

**Les apports des principales révisions
constitutionnelles au Maroc
(1992 et 1996)**

Abdallah HARSI*

Depuis son accession à l'Indépendance, le Maroc a connu trois constitutions différentes: celle de 1962, celle de 1970 et, enfin, celle de 1972 qui a subi des révisions importantes particulièrement en 1992 et en 1996. Ce sont ces deux révisions constitutionnelles qui vont faire l'objet de cette contribution.

Il convient, cependant, de rappeler brièvement dans cette introduction, l'architecture générale de la constitution de 1972, ainsi que les raisons qui ont conduit à sa révision aux dates indiquées.

En premier lieu, la constitution de 1972 attribue au Roi une place importante à l'égard du pouvoir exécutif, puisqu'il préside le conseil des ministres. Il nomme le Premier ministre et les ministres, qui sont responsables devant lui et devant la chambre des représentants. En outre, la constitution opère un partage du pouvoir administratif entre le Roi et le Premier ministre. Ce dernier exerce le pouvoir réglementaire, alors que le Roi détient le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires, pouvoir qu'il peut déléguer.

En second lieu, la constitution de 1972 instituait une chambre des représentants, dont les deux tiers étaient élus au suffrage direct et le tiers restant au suffrage indirect. Cette chambre vote les lois dans des matières limitativement fixées par la constitution. Le gouvernement peut également intervenir en matière législative, soit sur la base d'une loi d'habilitation, soit dans l'intervalle des sessions de la chambre des représentants, après autorisation des commissions intéressées.

Enfin, la constitution dispose à l'égard de l'autorité judiciaire et consacre des titres différents à la Haute cour, aux collectivités locales, au Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan et à la chambre constitutionnelle de la Cour suprême.

La révision constitutionnelle de 1992 trouve tout d'abord son origine dans le changement du contexte international à la fin des années 1980, marqué par la mondialisation des idées en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Plus directement, cette révision a été motivée par les réclamations insistantes des principales forces politiques, pour l'établissement de plus de démocratie.

* Professeur à la Faculté de Droit de Fes

Un Premier mémorandum en ce sens a été présenté au Roi le 9 octobre 1991, par le parti de l'Istiqlal et l'Union socialiste des forces populaires, suite d'ailleurs à leur rapprochement à la fin de la législature 1984-1992, plus exactement en 1990, date à laquelle ils ont présenté une motion de censure contre le gouvernement. Puis, après la constitution de la Koutla démocratique le 19 mai 1992 par ces deux partis, en plus du Parti du Progrès et du socialisme et de l'Organisation de l'Action Démocratique et Populaire, un deuxième mémorandum a été présenté le 19 juin 1992.

Le mémorandum du 9 octobre 1991 comprenait deux parties: la première est relative à la révision de la constitution, la seconde concerne l'organisation d'élections libres et transparentes.

Les propositions relatives à la révision constitutionnelles visaient, notamment, le renforcement du pouvoir de contrôle de la chambre des représentants sur le gouvernement, l'établissement de règles garantissant les droits de la minorité au sein de la chambre, le renforcement du rôle du Premier ministre et du gouvernement en général, la création d'un Conseil constitutionnel, du Conseil économique et social, l'institution du médiateur et l'établissement de garanties constitutionnelles en matière de droits de l'Homme.

Quant au mémorandum de la koutla du 19 juin 1992, les mêmes propositions ont été reprises, avec en plus la demande d'élever la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle.

Il faut noter qu'une grande partie de ces doléances a été acceptée et insérée dans le texte de révision voté le 4 septembre 1992.

Après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles, il y a eu l'organisation des élections législatives en 1993. Or, l'élection indirecte du tiers de la chambre des représentants le 17 septembre 1993 a été considérée par la Koutla comme entachée d'irrégularités graves et a réclamé son annulation. Plusieurs autres idées ont également été exprimées, notamment la nécessité de l'élection de l'ensemble des membres de la chambre des représentants au suffrage direct. Ce processus a abouti à la présentation au Roi par la Koutla d'un nouveau mémorandum au printemps de 1996, proposant, en particulier, le renforcement du rôle du gouvernement et l'institution d'un Parlement bicaméral, dans lequel la chambre élue au suffrage direct aurait la prééminence. Cette dernière doléance n'a pas été acceptée telle quelle: il y aura un parlement avec deux chambres à prérogatives presque égales, nous dirons presque identiques. Ce sera là le principal apport de la

révision constitutionnelle de 1996. Et l'on peut dire, à juste titre, que c'est la révision de 1992 qui a été la plus satisfaisante pour l'opposition.

De la lecture de l'ensemble des modifications introduites en 1992 et en 1996, on peut considérer que les principales innovations des révisions constitutionnelles concernent trois domaines: l'Etat de droit, le parlement et l'organisation administrative.

I - Le renforcement de l'Etat de droit

Les innovations tendant au renforcement du concept de l'Etat de droit ont été introduites lors de la révision constitutionnelle de 1992. Elles sont au nombre de trois.

A – L'affirmation de l'attachement aux droits de l'homme

C'est au niveau du préambule de la constitution qu'une disposition est ajoutée, par laquelle le Maroc, qui souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes des organismes internationaux dont il est membre, « réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus. »

Il s'agit là d'une proclamation d'ordre général et qui, pour s'imposer, doit être concrétisée soit par l'édition des textes législatifs adéquat, soit par l'adhésion à des traités internationaux.

En réalité, il s'agit d'une réaffirmation, la constitution marocaine ayant toujours énoncé dans son titre Premier certains principes et droits fondamentaux qui s'imposent aussi bien au législateur qu'à l'administration: principe du pluralisme politique et syndical (art. 3); de l'égalité de tous les marocains devant la loi (art. 5); du caractère islamique de l'Etat et de la liberté d'exercice des cultes (art. 6); de l'égalité de l'homme et de la femme en matière de droits politiques (art. 8); de la liberté d'opinion, d'expression et d'adhésion aux organisations syndicales et partis politiques (art. 9); de l'égalité d'accès aux fonctions et emplois publics (art. 12); du droit de tous à l'éducation et au travail (art. 13); du droit de grève (art. 14); du droit de propriété (art. 15); de l'égalité de tous devant les charges publiques (art. 17).

Il faut rappeler que la question des droits de l'Homme est devenue l'une des préoccupations majeures des pouvoirs publics marocains depuis 1990, date de la création du Conseil consultatif des droits de l'Homme. C'est une institution nationale spécialisée, chargée de donner des avis sur toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l'Homme, le respect et la garantie de leur plein exercice et à leur promotion ainsi qu'à la préservation de la dignité, des droits et des libertés des citoyens, des groupes sociaux et des collectivités.

B – La création du conseil constitutionnel

C'est également une innovation de la révision de 1992, par laquelle le Conseil constitutionnel est venu remplacer la chambre constitutionnelle. Pour saisir l'importance de cette mesure, il faut rappeler que la chambre constitutionnelle, dans la constitution de 1972, était créée au sein de la Cour suprême, qui est la plus haute juridiction du Royaume. Elle n'avait donc pas d'existence autonome. En outre, elle était compétente pour apprécier la conformité des lois organiques ou du règlement de la chambre des représentants à la constitution ; pour définir les domaines respectifs de la loi et du règlement à travers les techniques de l'irrecevabilité (art. 53) et de la "délégalisation" (art. 48) ; en matière de contentieux de l'élection des représentants ; enfin, elle était chargée du contrôle de la régularité des opérations référendaires.

Avec la création du Conseil constitutionnel et en plus de toutes ces attributions, le Conseil est également devenu compétent pour contrôler la constitutionnalité non pas uniquement des lois organiques ou de règlement de la chambre, mais également de toutes les lois. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 81 de la constitution, les lois votées mais en instance de promulgation peuvent être déférées au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la constitution par le Roi, le Premier ministre, le président de la chambre des représentants, ou le quart des membres de l'une ou de l'autre chambre.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel comprend six membres désignés par le Roi pour une durée de 9 ans, et six membres désignés pour la même durée, moitié par le Président de la chambre des conseillers, après consultation des groupes. Chaque catégorie de membres est renouvelable par tiers tous les trois ans. Le président est choisi par le Roi parmi les membres qu'il nomme. Cependant pour renforcer et garantir l'indépendance du président et des membres, la constitution dispose que leur mandat n'est pas renouvelable.

C- La Cour des comptes et les cours régionales des comptes

Deux remarques préliminaires doivent être faites à ce propos.

En Premier lieu la Cour des comptes existait bien avant 1996, en vertu d'une loi de 1979, mais la nouveauté réside dans l'élévation de cette juridiction spécialisée au rang d'institution constitutionnelle, ce qui est de nature à lui donner des garanties d'existence plus importantes.

Ensuite, des cours régionales des comptes sont créées pour la première fois, et cette création répond à deux exigences différentes. La première est la volonté de pallier les insuffisances du système de cour

unique au niveau central. La multiplicité des contrôles dont la cour était investie, le nombre élevé des comptes à traiter et l'éloignement géographique des communes, n'ont pas permis à la cour de jouer pleinement son rôle en matière de contrôle financier des collectivités locales.

La seconde exigence réside dans la volonté d'accompagner le développement récent de la décentralisation administrative. Les collectivités locales au Maroc sont les communes, les préfectures et les provinces et les régions.

La régionalisation du contrôle financier se justifie largement à plusieurs points de vue: l'évolution importante des ressources financières et humaines des collectivités locales; l'importance des attributions dévolues aux collectivités locales (les communes ont une compétence générale, les régions ont surtout des compétences à caractère économique).

Les compétences des cours régionales des comptes sont limitées au contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales. Elles n'exerceront donc pas d'attributions en matière de discipline budgétaire et financière qui demeurent du ressort de la cour des comptes. Cette règle est confirmée par l'article 48 de la loi sur la région du 2 avril 1997, qui se réfère à l'article 98 de la constitution.

Par ailleurs, l'article 47 de la même loi dispose dans son dernier alinéa qu'au cas où le conseil régional confirme son refus du compte administratif, le ministre de l'intérieur peut transmettre, par envoi motivé, le compte litigieux à la cour régionale des comptes, conformément à la législation en vigueur. Ces dispositions ont été étendues aux communes et aux préfectures et provinces par les nouvelles lois qui les organisent et qui ont été promulguées en 2002.

Actuellement, l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la cour des comptes et des cours régionales des comptes sont déterminées par la loi du 13 juin 2002 formant code des juridictions financières.

D - Dispositions diverses visant le renforcement de l'Etat de droit.

En plus de ce qui vient d'être exposé, la révision constitutionnelle de 1992 a apporté deux règles importantes visant à assurer la primauté de la loi et de l'organe législatif.

Tout d'abord, l'article 26 pose pour la première fois un délai pour la promulgation de la loi. Cet article dispose que "le Roi promulgue la loi dans les trente jours qui suivent la transmission par le gouvernement de

la loi définitivement adoptée". On peut considérer que cette nouvelle règle est le complément des dispositions relatives au Conseil constitutionnel et qui concernent l'appréciation de la conformité des lois à la constitution. En effet, il est normal qu'une loi définitivement adoptée, c'est-à-dire qui n'a pas été contestée devant ce conseil ou qui, après lui avoir été déférée et le cas échéant amendée puis votée, il est normal qu'elle soit promulguée dans un délai déterminé, et ce délai est d'autant plus important s'il est de courte durée, ce qui explique les trente jours exigés par la constitution.

D'autre part, et contrairement à l'état antérieur du droit, l'article 35 de la constitution, qui organise l'état d'exception et attribue au Roi des pouvoirs supplémentaires et qui peuvent être législatifs, cet article dispose expressément que la proclamation de l'état d'exception n'entraîne pas la dissolution du Parlement (la chambre des représentants dans le texte de 1992), ce qui signifie que cet organe continue à exercer normalement ses fonctions.

II - Structure et pouvoirs du Parlement

Deux innovations successives ont été adoptées à ce niveau. En 1992, les pouvoirs de contrôle du gouvernement par la Chambre des représentants ont été renforcés. En 1996, un Parlement bicaméral est venu remplacer la Chambre unique. Nous commencerons par la nouvelle structure de l'organe législatif.

I - Un parlement bicaméral

Il s'agit de l'innovation majeure de 1996. C'est ainsi que du point de vue de son organisation, le parlement est composé de deux chambres, la chambre des représentants et la chambre des conseillers.

Les membres de la chambre des représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct, selon le scrutin de liste à la représentation proportionnelle aux plus forts restes. Une liste nationale est réservée aux femmes dans la limite de trente sièges, les listes dites locales pouvant bien comprendre des candidates femmes. La composition de la chambre des conseillers est plus complexe : elle comprend dans la proportion des 3/5 des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé des représentants des collectivités locales, et dans une proportion des 2/5 des membres élus par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés. Les membres de la chambre des conseillers sont élus pour neuf ans, renouvelables par tiers tous les trois ans.

Quant aux prérogatives des deux chambres, elles sont identiques au niveau de l'initiative et du vote des lois. Un rôle prépondérant est cependant occupé par la chambre des représentants qui vote seule le programme du gouvernement après sa nomination par le Roi. En outre, en cas de désaccord des deux chambres sur un texte législatif et qu'un texte commun n'a pas été adopté par la commission mixte paritaire ou si celui-ci n'est pas adopté par les deux chambres, le gouvernement peut soumettre le projet ou proposition de loi à la chambre des représentants. Le texte est adopté si la chambre le vote à la majorité absolue. Enfin, en matière de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement, il existe deux différences importantes. La première est que le Premier ministre n'engage la responsabilité du gouvernement que devant la chambre des représentants. De son côté, cette dernière peut voter des motions de censure. La seconde différence est que la Chambre des conseillers peut voter des motions d'avertissement ou des motions de censure. La motion d'avertissement au gouvernement, votée à la majorité absolue, est adressée au Premier ministre qui doit présenter devant la Chambre la position du gouvernement sur les motifs de l'avertissement. La déclaration gouvernementale est suivie d'un débat sans vote. Quant à la motion de censure présentée par la seconde Chambre, son vote entraîne la démission collective du gouvernement.

B - Le renforcement du contrôle du gouvernement par le parlement

Adoptées dès la révision de 1992, les règles tendant à accroître la fonction de contrôle de la Chambre des représentants à l'égard du gouvernement ont été reconduites en 1996 en faveur du Parlement, devenu bicaméral.

Le rôle accru du Parlement à l'égard du gouvernement se manifeste dans trois domaines : le vote par la Chambre des représentants du programme du gouvernement après sa nomination, l'organisation des questions adressées aux membres du gouvernement et la possibilité de créer des commissions d'enquête parlementaires.

I - Le vote du programme gouvernemental par la Chambre des représentants

Cette nouvelle disposition s'ajoute aux deux procédures classiques déjà existantes et qui entrent dans la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement, à savoir la question de confiance et la motion de censure.

L'innovation est apportée par l'article 60 (59 dans le texte de 1992) qui rappelle dans son premier alinéa que « le gouvernement est

responsable devant le Roi et devant la Parlement », et dans son deuxième alinéa que « Après la nomination des membres du Gouvernement par le Roi, le Premier Ministre se présente devant chacune des deux Chambres et expose le programme qu'il compte appliquer ». L'article 60 ajoute, ce qui est nouveau, que « ce programme fait l'objet d'un débat devant chacune des deux Chambres. A la Chambre des représentants, il est suivi d'un vote dans les conditions prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 75 et avec l'effet visé au dernier alinéa de ce même article ».

Tout d'abord, ce vote n'existait pas auparavant; ensuite, la référence à l'article 75 fait entrer cette procédure dans le cadre de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants que cet article organise. Le vote de confiance du programme gouvernemental ne peut être refusé qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants. En outre, le refus de confiance entraîne la démission collective du Gouvernement.

Certains auteurs ont considéré qu'il s'agit d'une véritable investiture par le Parlement et avancent qu'après la nomination du gouvernement par le Roi, ce premier vote est l'occasion de confirmer l'existence d'une majorité parlementaire en faveur du Gouvernement. D'autres auteurs pensent qu'il ne s'agit pas d'investiture, mais uniquement d'une question de confiance relative au programme, car le texte constitutionnel parle de « démission », ce qui ne se conçoit que pour un Gouvernement déjà investi.

I - L'organisation des questions adressées aux membres du Gouvernement

Dans son article 55, alinéa 2, la constitution de 1972 disposait déjà que : « une séance par semaine est réservée, par priorité, aux questions des membres de la Chambre des Représentants et aux réponses du gouvernement. »

Cette disposition a été reprise en 1992, et un dernier alinéa ajouté au même article est intervenu pour renforcer cette technique de contrôle parlementaire en imposant un délai de réponse au gouvernement. C'est ainsi que, d'après cet alinéa: « la réponse du gouvernement doit être donnée dans les vingt jours suivant la date à laquelle le gouvernement a été saisi de la question ». Après la révision de 1996, la séance réservée aux questions doit avoir lieu dans chaque Chambre, le Parlement étant devenu bicaméral.

I - Les commissions d'enquête

Désormais, et depuis 1992, le Parlement dispose d'un moyen supplémentaire pour contrôler l'action de l'Exécutif et de l'administration dont il dispose. C'est ainsi que, outre les commissions permanentes, et à l'initiative du Roi ou à la demande de la majorité des membres de l'une des deux Chambres, le Parlement peut créer des commissions d'enquête pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à la chambre concernée. L'article 42 ajoute que ces commissions, qui ont un caractère temporaire, ne peuvent être créées relativement à des faits qui ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture de l'information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

Tels sont les apports significatifs des principales révisions constitutionnelles au Maroc. La pratique de la constitution révisée, et plus exactement pendant la législature de 1997 à 2002, a donné lieu à des appréciations divergentes. Au lendemain des élections législatives de 1997, un gouvernement dit d'alternance, dirigé par le principal parti de l'opposition, à savoir l'Union socialiste des forces populaires, a été désigné par le Roi. Il en a été déduit que la fonction du Premier ministre allait gagner en importance, d'autant plus que les révisions constitutionnelles ont innové en la matière, en mettant l'action du gouvernement sous la responsabilité du Premier ministre, de même que la nomination des ministres se fait désormais par le Roi sur proposition du Premier ministre. L'expérience a été appréciée différemment par les acteurs politiques, mais il est certain qu'un progrès a été réalisé, les domaines d'intervention du Roi et du Premier ministre en matière de politique générale de l'Etat ayant été clarifiés. Plus récemment, la notion même de « ministères de souveraineté » est devenue relative. Il s'agit des ministères auxquels le Roi désignait des personnalités non partisans : les affaires extérieures, l'Intérieur, la justice, les affaires islamiques et les habous. Dans l'actuel gouvernement, c'est un membre de l'USFP qui détient le portefeuille du ministère de la Justice. Le Roi continue également à exercer des compétences en matière religieuse (le ministère des habous est organisé par dahir alors que tous les autres ministères le sont par décret), mais récemment, et pour la première fois, le projet du code de statut personnel (inspiré du droit musulman) a été soumis au Parlement et prendra la forme d'une loi et non pas d'un dahir comme cela était le cas auparavant. Le Roi continue également à exercer, sur la base de l'article 19 de la constitution, des compétences en matière de protection des droits et libertés : c'est dans ce cadre que

l'institution du médiateur a été créée par dahir, mais il s'agit d'une autorité administrative indépendante qui ne prend aucune décision administrative. Dans le même sens aussi, est intervenu le dahir portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, mais il est spécifié dans le texte de création que des lois doivent être prises pour que cette institution exerce pleinement ses attributions. Ce qui a été le plus critiqué, par la doctrine et par l'opinion publique, c'est l'existence de la deuxième Chambre au Parlement. Il existe une tendance bien établie selon laquelle le rôle de cette Chambre peut très bien être rempli par le Conseil économique et social, prévu par la Constitution, mais qui n'est pas encore entré en fonction.