/08/1999), dirigé par le premier ministre, a été sanctionné. M. Sassi avait prôné la modernisation du régime politique et l'établissement d'une monarchie constitutionnelle parlementaire. Par ailleurs, le limogeage de M. Abdelkader Baïna en tant que chef du groupe parlementaire de l'USFP à la Chambre des représentants a coïncidé avec un article qu'il a publié dans le journal *Al Ittihad Al Ichtiraki*, au lendemain de la mort du roi Hassan II, pour préciser que les réformes constitutionnelles restaient encore d'actualité. Le Premier ministre est allé même jusqu'à suspendre le journal critique de la Jeunesse *Ittihadia* qui le gênait dans son action.

24. Le programme gouvernemental insistait également sur la réforme de la justice et des collectivités territoriales qui sont en suspens.

accordé aux autorités publiques pour interdire ou suspendre les publications et pour procéder à des sanctions sévères à l'encontre des journalistes. Les journaux des partis politiques actuellement au pouvoir ont fait l'objet dans le passé de mesures de suspension ou d'interdiction. Plusieurs journaux ont été soit interdits (*At Tabrir*, *La Nation africaine*, *El Moubarrir*, etc) ou ont fait l'objet de suspension d'une courte ou longue durée (*L'Opinion*, *Libération*, *Al Bayane*, *Al Monadama*, etc). Y a-t-il eu du changement avec la formation du gouvernement d'alternance ? Nous avons malheureusement constaté une continuité dans l'attitude des autorités vis-à-vis de la presse n'appartenant pas aux partis politiques. Pourtant, s'il y a une liberté sur laquelle la déclaration de politique générale du gouvernement Youssoufi a insisté c'est bien la liberté d'information²⁵. Ainsi, le Premier ministre a souligné : « Dans le domaine de la communication, le gouvernement mettra en place un cadre général permettant de renforcer et d'étendre la liberté d'expression et d'information ; de développer le pluralisme, l'autonomie, la proximité, l'ouverture et le professionnalisme dans les médias ; d'actualiser et de mettre en œuvre les recommandations du premier colloque national sur l'information et la communication ; de concrétiser la volonté royale de création d'une institution supérieure de l'information et de la communication, de développer la production nationale audiovisuelle et le secteur du cinéma, de soutenir et de promouvoir la presse et les moyens d'information ». En dépit de ce discours pluraliste, des atteintes graves à la liberté de presse ont été commises. En effet, plusieurs numéros de journaux ont été suspendus ou interdits sous le gouvernement Youssoufi. On peut citer l'interdiction le 15 avril 2000 de la diffusion des deux journaux *Le journal* et *Assabifa*, à l'époque où ils étaient imprimés en France. La raison évoquée était relative à la publication d'une interview du président du Polisario. Bien que l'hebdomadaire *Assabifa* (publié en langue arabe) ne l'ait pas reproduite, il a été également interdit pour la seule raison qu'il fait partie du même groupe (Média Trust). Justifiant cette attitude, le Premier ministre a estimé que le gouvernement est prêt à faire face à tout comportement allant à l'encontre des sentiments populaires²⁶. Les deux journaux - ainsi que l'hebdomadaire *Demain* - vont être interdits définitivement le 3 décembre 2000 par le Premier ministre pour avoir publié un dossier, dans leurs numéros de novembre 2000²⁷, sur la tentative de coup d'État de 1972 et sur les relations du Premier ministre actuel avec

25. En vertu de l'article 60 de la Constitution, le Premier ministre a présenté le 17 avril 1998 le programme gouvernemental devant la chambre des représentants qui a été approuvé le 24 avril suivant. Voir l'intégralité du programme dans le journal *Le Matin* du Sahara et du Maghreb, 18/04/1998. Voir également la chronique de J.-N. Ferrière, *op. cit.*

26. Voir *le Monde*, 21/11/2000.

27. Dans son numéro du 25 novembre, *le Journal* a publié la lettre du fquih Basri envoyée le 8 août 1974 à MM. Abderrahim Bouabid, le leader de l'USFP de l'époque et Abderrahmane Youssoufi impliquant les deux hommes dans la tentative de coup d'État fomenté par le général Oufkir. Le journal a également publié plusieurs commentaires relatives au coup d'État. Les directeurs des trois journaux ont porté l'affaire en déféré devant le tribunal administratif de Rabat qui a rendu son arrêt le 20 décembre de la même année pour incompétence. Le juge des référés a argué cette incompétence par le fait que la décision du Premier ministre ait été prise selon la loi qui lui confère cette compétence. *L'Opinion*, 17/12/2000.

les putschistes de l'époque²⁸. Les journaux *Le Reporter*, *Le Quotidien du Maroc*, *L'Économiste* et *Al Moustaqil* ont été également saisis pour avoir publié en partie ou intégralement le mémorandum du cheikh Abdesslam Yassine, leader de l'association Al Adl wa Al Ihsan. À cela s'ajoutent d'autres interdictions qui ont frappé certains journaux étrangers (dont *Jeune Afrique*). S'agissant des journalistes, ils ont fait l'objet de poursuite et de condamnation pénale pour délit de presse : MM. Khaled Méchbal, directeur du journal *Le Nord* et Mustapha El Alaoui, directeur de l'hebdomadaire *Al Ousboue*, ont été condamnés, avec effet immédiat, à la prison ferme et au versement d'amendes élevées. Par ailleurs, le tribunal leur a interdit d'exercer leur métier de journaliste. La décision du tribunal s'est basée sur le droit pénal²⁹. Le nouveau journal publié par M. Al Alaoui *Al Ousbouia assabafia* sera aussitôt interdit³⁰. Par ailleurs, M. Ali M'Rabet, directeur de l'hebdomadaire satirique *Demain Magazine*³¹ a été condamné le 21 novembre 2001 par le tribunal de première instance de Rabat, à une peine de quatre mois de prison ferme et à une amende de 30.000 dirhams pour avoir publié le 20 octobre 2001 un article dans lequel il faisait état de l'éventuelle vente du palais royal de Skhirat (20 Km au sud de Rabat). Bien que M. M'Rabet ait évoqué cette information au conditionnel³², le substitut du procureur a estimé que le directeur du journal avait diffusé de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public (art. 42 de la loi sur la liberté de presse) et de porter atteinte aux valeurs sacrées du Royaume³³. M. M'Rabet a mis en cause le général Hamidou Laânigri, directeur de la Surveillance du Territoire (DST, services de renseignements) et l'entourage

28. Le porte parole du gouvernement M. Al Achaari a estimé que cette interdiction fait suite à la publication de plusieurs articles dans ces journaux qui portent atteintes aux fondements politiques, aux institutions constitutionnelles et aux forces armées royales, et qui consistent à déstabiliser le pays ainsi qu'à entraver son expérience démocratique (*Al Ittibad Al Ichthiraki*, 4/12/2000). Il a ajouté que cette décision s'était posée au gouvernement depuis la publication dans *Le Journal* de la lettre de fquih Al Basri. Il a, par ailleurs, précisé que ces publications ont prétendu que les partis et l'Armée de l'époque préparaient des complots contre le roi. Le Premier ministre avait estimé plus tard que les raisons de l'interdiction étaient relatives à la mise en cause de la monarchie qui aurait collaboré avec les militaires français de l'époque lors de l'interception par l'armée française de l'avion qui transportait les chefs historiques du FLN du Maroc vers la Tunisie. Il faut toutefois rappeler que bien que *Demain* n'ait pas publié le dossier relatif au putsch, il a été également interdit du fait qu'il appartienne au même groupe que les deux autres publications en l'occurrence le groupe Média Trust. Cette interdiction était-elle également liée à des publications antérieures, dans le même journal, d'articles sur le cousin du roi Moulay Hicham et sur l'armée.

29. Les directeurs vont être graciés par le roi.

30. Voir *Al Abdat Al Magbribia*, 06/12/2000. Ce numéro fait l'historique des journaux interdits depuis la formation du gouvernement d'alternance.

31. Il faut souligner que les trois journaux du groupe « Média Trust » vont être autorisés à reparaitre en janvier 2001 sous des titres légèrement modifiés *Le Journal Hebdomadaire*, *Assabifa Al Ousbouya* et *Demain Magazine*.

32. *Demain Magazine*, 20/10/2001 avait écrit en particulier que « la décision de vendre le palais de Skhirat aurait déjà été prise par les hautes autorités du pays, selon des hommes d'affaires du monde du tourisme marocain ainsi que des responsables gouvernementaux ».

33. L'avocat de M. Ali M'Rabet, maître Benjelloun, avait plaidé l'acquittement en estimant que l'article en question n'a porté atteinte ni au roi ni aux institutions sacrées du pays. Il a précisé que « les murs et les lustres du palais ne sont pas sacrés », ce qu'a avancé au contraire le substitut du procureur. ce dernier a en effet exhibé une pierre en soulignant que « si, en soi, elle n'a aucune valeur, elle devient sacrée si elle sert dans la construction d'une mosquée ou d'un palais royal ».

du roi à savoir MM. André Azoulay, conseiller du roi et Fouad Ali Al-Himma, secrétaire d'État à l'Intérieur pour avoir fomenté ce procès³⁴. Le réquisitoire du substitut du procureur qualifiant les murs du palais comme étant sacrés a conduit certains journalistes à estimer que les valeurs sacrées du pays se sont désormais élargies aux objets et qu'elles risquent de s'étendre encore à d'autres domaines, ce qui est de nature à entraver davantage l'exercice de la liberté d'expression qui est déjà mis à mal par les autorités publiques³⁵. Par ailleurs, le journal de M. Ali M'Rabet *Demain Magazine* a été suspendu le 8 décembre 2001 en raison, selon le ministère public, du non-paiement de l'amende, alors que l'intéressé avait versé la somme due dans les délais arrêtés³⁶. Il est reparu le 5 janvier 2002. Il faut souligner également l'interdiction de fait des deux journaux de l'Association *Adl wa Al Ihsane* du cheikh Abdesslam Yassine *Rissalat Al Fatwa* et *Adl wa Al Ihsane*³⁷.

La liberté d'association

La loi sur les associations est également considérée comme une loi très restrictive depuis les amendements de 1973. Si l'association peut théoriquement se constituer sur la base d'une simple déclaration préalable auprès des autorités locales, elle doit toutefois obtenir un récépissé pour exercer légalement ses activités. Or, les autorités refusent souvent de délivrer ce document en transformant ainsi la déclaration en autorisation préalable. Par ailleurs, cette loi permet la suspension et l'interdiction des associations, y compris les partis politiques, par le gouvernement (décret). D'ailleurs, l'USFP, qui est, depuis 1974, le prolongement de l'UNFP-Rabat, a été suspendue en 1973 pour plusieurs mois sur la base de ce dahir³⁸. Plusieurs associations n'ont pu être constituées en raison du refus administratif, comme l'association des diplômés chômeurs, Al Nahj démocratie, Les Démocrates Indépendants, plusieurs associations islamiques, certaines sections de l'AMDH dans différentes provinces du pays³⁹, etc.

34. Voir son interview publiée dans « Le Journal », 24-30/11/2001.

35. *Le Journal*, 8-12/12/2001 a précisé que « Ce retour délirant à l'âge de pierre n'ayant aucune raison de s'arrêter la demain, ce seront les tomates ou les pamplemousses de telle ou telle ferme royale qui seront déçifées ».

36. L'avocat d'Ali M'Rabet a publié un communiqué citant les dispositions du code de la presse (art. 76) et des dispositions de la procédure pénale (art. 764) expliquant que le paiement de l'amende s'est effectué dans les délais. Il explique que « la suspension de l'hebdomadaire de façon arbitraire et illégale ... confirme que le procès ... était un procès d'opinion et un procès de la liberté d'expression, dont l'objectif était de réduire le directeur de la publication au silence et de régler des comptes sans relation aucune ni avec le droit ni avec la justice ». *Le Journal Hebdomadaire* du 15-21/12/2001 a publié le document (le récépissé) du paiement de l'amende qui date du 7/12/2001.

37. Si l'on se réfère à des informations publiées dans le journal *Assabifa* du 21-27/12/2001, le journal *Rissalat al fatwa* a été à plusieurs reprises saisi depuis sa parution en mars 1999, alors que le premier numéro du journal *Adl wa Al Ihsane* n'a pu être que partiellement diffusé en juillet 2000. Les autorités auraient contraint la société de distribution Sapress à ne plus distribuer ces deux journaux et les imprimeries à ne plus les imprimer.

38. Voir O. Bendourou, L'exercice des libertés publiques au Maroc, *Revue de la Commission internationale de juristes*, n° 40, 1988.

39. Les autorités d'Oujda ont refusé le 3 juillet 2000 la délivrance d'un récépissé suite à la déclaration de la constitution de la section de l'AMDH, qui est une association déjà reconnue.

La liberté de rassemblements publics

Cette liberté regroupe, selon le dahir de 1958⁴⁰ la liberté de manifestation, de réunion et d'attroupement. L'organisation de ces différentes formes d'activités implique une déclaration préalable auprès des autorités locales avec l'obligation de recevoir un récépissé, sinon l'envoi d'une lettre recommandée si les organisateurs ne parviennent pas à obtenir ce document. Or, dans la pratique, les autorités interdisent, dans la majorité des cas, l'organisation de ces manifestations⁴¹. Cette interdiction est facilitée par les dispositions de la loi qui autorisent les autorités locales d'agir ainsi lorsqu'elles estiment que les manifestation ou les réunions sont susceptibles de troubler l'ordre public⁴². Si l'on se réfère à la loi, les autorités administratives doivent notifier l'interdiction aux organisateurs au domicile élu, ce qui signifie que la décision administrative ne peut être qu'écrite. Or ce qui se produit souvent c'est que l'autorité locale convoque l'un des organisateurs et l'informe verbalement de l'interdiction⁴³.

La manifestation qui a suscité beaucoup de remous concerne le sit-in devant le parlement organisé le 9 décembre 2000 par les différents mouvements et défenseurs des droits humains, à l'occasion du 52^e anniversaire de la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le mot d'ordre des organisateurs était la demande de dévoiler la vérité et de poursuivre les responsables des enlèvements et arrestations illégaux et des actes de torture. Le sit-in qui était pacifique a été dispersé par l'intervention violente de la police et par l'arrestation de quarante six personnes⁴⁴. Traduites devant la justice, trente six personnes seront condamnées devant le tribunal de première instance, mais acquittées en appel⁴⁵.

Depuis 1998, plusieurs manifestations ont été interdites et certains rassemblement publics pacifiques ont été violemment dispersés par la police. Aussi, depuis plus d'un an toutes les déclarations de manifestations ont été refusées.

Aujourd'hui, à quelques mois des échéances électorales, le gouvernement a déposé des projets de loi relatifs aux trois libertés précédemment citées⁴⁶. Quelles sont les nouveautés prévues par ces textes ?

40. Dahir du 15/11/1958, J.O. 27/11/1958, p. 2853.

41. La liste d'interdiction des manifestations, des réunions et d'attroupement est longue. Elle concerne différentes associations que ce soit des droits humains (AMDH), des partis politiques (PJD), des associations culturelles et sociales (Association de soutien de l'éducation et de l'environnement, Association Dadsî d'art, Association Izrane pour la recherche et la création musicale, Association des diplômés chômeurs, etc ...). L'OMDH et l'AMDH recensent dans leurs rapports annuels les différents cas d'interdiction et de répression des manifestations.

42. Voir l'article 13 du dahir du 15 novembre 1958 relatif aux rassemblements publics.

43. Rapport annuel de l'AMDH de l'année 2000.

44. Parmi les personnes arrêtées figuraient le président et les deux vice-présidents de l'AMDH, MM. Abderrahmane Ben Aneur, Abdelhamid Amine et Omar Zaïdi, des membres du Forum Justice et Vérité, des syndicalistes, des journalistes, des membres des familles des détenus politiques, des membres de l'Association des diplômés-chômeurs.

45. Un nouveau *sit-in* organisé par l'AMDH a eu lieu le 10 décembre 2001 dans l'avenue Mohammed V au cours duquel un millier de personnes se sont rassemblées. Ce rassemblement s'est déroulé dans le calme et sans l'intervention des forces de sécurité.

46. Ces projets de loi ne consistent pas à abroger et à remplacer les anciens textes, mais uniquement à les modifier.

Au niveau de la liberté de presse, plusieurs aménagements sont prévus. D'abord, au niveau de la parution des écrits périodiques, le nouveau projet maintient la même procédure pour leur parution en exigeant toutefois la délivrance immédiate d'un récépissé provisoire ; le récépissé définitif est donné dans un délai maximum de 15 jours. À défaut, l'intéressé peut intenter un recours auprès du tribunal administratif qui doit statuer en référé (art. 4).

Quant aux sanctions, certaines dispositions dénoncées par les journalistes et par les défenseurs de la liberté de presse ont été supprimées. Tel est le cas de certaines dispositions prévues dans l'article 77 qui permettaient au Premier ministre d'interdire les journaux et au ministre de l'Intérieur de les suspendre. Par contre, la saisie administrative a été maintenue. Ainsi, le ministre de l'Intérieur peut saisir « tout numéro d'un journal ou écrit périodique dont la publication est susceptible de troubler l'ordre public... ». La notion d'« ordre public » et la formule « susceptible » demeurent, ce qui est de nature à donner un large pouvoir d'appréciation aux autorités politiques pour saisir les différents journaux. Par ailleurs, la disposition de l'article 23 (alinéa 2) qui autorisait la justice de priver les journalistes d'exercer leur fonction pour un temps limité est supprimée, mais l'amende prévue initialement dans l'ancien article (200 à 10 000 dirhams) a été augmentée pour passer de 1 200 à 120 000 dirhams. Par ailleurs, de nouvelles considérations ont été introduites. La bonne ou la mauvaise foi des journalistes entre désormais en ligne de compte pour décider de la nature des sanctions (art. 42 par exemple). S'agissant des publications imprimées en dehors du Maroc, leur introduction obéit toujours à la même procédure qui permet au ministre de la Communication de les interdire en motivant toutefois (nouvelle formulation) sa décision (art. 29). Quant aux écrits périodiques étrangers imprimés au Maroc, ils peuvent toujours être interdits par décision motivée du Premier ministre (art. 29).

Au niveau de la liberté d'association, les nouveautés portent sur le délai de délivrance du récépissé. Désormais, l'association ne doit pas attendre indéfiniment le récépissé. Les responsables doivent en effet recevoir immédiatement un récépissé provisoire et ensuite un récépissé définitif dans un délai de soixante (60) jours, sinon ils peuvent intenter un recours en référés devant le tribunal administratif compétent (nouvel article 5). Quant à l'interdiction des associations, il appartient désormais à la justice seule de la prononcer et non plus au gouvernement.

Au niveau de la liberté de rassemblements publics. En principe, les nouvelles dispositions ont réduit les sanctions d'emprisonnement, sauf celles prévues par l'article 21 qui les a augmentées. Par ailleurs, le pouvoir d'appréciation accordé au représentant de l'autorité pour dissoudre des réunions légales est réduit. Ainsi, il ne peut plus les dissoudre « s'il estime que le déroulement de la séance trouble ou est susceptible de troubler l'ordre public » (article 7). En ce qui concerne l'organisation des réunions et des manifestations publiques, les organisateurs doivent en plus de l'envoi de leur déclaration par lettre recommandée, attendre l'accusé de réception. Il s'agit là d'une restriction substantielle. En effet, dans la version actuelle de la loi, le récépissé de la correspondance envoyée par voie recommandée suffisait pour justifier la tenue légale de la manifestation ou de la réunion. Cette procédure permettait aux organisateurs qui ont essuyé un refus lors de dépôt de la déclaration de recourir à l'envoi recommandé. Or, l'accusé de réception

donne aux autorités la possibilité de refuser de le signer, ce qui empêche le retour de ce document à l'expéditeur. En outre, les manifestations qui peuvent désormais être autorisées sont celles organisées par les partis politiques, les syndicats, les organisations professionnelles et les associations reconnues (nouvel article 11 du projet)⁴⁷. En outre, les réunions ne peuvent avoir lieu, comme auparavant au delà de minuit.

Les nouvelles versions des textes organisant les différentes libertés citées demeurent à l'état de projet. Si elles ont été déposées auprès des chambres⁴⁸, les commissions n'ont pas encore achevé leur examen, ce qui signifie qu'elles peuvent encore être amendées positivement, négativement ou même gelées.

Si des critiques ont été formulées sur l'exercice des libertés précédemment citées, il faut néanmoins reconnaître que des progrès sensibles ont été accomplis dans l'exercice de certaines libertés depuis le début des années quatre-vingt-dix et avant même le 14 mars 1998. Des exilés ont pu regagner le Maroc. Certains prisonniers politiques et les détenus du bagne de Tazmamart, encore vivants, ont été libérés. Avant la succession au trône du roi Mohammed VI, le conseil consultatif des droits de l'homme, mis en place le 20 avril 1990, avait transmis au roi un mémorandum pour décider des cas de victimes d'arrestations arbitraires restés en suspens. C'est le roi Mohammed VI qui a reconnu les victimes de disparitions forcées et a décidé de créer une commission d'arbitrage pour décider des indemnités qui seront allouées aux victimes. C'est sous le règne du nouveau roi que la famille de Mehdi Ben Barka est rentrée au Maroc et que M. Abraham Serfati, expulsé en 1991 du Maroc vers la France, était autorisé à regagner le pays et rétabli dans tous ses droits en tant que citoyen marocain à part entière. Le problème qui se pose aujourd'hui est relatif au statut des responsables des enlèvements, de la torture et des disparitions. Plusieurs associations demandent des enquêtes sur les circonstances dans lesquelles les violations graves des droits de l'homme ont été commises, la détermination des responsabilités et la réparation matérielle et morale des victimes ou leurs ayant droit qui doit être fondée sur des règles de justice et d'équité. Ces tâches doivent incomber à une commission indépendante instituée par un texte de loi⁴⁹.

La réforme de la législation électorale

Depuis 1963, les élections qui se sont déroulées au Maroc ont été contestées par les partis issus du mouvement national les considérant comme orientées par le

47. L'article 11 actuel énonce : « Sont soumis à déclaration préalable tous cortèges, défilés, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique ».

48. Les projets de loi relatifs aux associations et aux rassemblements public ont été déposés auprès de la Chambre des conseillers, tandis que le projet de loi relatif à la liberté de la presse a été transmis à la Chambre des représentants.

49. Voir les recommandations du Colloque national sur les violations graves des droits humains tenu les 9, 10 et 11 novembre 2001 (*Attadamoun*, n° 83, décembre 2001). Ce colloque s'est tenu à l'initiative de trois associations : AMDH, OMDH et Forum Justice et Vérité. Ces recommandations demandent également à l'État de présenter des excuses publiques et officielles aux victimes et à la société.

ministère de l'Intérieur. Depuis les élections de 1993, les partis de la Koutlah ont également dénoncé l'utilisation de l'argent par plusieurs candidats et partis politiques pour l'achat des voix. Le ministre de l'Intérieur M. Midaoui a effectivement reconnu, lors du renouvellement du tiers des membres de la Chambre des conseillers le 15 septembre 2000, l'utilisation de l'argent pour l'achat des voix des électeurs du premier degré⁵⁰. Par ailleurs, les partis de la Koutlah, dans leurs différents mémorandums adressés au roi, ont revendiqué comme prioritaires les réformes de la législation électorale, condition nécessaire à la naissance d'une démocratie réelle. Ainsi, ils ont demandé l'établissement de nouvelles listes électorales, la modification du mode de scrutin, l'institution d'un découpage électoral qui établit l'égalité entre les différentes circonscriptions électorales. Leurs revendications comportaient également la création d'une institution indépendante qui veille sur le processus électoral et surtout sur la régularité et la sincérité des élections⁵¹. Certes, c'est pour la première fois au Maroc qu'un code électoral a été établi en 1997 prévoyant l'ensemble des dispositions relatives aux opérations électorales et référendaires, dont le financement des partis politiques, l'accès des candidats aux médias audiovisuels publics, l'établissement des listes électorales et des cartes d'électeur, etc. Toutefois, les lois relatives aux deux chambres parlementaires (y compris le mode de scrutin) ne font pas partie de ce code et sont promulguées sous forme de loi organique comme le prévoit la Constitution actuelle. Il en est de même du découpage des circonscriptions électorales qui demeure de la compétence du gouvernement, ce qui lui a permis de procéder à des découpages fondés, dans la majorité des cas, sur des bases politiques plutôt qu'objectives c'est-à-dire géographique. En outre, la pratique marocaine du découpage électoral a souvent fait apparaître des inégalités entre différentes circonscriptions électorales. C'est le cas du décret du 9 mai 1977 créant les circonscriptions électorales pour l'élection des représentants qui a dégagé quelques inégalités⁵². Il en est de même du décret du 24 septembre 1997 créant et délimitant les circonscriptions électorales pour l'élection des membres à la chambre des représentants qui fait apparaître des inégalités flagrantes entre provinces⁵³ et parfois des inégalités entre les différentes circonscriptions des mêmes provinces⁵⁴, ce qui montre que les considérations politiques ont primé sur le respect de l'égalité entre les citoyens selon le principe « un homme une voix ». Ce découpage sur lequel l'ensemble des partis

50. Voir sa déclaration dans *Le Matin du Sabara et du Maghreb*, 16/09/2000.

51. Les partis de l'opposition ont envoyé au souverain trois mémorandums respectivement le 9 octobre 1991, le 19 juin 1992 et le 23 avril 1996.

52. À titre d'exemple la circonscription de Figuig a été représentée sur la base de 41 000 habitants, celle de Boulemane avec 58 000 habitants et enfin celle de Kénitra avec 130 000 habitants. Voir A. Menouni, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Éd. Toubkal, 1991, p. 123-125.

53. Comme c'est le cas du nombre d'inscrits à Figuig et à Missour qui varie entre 13 000 et 14 000 alors qu'à Kénitra-Est, El Jadida, Saniat R'mal et Sahel à Tetouan, il dépasse 50 000. Voir le rapport de l'OMDH sur les élections de 1997.

54. C'est le cas de la province d'Al Hay Hassani où le nombre d'habitants dans la première circonscription est de l'ordre de 28 198 alors que dans la deuxième et la troisième circonscriptions, il est respectivement de 89 230 et 80 000. Il en est de même de la province d'Ain Chock où le nombre d'habitants dans la quatrième circonscription est estimé à 16 180 alors que celui des cinquième et sixième circonscriptions est respectivement de 63 987 et de 85 812. Rapport précité.

ont été consultés a été néanmoins dénoncé, après coup, par les partis de la Koutlah.

Il résulte de ce qui précède que les partis de la Koutlah contestent en bloc cette législation, ce qui devrait conduire, en bonne logique, à la refonte de ce code afin de garantir les conditions minimales pour l'organisation d'élections transparentes. Or, à quelques mois des échéances électorales rien n'a été encore réalisé, ce qui n'a pas manqué de soulever des critiques et a permis également à certains de s'interroger sur les raisons réelles de ce retard qualifié de stratégie dans la mesure où il prendra de court les partis politiques⁵⁵. M. El Yazghi, premier secrétaire adjoint de l'USFP et ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, souligne que cette loi doit être adoptée et promulguée en janvier 2002, alors que M. Abbas El Fassi, secrétaire général de l'Istiqlal et ministre dans l'actuel gouvernement⁵⁶, avait demandé à ce qu'elle soit promulguée deux ans au moins avant les échéances électorales⁵⁷.

Depuis 1998, l'absence de toute réforme politique a remis à l'ordre du jour le débat constitutionnel au point de se demander si les réformes constitutionnelles ne sont pas indispensables à toute réformes politiques.

Les réformes constitutionnelles

Les réformes constitutionnelles ont été pour les partis issus du mouvement national le moyen indispensable au renforcement du processus démocratique. On a cru au moment de la formation du gouvernement d'alternance que ce dernier s'attellerait à engager des réformes politiques qui prépareraient les réformes constitutionnelles nécessaires. Or, depuis l'installation du gouvernement Youssoufi, les réformes constitutionnelles sont absentes du discours gouvernemental. L'USFP semble s'accommoder du texte actuel, si l'on se réfère au premier secrétaire adjoint du parti. En effet, M. Mohamed El Yazghi estime que « le consensus réalisé entre l'institution monarchique, l'USFP et les forces démocratiques constitue en soi une réforme constitutionnelle »⁵⁸. Il a ajouté qu'en vertu de cette « condition politique ou de cette constitution de fait », on doit éviter les confrontations du passé, car le problème qui se pose à la Koutlah n'est pas celui des années quatre-vingt-dix, car la situation est différente et on ne peut faire en somme des réformes constitutionnelles une condition de l'action politique⁵⁹.

55. M. Abbès El Fassi secrétaire général du parti de l'Istiqlal a précisé lors d'un entretien à l'hebdomadaire *Al Ayam*, 7-13/12/2001 que l'absence d'initiative dans ce domaine et la préparation de cette législation dans les prochains mois pose la question de savoir si certains n'envisagent pas la surprise, ce qui est contraire à la démocratie. M. Abbès El Fassi reproche, dans cette même interview, à M. Youssoufi de ne l'avoir pas préparé deux ans au moins avant les échéances électorales comme lui-même le lui a demandé.

56. Ministre de l'Emploi, de la Formation professionnelle, du Développement social et de la Solidarité.

57. Interview précitée.

58. Voir *Al Ittibad al Ichtiraki*, 2/12/2001.

59. *Idem*.

C'est l'OADP, l'une des composantes de la Koutlah qui apporte son soutien au gouvernement sans y participer, qui ne cesse de revendiquer les réformes constitutionnelles, en plus des partis de gauche qui sont dans l'opposition, comme le Parti d'Avant-garde socialiste (PADS) et les partis de la nouvelle gauche, anciens partis marxistes-léninistes. Il en est de même de certaines organisations de la société civile telles que l'OMDH, l'AMDH, le Forum Justice et Vérité. Le Parti de l'Istiqlal vient de rejoindre ce mouvement revendicatif⁶⁰ en s'alignant sur sa Jeunesse. C'est aussi l'expérience politique en cours qui a incité plusieurs milieux à remettre à l'ordre du jour la question constitutionnelle en raison des insuffisances constatées dans le fonctionnement des institutions politiques et de la nécessaire transformation du régime politique marocain d'une monarchie gouvernante en une monarchie non pas forcément parlementaire, mais arbitrale. Ces insuffisances portent sur le bicaméralisme, sur la répartition des compétences entre le roi et le gouvernement et sur la justice.

Le bicaméralisme

L'introduction du bicaméralisme était pour le roi le moyen de maintenir la représentation des intérêts économiques et sociaux au sein du parlement marocain. C'est la raison pour laquelle la nouvelle réforme constitutionnelle prévoit l'élection de la chambre des représentants dans son intégralité au suffrage universel direct et la seconde, en l'occurrence la chambre des conseillers, au suffrage indirect. Dans les deux mémorandums transmis au palais royal en 1991 et en 1992, l'opposition avait demandé le maintien de la Chambre des représentants et l'élection de l'ensemble de ses membres au suffrage universel direct. Consciente de la volonté du roi de maintenir les catégories socio-professionnelles, elle avait demandé à ce que cette représentation soit transférée au conseil économique et social qui doit être créé par la nouvelle réforme constitutionnelle. Toutefois, lorsque en 1996, le roi a dévoilé les réformes constitutionnelles qui porteront essentiellement sur la création d'une seconde chambre, les partis de la Koutlah, dans leur mémorandum remis au Palais royal le 23 avril 1996, ont envisagé une seconde chambre en vue de parvenir, selon eux, à un consensus sur les principales réformes. Tout en prévoyant la même composition que celle prévue par l'actuelle Constitution, ils ont estimé que la chambre devrait avoir le dernier mot sur les textes législatifs en cas de divergence entre les deux chambres, à la lumière donc des dispositions de la Constitution de la V^e République. Les partis ont également inscrit dans leurs propositions la possibilité pour la seconde chambre de poser des questions orales et écrites et de recevoir des déclarations gouvernementales sans qu'elles soient soumises au vote. Si l'actuelle Constitution a accordé à la Chambre des représentants le dernier mot pour les textes législatifs – à condition qu'elle les approuve à la majorité absolue de ses membres –, elle a doté la seconde chambre du pouvoir de sanc-

60. Voir l'interview de M. Abbès El Fassi, secrétaire général du parti de l'Istiqlal in l'hebdomadaire *Al Ayyam*, 7-13/12/2001.

tion politique, c'est-à-dire le droit de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement par le vote de la motion de censure.

Si jusqu'à nos jours la Chambre des conseillers n'a pas usé de ce droit, l'expérience bicamérale en cours a posé des problèmes qui permettent de nous interroger sur son utilité. En effet, on a constaté que la chambre des conseillers s'est comportée au cours des premières années de cette législature comme un second parlement dans l'analyse des textes législatifs et dans sa mission de contrôle politique. En effet, la chambre des conseillers n'examinait généralement pas les projets de loi tels amendés et adoptés par la chambre des représentants, mais ceux déposés initialement par le gouvernement auprès de cette dernière. De plus, les conseillers interrogent les membres du gouvernement sur les mêmes questions déjà posées par les représentants ! Cette situation a conduit le roi Mohammed VI (discours d'octobre 1999) à mettre en garde le parlement contre ce comportement. À cela s'ajoute le budget coûteux alloué à cette seconde chambre qui s'élève à quelques 265 millions de dirhams. En outre, les conditions dans lesquelles les membres de cette chambre ont été élus en 1997 et le renouvellement du premier tiers de cette chambre en septembre 2000 avec l'utilisation de l'argent pour l'achat des voix des électeurs du premier degré ont conduit les observateurs et les politiques à mettre en question l'utilité du maintien de cette chambre ⁶¹.

C'est dans cette optique que la Jeunesse du parti de l'Istiqlal demande explicitement la suppression de la chambre des conseillers ⁶².

Dans le cadre des réformes proposées, plusieurs organisations demandent le renforcement des compétences du parlement. C'est le cas des trois organisations des droits de l'homme : OMDH, AMDH et Forum Justice et Vérité qui réclament l'élargissement de ses compétences de contrôle et d'investigation à l'égard des violations des droits de l'homme. Il est à rappeler, à cet égard, que la Koutlah dans les deux mémorandums présentés en 1991 et en 1992 avait également réclamé cette extension pour permettre au parlement de créer des commissions de contrôle et de baisser le quorum pour le dépôt des motions de censure. Il en est de même du domaine législatif dont l'élargissement était demandé afin que le parlement puisse statuer sur tous les traités et sur l'amnistie, qui demeurent toujours du domaine du roi, sauf les traités qui exigent un apport financier de l'État qui doivent être approuvés par le parlement.

La répartition des compétences entre le roi et le gouvernement

L'expérience de l'alternance ⁶³, a mis en exergue les limites de la gestion des affaires publiques par un gouvernement doté de peu de moyens constitutionnels dans un régime dominé encore par une conception du pouvoir assez

61. Voir O. Bendourou, *Le régime politique marocain*, op. cit. p. 253-256.

62. Déclaration de Mohammédia des 12 et 13 mai 2001.

63. Voir O. Bendourou, Les rapports entre le roi et le gouvernement, p. 95-105, in *Alternance et transition démocratique*, Actes du séminaire organisé à la Faculté de droit de Rabat les 20 et 21 avril 2000, Casablanca, Imprimerie Najah El Jadida, 2001.

théocratique. En effet, si l'on se réfère à la Constitution actuelle, on constate que le statut du Premier ministre dépend de la volonté royale. C'est le roi qui nomme le Premier ministre qui peut être issu de la majorité parlementaire ou en dehors d'elle. Si l'article 24 précise que le roi nomme les membres du gouvernement sur proposition du premier ministre, dans la réalité, comme nous l'avons souligné précédemment, certains titulaires des départements ministériels n'ont pas été proposés par le Premier ministre (Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Défense nationale, Habous et Affaires islamiques, Secrétariat général du gouvernement). Pire encore, la nomination de certains ministres s'est effectuée au moment où le Premier ministre se trouvait à l'étranger, comme la révocation de M. Driss Basri, ministre d'État à l'Intérieur, et la nomination de son successeur à ce département, M. Midaoui, et de M. Fouad Ali-El Himma, Secrétaire d'État à l'Intérieur. Cette situation pose le problème du contrôle de la constitutionnalité des actes du roi et de la nécessité de prévoir une instance constitutionnelle indépendante chargée de faire respecter le texte constitutionnel⁶⁴. Pour restreindre les prérogatives du roi dans sa faculté de mettre un terme à tout instant aux fonctions des ministres, la Koutlah avait proposé que cette décision ne pouvait intervenir que sur l'initiative du premier ministre, comme c'est le cas en France. Par ailleurs, la nomination des hauts fonctionnaires s'est souvent effectuée sans consultation préalable du Premier ministre et des ministres concernés, qui sont uniquement informés de la décision du souverain sans pouvoir s'y opposer. C'est le cas de la nomination des walis de régions et des gouverneurs, de certains directeurs centraux des ministères (cas récent du ministère du travail et de la solidarité...). En général, dans la nomination des hauts fonctionnaires, chaque ministre devrait proposer une liste de trois candidats sur lesquels doit se porter le choix du souverain. Or, le roi déroge souvent à cette règle et nomme des personnes en dehors de la liste, sur proposition de ses conseillers ou de son entourage. Cette situation qui est le prolongement des pratiques royales anciennes, pose le problème de la place du Premier ministre dans le régime politique marocain. D'autant plus que le texte constitutionnel ne précise pas l'autorité chargée de déterminer la politique générale du gouvernement. En effet, en combinant l'article 60 de la Constitution, qui fait obligation au Premier ministre nouvellement nommé de présenter son programme devant les deux chambres et solliciter la confiance de la Chambre des représentants, et l'article 66 qui précise que le conseil des ministres présidé par le roi, est saisi préalablement du programme gouvernemental, on peut estimer que la détermination de la politique générale du gouvernement doit être le fruit d'un accord entre le roi et le premier ministre. En outre, ce dernier doit s'assurer d'avance de l'accord de sa majorité à la Chambre des représentants. Autrement dit, le programme gouvernemental ne peut être forcément celui sur lequel la nouvelle majorité a obtenu sa victoire électorale, mais celui négocié entre cette dernière et le souverain, car la confiance que doit obtenir le gouvernement est double (roi et chambre des représentants). On est loin donc de la lecture parlementaire du texte constitutionnel. Or, il est aberrant qu'un gouvernement issu de la majorité parle-

64. Il faut préciser que dans le *journal officiel* les dahirs de nomination mentionnent toujours les nominations sur proposition du premier ministre. Mais, dans les communiqués officiels du Palais royal, aucune mention n'est faite au premier ministre.

mentaire ne puisse appliquer le programme sur lequel il a été élu. C'est la raison pour laquelle de nombreuses organisations politiques et de la société civile demandent des réformes constitutionnelles pour doter le Premier ministre des moyens susceptibles de lui permettre de mener à bien la politique générale gouvernementale. Dans cet ordre d'idée, la Koutlah a demandé, depuis son premier mémorandum de 1991, à ce qu'on accorde au gouvernement la tâche de déterminer la politique générale du gouvernement. Pour renforcer le statut du Premier ministre et le lier à la majorité parlementaire, ces partis avaient proposé depuis 1992 que l'on conditionne la nomination définitive du Premier ministre par le roi à l'approbation de son programme par la chambre des représentants. Il s'agit là d'un moyen permettant l'évolution de la monarchie vers le régime parlementaire.

Si aujourd'hui il n'y a pas de débats publics sur le détail des réformes constitutionnelles, certaines organisations politiques ou de la société civile prennent position pour les réformes (partis de la nouvelle gauche, OMDH, AMDH et du Forum Justice et Vérité)⁶⁵. Ces organisations ont insisté sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle dotant le pays d'une vraie séparation des pouvoirs et sur le renforcement du rôle de l'institution du premier ministre. Par ailleurs, la Jeunesse du Parti de l'Istiqlal préconise explicitement le droit du Premier ministre de présider le conseil des ministres et de doter le conseil de gouvernement du pouvoir de nomination dans des postes de hauts fonctionnaires dont ceux des walis et gouverneurs qui doivent travailler sous l'autorité du premier ministre⁶⁶. C'est le cas également des propositions de la Koutlah formulées en 1992 et 1996. Si aujourd'hui les partis de la Koutlah au pouvoir n'évoquent plus les réformes constitutionnelles, les propositions qu'ils ont formulé à plusieurs reprises avant 1998 demeurent néanmoins des références pour l'une des composantes de la Koutlah, à savoir l'OADP, qui continue de prôner la réforme des institutions constitutionnelles. Aujourd'hui, le Parti de l'Istiqlal estime pour sa part urgent de réformer le texte constitutionnel en rejoignant ainsi sa jeunesse⁶⁷.

La Justice

La justice occupe une place très importante dans le débat actuel au Maroc. Le ministre de la Justice M. Omar Azziman avait reconnu le 5 avril 1999 que la justice souffrait de nombreux maux, dont la corruption, les malversations etc⁶⁸... Il a, par ailleurs, précisé que les magistrats agissaient sur instruction⁶⁹. La réforme de la Justice fait partie du programme gouvernemental et du discours actuel du ministère. Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a insisté sur la réforme globale de la justice et la nécessité de

65. Recommandations du Colloque national sur les violations graves des droits humains précitées.

66. Déclaration de Mohammédia précitée.

67. Le secrétaire général du parti de l'Istiqlal estime toutefois que les réformes constitutionnelles peuvent intervenir après les élections alors que la Jeunesse du parti les considère comme urgent.

68. *Maroc-Hebdo*, 9-15/04/1999.

69. 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 ».

moderniser et de moraliser le système judiciaire. Par ailleurs, la Koutlah avait proposé, dans ses mémorandums toute une série de mesures en vue de lui assurer une indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif, pour garantir les droits et libertés des citoyens et renforcer l'État de droit et la démocratie. Or, plus de trois ans après la nomination du gouvernement Yousseoufi, aucune réforme n'a été entreprise. Le problème de l'indépendance de la justice se pose aujourd'hui avec acuité dans la mesure où de nombreux dossiers relatifs au détournement des deniers publics (CIH, MAP, Crédit agricole, CNSS, etc.) n'ont pu être instruits à la consternation générale des organisations des droits de l'homme. Par ailleurs, les révélations de l'ancien agent des services secrets, M. Ahmed Boukhari, sur l'identité des responsables de l'enlèvement et de l'assassinat de Mehdi Ben Barka lui ont provoqué des ennuis judiciaires au moment où des instructions ont été engagées en France pour l'entendre. En effet, la justice marocaine a organisé le procès de M. Boukhari, qui a abouti à son arrestation et sa condamnation à trois mois de prison ferme, pour émission de chèques sans provision. Cette procédure rapide, qui n'est pas habituelle au Maroc dans des procès pour le même genre de délits, a amené l'opinion publique à interpréter cette démarche comme un moyen d'empêcher M. Boukhari de se rendre en France⁷⁰. D'autant plus que dix jours après sa libération en novembre 2001, il était poursuivi pour diffamation⁷¹. Il a comparu au mois de décembre suivant et a été condamné de nouveau à la prison ferme⁷². Les avocats de M. Boukhari ont estimé que ce deuxième procès a été « programmé pour qu'une nouvelle condamnation continue de l'empêcher de se rendre à Paris pour témoigner sur la disparition de Mehdi Ben Barka »⁷³. À cela s'ajoute les différents procès quasi-expéditifs des responsables des journaux que nous avons examiné plus haut. La réforme de la justice est demandée également par les organisation des droits de l'homme (OMDH, AMDH, Forum Justice et Vérité⁷⁴, Transparency Maroc) et par certains investisseurs, en particulier étrangers, qui hésitent à investir dans le pays en l'absence de garanties suffisantes. La justice est non seulement considérée comme le pilier de la consolidation de l'état de droit, mais également comme garant du développement économique du pays.

Si les réformes constitutionnelles apparaissent indispensables, leur applicabilité demeure tributaire de la conception du pouvoir dans un régime politique, car un texte n'a de valeur qu'à partir du moment où il est applicable. C'est pourquoi la condition fondamentale consiste tout d'abord à

70. Bien que M. Boukhari se soit déclaré prêt à témoigner en France, il n'a pu toutefois honorer deux convocations du juge Jean-Baptiste Parlos, chargé de l'affaire Ben Barka. La première fois faute de passeport et la seconde en raison de son arrestation.

71. Ce procès a eu lieu suite à une plainte déposée par un ancien responsable d'un des services de renseignements M. Mohamed Achaachi et ses deux collègues MM. Abdelkader Sakka et Mohamed Mesnaoui. M. Boukhari avait mis en cause ces personnes dans l'enlèvement de Mehdi Ben Barka en 1965.

72. Il a été condamné à trois mois de prison ferme, à 100 000 dirhams de dommages et intérêt, somme qui doit être versée à chacun des plaignants et 20 000 dirhams d'amende.

73. Voir *Le Journal Hebdomadaire*, 8-14/12/2001. M. Boukhari a en effet reçu une nouvelle convocation du juge français Jean-Baptiste Parlos pour le 20 décembre à Paris. Il n'a pu se rendre en France faute de passeport.

74. Voir Recommandations du Colloque national sur les violations graves des droits humains précitées.

rendre effectif le texte constitutionnel par les gouvernants. Pour ce faire, il est nécessaire de redéfinir le régime politique marocain qui s'apparente aujourd'hui plus à une monarchie de droit divin qu'à une monarchie constitutionnelle. Ceci implique la remise en cause de l'interprétation telle qu'elle est donnée à la mission du roi en tant que commandeur des croyants et la nécessité de juridiciser les actes du roi ⁷⁵.

75. Voir O. Bendourou, *Le régime politique marocain*, *op. cit.*, p. 260-262.