



**HAL**  
open science

# Un État de droit inachevé au Maroc : quelles implications pour la démocratisation et la garantie des droits fondamentaux ?

Omar Lahrichi

## ► To cite this version:

Omar Lahrichi. Un État de droit inachevé au Maroc : quelles implications pour la démocratisation et la garantie des droits fondamentaux ?. Chiara Amalfitano; Ilaria Anró; Lukas Rass-Masson; Julien Théron. L'État de droit : actes des ateliers doctoraux 2019 de l'Université Degli Studi Di Milano et de la European School Of Law Toulouse, 6, Presses universitaires de Toulouse 1 Capitole, pp.289-314, 2020, Cahiers Jean Monnet, 978-2-36170-216-8. hal-02931161

**HAL Id: hal-02931161**

**<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-02931161>**

Submitted on 8 Sep 2020

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

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

**Omar LAHRICHI**

*Université Lumière Lyon II*

**UN ÉTAT DE DROIT INACHEVÉ AU MAROC :  
QUELLES IMPLICATIONS POUR LA  
DÉMOCRATISATION ET LA GARANTIE DES  
DROITS FONDAMENTAUX ?**

**Résumé**

La conception de l'État de droit au XXI<sup>e</sup> siècle est fortement liée aux valeurs de la démocratie, de la séparation des pouvoirs, et de la protection des droits fondamentaux. Dans le contexte des « Printemps arabes », l'adoption de la Constitution de 2011 au Maroc en réponse aux manifestations du mouvement « 20 février » entrouvrit la perspective de l'établissement d'un « État de droit démocratique ».

La présente étude vise à examiner la portée juridique et démocratique de cette réforme dans un pays très marqué par l'autoritarisme et le clientélisme. L'analyse du texte constitutionnel démontre que la séparation des pouvoirs demeure fortement déséquilibrée en faveur de la monarchie, malgré le renforcement partiel dont bénéficient désormais les institutions représentatives et juridictionnelles. Cette disproportion des prérogatives conduit, lors de la mise en œuvre de la Constitution de 2011, à la réaffirmation du caractère autoritaire du régime politique. D'une part, on assiste à la décrédibilisation du processus de la démocratisation due au contrôle des majorités parlementaires et des gouvernements par la monarchie. D'autre part, la répression violente de la contestation sociale en 2017 témoigne de l'échec de la protection des droits fondamentaux par les différentes institutions constitutionnelles. À cet égard, plusieurs organisations chargées de la défense des droits humains critiquèrent les jugements prononcés contre les personnes détenues suite aux mouvements sociaux.

\*\*\*

Tout en ayant leurs dynamiques propres, les révoltes et révolutions dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord de 2011, appelées « Printemps arabes », partagent de nombreuses causes

structurelles comme l'autoritarisme des systèmes politiques, la prédation des économies nationales, ainsi que l'incapacité pour certains gouvernants d'acheter la paix sociale<sup>1</sup>. Les répercussions de ces soulèvements, où s'entonnait le célèbre slogan « Le peuple veut la chute du régime » (*al-sha'b yurîd isqât al-nidhâm*), diffèrent d'un contexte à l'autre. Si en Tunisie et en Égypte, les manifestations ont mené, dans un premier temps, à une transition démocratique, la répression exacerbée des protestataires en Libye, en Syrie et au Yémen a conduit à la chute violente des États.

Au Royaume du Maroc, l'impact de cette vague contestataire s'est traduit par la formation du mouvement « 20 février » qui, sans être révolutionnaire, permit l'expression de revendications réformistes et « surtout, une publicisation de critiques jusque-là chuchotées ou restreintes à un milieu privilégié »<sup>2</sup>. Certaines banderoles résumèrent ainsi les demandes des manifestants : « *Contre l'exploitation, la corruption et le despotisme* », ou encore « *Pour la chute du gouvernement, la dissolution du Parlement et une Constitution nouvelle, démocratique qui garantisse la liberté, la dignité et la justice sociale* »<sup>3</sup>.

La réclamation d'une nouvelle Constitution illustre le postulat de François Ost, selon lequel « *gouvernants comme gouvernés peuvent, au gré de leurs stratégies et de leurs intérêts, mobiliser le droit – qui est à la fois menace et ressource, arme et bouclier –, dans des sens les plus divers* »<sup>4</sup>. Du côté des gouvernants, la monarchie ne manqua pas de s'appuyer sur certaines dispositions des Constitutions marocaines (1962, 1970, 1972, 1992, 1996) pour affirmer et étendre son pouvoir d'une manière constante. Bien qu'elles affirment toutes dans leur 2<sup>e</sup> article que « *la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles* » ; le roi

<sup>1</sup> BAYART (Jean-François), « Retour sur les Printemps arabes », *Politique africaine*, n°133, 2014, pp. 153-175.

<sup>2</sup> HIBOU (Béatrice), « Le Mouvement du 20 février, le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc », *Dossiers du CERI* [en ligne], 2011, p. 1, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01024402>, consulté le 01/05/2019.

<sup>3</sup> VAIREL (Frédéric), *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 315.

<sup>4</sup> VAN MEERBEECK (Jérémie), « François Ost, *À quoi sert le droit ? Usages, fonctions, finalités* », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°77, 2016, p. 394.

Hassan II puis son successeur Mohammed VI se sont appuyés sur des interprétations extensives des missions inhérentes à leur statut d'*Amir Al Mouminine* (Commandeur des croyants), proclamées par l'article 19 de ces Constitutions, pour s'arroger de nouveaux pouvoirs :

« *Le roi, Amir Al Mouminine, Représentant suprême de la nation<sup>5</sup>, Symbole de son unité, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques* ».

Plusieurs politologues et constitutionnalistes ont qualifié cet article de « constitution implicite » et le statut de Commandeur des croyants de « supra-constitutionnel »<sup>6</sup>, tant ses usages et ses interprétations contrevenaient ou sortaient du strict cadre constitutionnel textuel. La supra-constitutionnalité du roi s'est d'abord affirmée avec le non-respect des modalités de révision de la Constitution du 14 décembre 1962 à l'occasion de l'adoption de la Constitution du 31 juillet 1970, dont le projet fut soumis directement au référendum lors de l'état d'exception<sup>7</sup>.

De même, cette supra-constitutionnalité a été graduellement consacrée par la jurisprudence de la Cour suprême qui immunisa graduellement les actes royaux, les *dahirs*, particulièrement à travers l'arrêt Société propriété agricole Abdelaziz rendu le 20 mars 1970. Cet arrêt estime que la fonction judiciaire relève en premier lieu du chef des croyants et que « *les décisions émanant de Sa Majesté ne peuvent faire l'objet que d'un recours gracieux tant que la Constitution n'a pas expressément attribué la connaissance du contentieux de pareilles décisions à une autre autorité* »<sup>8</sup>. Autre

<sup>5</sup> La qualité de Représentant suprême de la nation a été ajoutée à l'article 19 par la Constitution du 31 juillet 1970.

<sup>6</sup> EL MOSSADEQ (Rkia), « L'Interaction de l'explicite et de l'implicite dans la réforme constitutionnelle au Maroc », ARDANT (Philippe), VEDEL (Georges) (dir.), *Mélanges Philippe Ardant : Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris, LGDJ, 1999, p. 91.

<sup>7</sup> CUBERTAFOND (Bernard), *le Système politique marocain*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 61-62.

<sup>8</sup> ROUSSET (Michel), « De l'indépendance du pouvoir judiciaire au contrôle de l'administration : à propos d'une récente décision de la Cour suprême du Maroc »,

usage et non des moindres de l'article 19 C : l'exercice par le roi d'une compétence législative avec la création et la modification des statuts du Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH), de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (HACA), ou encore du Diwan Al Madhalim (devenu le Médiateur), alors qu'on aurait pu « *soutenir avec tout autant de raison que matériellement, leur contenu relevait du domaine de la loi* »<sup>9</sup>.

L'hégémonie symbolique et matérielle de la monarchie, particulièrement sur le plan institutionnel, s'est construite aux dépens des institutions représentatives et des forces politiques qui la contestaient. La Chambre des représentants, qui permit durant la première expérience parlementaire une réelle influence aux partis de l'opposition (Istiqlal et Union nationale des forces populaires), a perdu de sa représentativité démocratique avec la modification de sa composition<sup>10</sup> et la remise en cause de la sincérité des élections en faveur des « partis administratifs »<sup>11</sup>. L'ouverture politique

---

*Revue juridique et politique Indépendance et coopération*, vol. 24, n° 3, 1970, p. 349-556. Voir Cour suprême, Chambre administrative, 18 juin 1960, *A. RONDA* ; Cour suprême, Chambre administrative, 15 juillet 1963, *A. BENSOUDA* ; Cour suprême, Chambre administrative, 20 mars 1970, *Société propriété agricole Abdelaziz* ; Cour suprême, Chambre administrative, 6 mai 1977, *A. ZEMOURI v. ministre de la Justice*.

<sup>9</sup> ROUSSET (Michel), « l'Interprétation des pouvoirs du roi », *la Constitution marocaine de 2011 : analyses et commentaires*, Paris, LGDJ, 2012, p. 57.

<sup>10</sup> Le bicaméralisme inégalitaire de la Constitution de 1962 était en faveur de la Chambre des représentants, dont tous les membres étaient élus au suffrage universel direct (SUD), tandis que les membres de la Chambre des conseillers étaient désignés par des collègues d'élus locaux et de chambres professionnelles. Avec les Constitutions de 1970, de 1972 et de 1992, l'instauration du monocaméralisme s'accompagne de la modification de la composition de la Chambre des représentants, dont certaines catégories devinrent élues au suffrage indirect. Le retour au bicaméralisme et à une Chambre des représentants entièrement élue au SUD ne se fit qu'avec la révision constitutionnelle de 1996.

<sup>11</sup> Ces formations ont été fondées par des proches du pouvoir et favorisées par lui pour contrecarrer ses opposants dans les institutions représentatives nationales et locales. On peut citer l'exemple du Rassemblement national des indépendants (RNI), créé en octobre 1978, par l'ancien Premier ministre et beau-frère du roi Ahmed Osman ; ou encore l'Union constitutionnelle (UC), créée en 1983 par l'ancien Premier ministre Maâti Bouabid. Voir Santucci (Jean-Claude), « le Multipartisme marocain entre les contraintes d'un « pluralisme contrôlé » et les dilemmes d'un « pluripartisme autoritaire » », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, n°111-112, 2006, pp. 63-118.

réalisée dans les années 1990 avec des réformes constitutionnelles et la formation du gouvernement de « l'alternance » incluant l'opposition historique en mars 1998 permirent une relative libéralisation du régime politique mais échoua à réaliser une véritable démocratisation<sup>12</sup>.

En somme, le multipartisme marocain relève du « pluralisme autoritaire », où les formations sont contraintes par la répression d'« *accepter de continuer à jouer le jeu de l'intégration ou de la cooptation au risque d'affaiblir leurs assises sociales et d'augmenter leur discrédit populaire* »<sup>13</sup>. Lors des élections législatives de 2007, la montée en puissance de l'abstentionnisme et du Parti Justice et Développement (PJD) affichant un référentiel islamique eurent comme réponse la création du Parti Authenticité et Modernité (PAM) en 2008, par Fouad Ali El Himma, proche et actuel conseiller du roi Mohammed VI, pour le contrecarrer<sup>14</sup>. En parallèle à l'installation de cette crise de la représentation, les mouvements de protestation à caractère socio-économique se sont multipliés dans les petites et moyennes villes du Maroc, à partir des années 2000. Ceux-ci furent tantôt étouffés tantôt réprimés<sup>15</sup>. En revanche, le caractère politique des revendications du mouvement « 20 février » dans un contexte régional inflammable rendirent possible un autre traitement de leurs demandes.

Dès le début des mobilisations, les autorités ont mis en œuvre une stratégie sécuritaire visant à endiguer le mouvement social, au lieu de le nourrir avec une répression exacerbée<sup>16</sup>. Le roi Mohammed VI apporta rapidement une réponse politique avec l'annonce, lors de son discours du 9 mars, d'une révision constitutionnelle. Il y détermina

<sup>12</sup> FERRIE (Jean-Noël), « Fin de partie : l'échec politique de l'alternance et la transition prolongée », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 40, 2004, pp. 307-324.

<sup>13</sup> SANTUCCI (Jean-Claude), « le Multipartisme marocain entre les contraintes d'un «pluralisme contrôlé» et les dilemmes d'un «pluripartisme autoritaire» », *op.cit.*

<sup>14</sup> DALLE (Ignace), « Et au Maroc le roi parlait... », *le Monde diplomatique*, avril 2011, pp. 22-23.

<sup>15</sup> BENNAFLA (Karine), EMPERADOR BADIMON (Montserrat), « Le «Maroc inutile» redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouârfa », *Politique africaine*, n°120, 2010, pp. 67-86.

<sup>16</sup> VAIREL (Frédéric), *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée ?*, *op.cit.*, p. 319.

ses sept fondements, comprenant la consolidation de l'État de droit et la garantie de l'exercice des libertés, l'approfondissement de la démocratisation et de la séparation des pouvoirs, de même que la consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique. Au lieu de l'élection d'une assemblée constituante qui figurait parmi les requêtes les plus fortes du mouvement « 20 février », le monarque confia l'élaboration du projet constitutionnel à une commission consultative ad hoc, ce qui l'habilita à garder le contrôle de cette réforme cardinale<sup>17</sup>.

Bien qu'ils ne fussent pas les seuls éléments de la stratégie déployée par le régime politique, l'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum le 1<sup>er</sup> juillet<sup>18</sup> et l'organisation d'élections législatives anticipées réussirent à essouffler significativement le mouvement « 20 février »<sup>19</sup>. De ce fait, l'un des legs les plus conséquents de cet épisode contestataire est sans doute l'adoption de la Constitution de 2011, proclamant dès la première phrase de son préambule « *le choix irréversible de construire un État de droit démocratique* ».

Mais qu'en est-il véritablement de cet engagement ? Quelle est la véritable portée juridique et démocratique de cette réforme dans un pays fortement marqué par l'autoritarisme et le clientélisme<sup>20</sup> ? Avant d'approfondir nos questionnements, il serait judicieux d'examiner un tant soit peu les significations de cette expression synthétique qu'est « l'État de droit démocratique ».

Soumettre le pouvoir politique et les gouvernants au droit : tel pourrait être le credo de l'État de droit qui a été au fil de l'histoire l'objet d'une interprétation large et substantielle, et d'une autre restreinte et formaliste. On retrouve son origine étymologique en

<sup>17</sup> DESRUES (Thierry), « le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *l'Année du Maghreb* [en ligne], n°8, 2012, p. 35, <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/1537#text>, consulté le 05/05/2019.

<sup>18</sup> La Constitution de 2011 fut promulguée par le *dahir* n°1-11-91 du 29 juillet 2011, au *Bulletin officiel du Royaume du Maroc* (BORM) n°5964 du 30 juillet 2011, p. 1902.

<sup>19</sup> DESRUES (Thierry), « le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *op.cit.*, p. 71.

<sup>20</sup> ZAKI (Lamia), « le Clientélisme, vecteur de politisation en régime autoritaire ? », in DABÈNE (Olivier), *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, la Découverte, 2008, pp. 157-180.



Allemagne, où il apparut pour la première fois en 1798 sous le terme néologique de *Rechtsstaat*<sup>21</sup>, pour qualifier l'idéal kantien relatif à un État dont la sphère d'action est limitée par les droits naturels des individus. Dans cette perspective, la Constitution garantit : les droits de l'homme et la séparation des pouvoirs ; la suprématie de la loi élaborée par un Parlement élu ; un gouvernement représentatif ; et l'indépendance des juges<sup>22</sup>. Sous l'influence des juristes publicistes de l'Empire allemand (1871 à 1918), la conception jusnaturaliste du *Rechtsstaat*, où le droit s'impose à l'État, est abandonnée. L'affirmation selon laquelle l'État est l'unique source de droit les conduit à considérer que l'État ne peut être limité que par sa propre volonté (théorie de l'autolimitation)<sup>23</sup>. Malgré cette évolution favorable à la légitimation du régime de l'Empire, une acceptation libérale du *Rechtsstaat* s'est affirmée avec le développement du droit et des tribunaux administratifs pour encadrer et limiter la fonction exécutive<sup>24</sup>. Si l'assujettissement de l'administration à la loi est une première conquête, décrite en France par Raymond Carré de Malberg sous la locution de l'État légal<sup>25</sup>, la pleine consécration de l'État de droit réside pour ce juriste dans l'existence de garanties juridictionnelles contre l'éventuel arbitraire du législateur<sup>26</sup>. Le parachèvement de la théorie formaliste de l'État de droit revint au juriste autrichien Hans Kelsen (1881-1973), qui promut notamment l'instauration d'un contrôle a priori des lois pour vérifier leur conformité avec la Constitution. Le fait que la validité des normes juridiques chez Kelsen ne repose que sur des conditions de forme – d'émission ou de contenu par rapport aux normes supérieures – sans regard sur leur portée idéologique (autocratique, démocratique...) <sup>27</sup>

<sup>21</sup> Le *Rechtsstaat* signifie littéralement « État de droit », mais peut aussi avoir la traduction plus précise d'« État constitutionnel ». Voir FERNÁNDEZ-VILLAVARDE (Jesús), « Magna Carta, the rule of law, and the limits on government », *International Review of Law and Economics*, vol. 47, 2016, p. 26.

<sup>22</sup> CHEVALLIER (Jacques), *l'État de droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p. 16.

<sup>23</sup> MOCKLE (Daniel), « l'État de droit et la théorie de la *rule of law* », *les Cahiers de droit*, vol. 35, n°4, 1994, p. 850.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 850-851.

<sup>25</sup> CARRE DE MALBERG (Raymond), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920-1922, 2 t., 837 et 638 p.

<sup>26</sup> MOCKLE (Daniel), « l'État de droit et la théorie de la *rule of law* », *op.cit.*, p. 853.

<sup>27</sup> KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962, 496 p.



lui valut des critiques acérées, y compris chez les juristes positivistes. Pour Maurice Hauriou, ce formalisme poussé à son paroxysme est dangereux car « *en s'interdisant toute analyse du contenu des règles juridiques, il néantiserait l'idéal de justice qui est au principe même du droit* »<sup>28</sup>.

L'échec des démocraties majoritaires à prévenir la chute de la République de Weimar en Allemagne et de la III<sup>e</sup> République en France, le constat des atrocités de la Seconde Guerre mondiale et des violations des droits humains dans les pays communistes, confortèrent en Occident et au niveau international une conception large, substantielle et libérale de l'État de droit<sup>29</sup>. Dans la « Déclaration sur l'État de droit » adoptée le 24 septembre 2012, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) insiste sur le fait que « *les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie sont interdépendants, se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et principes fondamentaux, universels et indivisibles de l'ONU* »<sup>30</sup>. Ainsi, l'expression « État de droit démocratique » utilisée dans la Constitution marocaine pourrait renvoyer à un État de droit au service de la démocratie, assurant la séparation des pouvoirs, l'indépendance et les compétences nécessaires en même temps, aux institutions représentatives pour diriger les affaires publiques, et aux institutions juridictionnelles pour garantir les droits et libertés fondamentaux<sup>31</sup>.

Dans cet article, on examine en premier lieu les apports de la Constitution de 2011 à l'édification d'un « État de droit démocratique », apports qu'on estime insuffisants pour dépasser l'autoritarisme du régime politique : la séparation des pouvoirs y est sérieusement déséquilibrée en faveur de la monarchie, alors qu'elle n'est pas responsable devant la nation, contrairement au Parlement et au gouvernement ; tandis que le fonctionnement des institutions juridictionnelles continue de dépendre exclusivement du roi (I). Dans un second temps, on analysera la mise en œuvre de la Constitution de

<sup>28</sup> CHEVALLIER (Jacques), *l'État de droit*, *op.cit.*, p. 46.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 112-125.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>31</sup> La Constitution de 2011 consacre son deuxième titre aux « Libertés et droits fondamentaux » de différentes générations (civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux), qui sont énoncés par 22 articles (articles 19 à 40).

2011 qui impacta négativement le processus de la démocratisation et le respect des droits fondamentaux. Cette altération se retrouve surtout dans le contrôle des majorités parlementaires et des gouvernements par la monarchie, ainsi que dans la répression de la contestation sociale en 2017 et l'échec de la protection des droits fondamentaux par les institutions constitutionnelles (II).

## I. LA CONSTRUCTION INACHEVÉE D'UN ÉTAT DE DROIT DÉMOCRATIQUE

Ce premier titre est dédié à l'analyse des nouvelles dispositions de la Constitution de 2011 – qui échouèrent à établir un véritable État de droit démocratique. Bien que les prérogatives de la monarchie aient été diminuées et celles du gouvernement renforcées, il n'en demeure pas moins que le roi domine largement le pouvoir exécutif (I.1.). En outre, le Parlement souffre d'une rationalisation exacerbée de ses fonctions de législation et de contrôle, alors que la justice et la Cour constitutionnelle ne bénéficient toujours pas des conditions nécessaires à la réalisation de leur indépendance effective (I.2.).

### I.1. L'établissement d'une monarchie gouvernante malgré le renforcement partiel du gouvernement

En réponse aux revendications des manifestants, la Constitution du 29 juillet 2011 a introduit dans son article 1<sup>er</sup> alinéa 1 le caractère parlementaire de la monarchie au Maroc, en disposant que « *le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale* ». Le principe de la séparation des pouvoirs fut également consacré pour la première fois par l'alinéa 2 du même article. Cela dit, il serait hâtif d'en tirer des conclusions sur le changement de la nature du régime politique.

Intéressons-nous premièrement aux titres et aux missions du roi, qui furent réaménagés mais pas pour autant changés. Le contenu de l'ancien article 19 C a été scindé en deux articles constitutionnels. L'article 41 C réaffirme le statut du roi en tant que Commandeur des croyants mais confine son champ d'action au domaine religieux, en précisant dans son alinéa 5 que « *le roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui sont conférées de manière exclusive par le présent article* »<sup>32</sup>. Alors que l'article 42 C attribue au monarque de nombreux

<sup>32</sup> MELLONI (David), « le Nouvel Ordre constitutionnel marocain : de la

titres et missions en sa qualité de chef de l'État incluant ceux de Représentant suprême et Garant de la pérennité de l'État, d'Arbitre suprême entre ses institutions, de Protecteur du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens... Comme par le passé, ces missions sont susceptibles d'interprétations qui élargissent le domaine d'intervention royal, voire d'une tutelle sur les choix de la nation souveraine (art. 2 C)<sup>33</sup>. D'ailleurs, la célèbre formule de Carl Schmitt selon laquelle « *est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle* »<sup>34</sup> semble tout à fait rendre compte de la réalité du pouvoir au Maroc. À cet égard, le roi peut proclamer et mettre fin à l'état d'exception, avec des conditions de forme consistant en de simples consultations, comme cela s'est passé en 1965. La seule modification notable, c'est que le Parlement ne peut plus être dissout pendant l'état d'exception (art. 59 C). Toutefois, rien n'interdit au monarque de le faire avant sa proclamation.

En dépit de la confortation de la place du gouvernement dans l'architecture institutionnelle, la monarchie exerce toujours une prédominance dans l'exercice du pouvoir exécutif. Au nombre des modifications opérées, on retrouve l'adoption de l'appellation de « chef du gouvernement » au lieu de Premier ministre et sa nomination « *au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants, et au vu de leurs résultats* » (art. 47 al. 1 C).

Cette disposition vise à éviter la désignation d'une personnalité non partisane à la tête du gouvernement, comme cela s'est produit en 2002 en toute conformité constitutionnelle<sup>35</sup>. Toutefois, l'expression de cette conditionnalité démocratique reste large et offre au roi un grand pouvoir d'appréciation, particulièrement en cas d'échec du parti vainqueur aux élections à constituer sa majorité parlementaire. Notant que la Constitution de 2011 exige, pour l'investiture du

---

«monarchie gouvernante» à la «monarchie parlementaire» ? », *la Constitution marocaine de 2011 : analyses et commentaires, op.cit.*, p. 39.

<sup>33</sup> BENDOUROU (Omar), « la Nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *Revue française de droit constitutionnel*, n°91, 2012, p. 519.

<sup>34</sup> MELLONI (David), « la Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, vol. 145, n°2, 2013, p. 11.

<sup>35</sup> FERRIE (Jean-Noël), « Fin de partie : l'échec politique de l'alternance et la transition prolongée », *op.cit.*, p. 307.

gouvernement, l'obtention du vote de la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants en faveur de son programme (art. 88 C).

Une autre avancée démocratique est enregistrée dans le sens de la parlementarisation du régime politique consiste en l'absence de disposition relative au renvoi du gouvernement ou de son chef par le roi, mais qui reste très insuffisante au regard des modalités de la nomination et de la révocation des ministres, ainsi que celles concernant l'exercice du pouvoir exécutif<sup>36</sup>.

Pour ce qui est de la nomination des membres du gouvernement, il revient au roi de les désigner sur proposition du chef du gouvernement (art. 47 al. 2 C). Cette procédure a été l'un des apports démocratiques les plus considérables de la Constitution du 9 octobre 1992, qui attribua pour la première fois ce pouvoir de proposition au Premier ministre. Néanmoins, au regard de la pratique institutionnelle, les rois Hassan II et Mohammed VI se sont arrogé la désignation de certains ministères stratégiques, dits de « souveraineté ». Il s'agit particulièrement des départements de l'Intérieur, de la Défense nationale, des Affaires islamiques, de la Justice et du Secrétariat général du gouvernement. Selon les circonstances, cette liste est élargie ou restreinte<sup>37</sup>. S'agissant du renvoi des ministres, il existe un certain parallélisme des formes dans la mesure où cette compétence échoit au roi (art. 47 al. 3 C) et est seulement limitée par l'exigence formelle de la consultation du chef du gouvernement. Ce chef peut demander de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement (art. 47 al. 4 C), mais la décision finale revient au chef de l'État.

Ce bicéphalisme inégalitaire se poursuit au niveau de l'exercice du pouvoir exécutif. Le Conseil du gouvernement a été constitutionnalisé en tant qu'instance décisionnelle présidée par le chef du gouvernement (art. 92 C). Il délibère d'attributions importantes dont il était autrefois dépourvu, comprenant l'adoption des projets de lois et de décrets, et la nomination de certains responsables des administrations publiques désignés auparavant par *dahirs*. Parfois,

<sup>36</sup> MELLONI (David), « le Nouvel Ordre constitutionnel marocain : de la «monarchie gouvernante» à la «monarchie parlementaire» ? », *op.cit.*, pp. 7-45.

<sup>37</sup> BENDOUROU (Omar), « la Nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *op.cit.*, p. 521.

ces derniers s'en prévalaient pour entrer en conflit avec les ministres ou se dispenser d'appliquer leurs politiques<sup>38</sup>. La portée de cette réhabilitation reste limitée, si l'on sait que les prérogatives les plus stratégiques ont été dévolues au Conseil des ministres, présidé par le roi, qui peut théoriquement déléguer sa présidence au chef du gouvernement (art. 48 C).

Parmi ces pouvoirs figurent : les orientations stratégiques de la politique de l'État ; les projets constitutionnels et des lois organiques ; les orientations générales du projet de loi de finances ; les projets de lois-cadres ; les projets de textes relatifs au domaine militaire... Le Conseil des ministres délibère sur proposition du chef du gouvernement de la nomination des responsables de la Banque du Maroc (*wali*), des missions diplomatiques (ambassadeurs), des administrations territoriales (*wali* et gouverneurs), des administrations chargées de la sécurité intérieure, et des établissements et entreprises publics stratégiques qui sont précisés par une loi organique. Par conséquent, le programme gouvernemental ayant obtenu la confiance de la Chambre des représentants sera plus tard directement ou indirectement délibéré en Conseil des ministres, constituant de ce fait une entorse à la règle démocratique<sup>39</sup>.

## **I.2. La rationalisation extrême des fonctions du Parlement et l'indépendance inaboutie des institutions juridictionnelles**

Malgré l'adoption de la Constitution de 2011, la séparation des pouvoirs reste fortement déséquilibrée au profit de l'exécutif, empêchant l'existence de sérieux contre-pouvoirs capables de le contrôler et de le modérer. Cette situation s'explique par l'entérinement d'un parlementarisme fortement rationalisé, et par la dépendance excessive du fonctionnement de la justice et de la Cour constitutionnelle au roi.

### **I.2.a. La rationalisation extrême des fonctions du Parlement**

Le Parlement connut de nombreux aménagements constitutionnels, parfois accroissant ses pouvoirs et parfois augmentant sa dépendance – organique et fonctionnelle – au gouvernement. On note au préalable l'instauration d'un bicaméralisme inégalitaire au bénéfice de la Chambre des représentants (élue au suffrage direct), tout en

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 523.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 524.

confiant certaines missions spécifiques à la Chambre des conseillers (élue au suffrage indirect). De ce fait, les projets de lois doivent être déposés en premier lieu devant la première Chambre sauf s'il s'agit de projets relatifs aux collectivités territoriales, au développement régional ou aux affaires sociales (art. 78 C). En cas de désaccord, la Chambre des représentants adopte en dernier ressort le texte examiné (art. 84 C), avec une procédure beaucoup plus allégée que celle établie par la Constitution de 1996<sup>40</sup>.

Même si le programme gouvernemental est présenté et débattu devant les deux Chambres, l'investiture du gouvernement dépend de l'obtention de la confiance de la Chambre des représentants, exprimée par le vote de la majorité absolue de ses membres en faveur dudit programme (art. 88 C). La Chambre des conseillers ne peut plus renverser le gouvernement, mais simplement voter une motion d'interpellation obligeant le chef du gouvernement à se présenter devant elle dans un délai de six jours (art. 106 C).

Le Parlement a vu certains de ses pouvoirs confortés. Temporellement, il siège pendant deux sessions par an, d'au moins quatre mois chacune (art. 65 C) au lieu de trois mois auparavant. Le domaine de la loi a été élargi pour comprendre des matières sur lesquelles le roi intervenait fortement telles que l'amnistie, la nationalité, le statut des services et forces de maintien de l'ordre, ou encore le statut de la famille (art. 71 C). Les institutions autrefois créées par *dahirs*, comme le Conseil national des droits de l'homme – qui remplaça le CCDH – ou la HACA, relèvent désormais du domaine de la loi (art. 171 C). Le nombre de traités nécessitant l'approbation de la loi pour être ratifiés a été revu à la hausse, incluant ceux relatifs à la délimitation des frontières, au commerce, aux droits et libertés ou encore nécessitant des mesures législatives (art. 55 C). Dans la perspective d'accroître le contrôle du gouvernement, la nouvelle charte fondamentale prévoit que le chef du gouvernement réponde mensuellement à des questions de politique générale devant les deux Chambres (art. 100 C), et présente annuellement un bilan d'étape de l'action gouvernementale (art. 101 C)<sup>41</sup>. Dorénavant, les commissions

<sup>40</sup> BENABDALLAH (Mohamed Amine), « le Bicaméralisme dans la Constitution marocaine », *la Constitution marocaine de 2011 : analyses et commentaires, op.cit.*, p. 121.

<sup>41</sup> BENABDALLAH (Mohamed Amine), « l'Institution gouvernementale dans la

parlementaires peuvent demander à auditionner les responsables des administrations, des établissements et des entreprises publiques, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent (art. 102 C). Ces avancées censées revigorer le rôle du Parlement furent toutefois bornées par une rationalisation exagérée de son fonctionnement « *habilitant au gouvernement de contrôler le rythme et le contenu du travail parlementaire* »<sup>42</sup>.

À propos de la dimension organique de cette rationalisation, si la date du début des deux sessions est fixée constitutionnellement, il revient au chef du gouvernement de les clôturer par décret (art. 65 C). L'ordre du jour de chaque Chambre est établi par son bureau, mais selon l'ordre de priorité que le gouvernement a fixé<sup>43</sup>. La participation des parlementaires, notamment ceux de l'opposition, demeure peu protégée puisqu'une seule journée par mois – au moins – est réservée pour l'examen des propositions de loi (art. 82 C). Cette mesure est très peu ambitieuse lorsqu'on la compare, par exemple, avec les dispositions de l'article 48 de la Constitution française de 1958, réservant une séance par mois aux seules propositions de l'opposition et des groupes minoritaires. D'ailleurs, l'exercice du pouvoir législatif qui revient au Parlement (art. 70 C) est particulièrement conditionné par cette prééminence gouvernementale : l'initiative des lois est partagée entre le chef du gouvernement et les membres du Parlement (art. 78 C) ; le gouvernement est habilité à légiférer par décrets-lois durant les intersessions avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, textes qui doivent être ratifiés au cours de la prochaine session ordinaire (art. 81 C) ; le gouvernement peut contraindre les Chambres à se prononcer par un seul vote sur tout ou partie d'un texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui, la Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres (art. 83 C) ; lorsque le gouvernement engage sa responsabilité sur le vote d'un texte, la Chambre des représentants ne peut refuser son adoption qu'à la majorité absolue de ses membres (art. 103 C).

---

Constitution marocaine de 2011 », *l'Exception marocaine*, Paris, Ellipses, 2013, p. 101.

<sup>42</sup> EL MASLOUHI (Abderrahim), « Séparation des pouvoirs et régimes parlementaires », *la Constitution marocaine de 2011 : analyses et commentaires*, *op.cit.*, p. 101.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 102-103.



Cette capacité du gouvernement à assujettir les parlementaires fut amplifiée par son nouveau pouvoir de refuser leurs propositions et amendements, impliquant par rapport à la loi de finances une diminution des ressources ou l'aggravation des charges publiques (art. 77 C)<sup>44</sup>. Ajoutons que la capacité des parlementaires à contrôler le gouvernement diminua, car les commissions d'enquête prennent fin dès lors qu'une information judiciaire est ouverte pour les faits ayant motivé leur création (art. 67 C).

### **I.2.b. L'indépendance inaboutie des institutions juridictionnelles**

Au sujet de la justice, la Constitution de 2011 établit pareillement des modifications substantielles mais sans concrétiser sa pleine indépendance vis-à-vis de la monarchie. La justice, auparavant considérée comme une simple autorité, fut promue au rang de pouvoir judiciaire. La garantie de son indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif (art. 107 C) est déférée au roi. À ce titre, le chef de l'État préside le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ) (art. 56 C) et approuve par *dahir* la nomination des magistrats par ce conseil (art. 57 C). Contrairement à l'ancien Conseil supérieur de la magistrature dont la vice-présidence revenait au ministre de la Justice, le Premier président de la Cour de cassation remplit la fonction de Président-délégué du CSPJ. L'écartement du ministre de la Justice de ce conseil est considéré comme une avancée, dans la mesure où autrefois il engageait et encadrait toute la procédure relative aux sanctions disciplinaires des magistrats<sup>45</sup>. Afin de démocratiser la composition du CSPJ, le nombre de représentants élus des juges au CSPJ a été augmenté et représente à présent la moitié de ses membres.

D'après Omar Bendourou, cette mesure est insuffisante pour garantir l'indépendance de la justice vis-à-vis de la monarchie, si l'on sait que tous les membres du CSPJ sont directement ou indirectement nommés par le roi<sup>46</sup>. Cette dépendance risque de remettre en

<sup>44</sup> BENDOUROU (Omar), « la Nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *op.cit.*, p. 528.

<sup>45</sup> Voir le *dahir* n°1-74-467 du 11 novembre 1974 portant statut de la magistrature, promulgué au *BORM* n°3237 du 13 novembre 1974, p. 1578.

<sup>46</sup> BENDOUROU (Omar), « la Nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *op.cit.*, p. 532.

question la mise en œuvre des nouvelles dispositions de l'article 114 C relatives au respect de la légalité par les *dahirs*, assurant que « *tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente* »<sup>47</sup>.

Le même constat peut être dressé pour la nouvelle Cour constitutionnelle remplaçant le Conseil constitutionnel. Ses techniques de contrôle, jusqu'à présent limitées à une saisine a priori par les pouvoirs publics (art. 132 al. 2 C) ont été étoffées par la possibilité de soulever une exception d'inconstitutionnalité par les justiciables, s'ils estiment qu'une loi porte atteinte à leurs droits constitutionnels (art. 133 C). Le cas échéant, le constituant marocain n'a pas fait preuve d'une grande inventivité puisqu'il reprint presque intégralement les caractéristiques du dispositif de la Question prioritaire de constitutionnalité, établie en France par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (voir l'article 61-1 de la Constitution de 1958)<sup>48</sup>. La composition de la Cour constitutionnelle est toujours étroitement contrôlée par le roi, qui nomme son Président et la moitié de ses douze membres (art. 130 C).

Dans son essai « Considérations sur le Conseil constitutionnel marocain », Abdelkhaleq Berramdane s'attarda longuement sur les répercussions de cette dépendance sur les fonctions de l'ancien Conseil constitutionnel, qui sauvegardent la prééminence de l'institution monarchique<sup>49</sup>. De cette manière, il revint à l'ancienne Chambre constitutionnelle de la Cour suprême d'avoir reconnu l'existence d'un pouvoir réglementaire royal, avec sa décision du 17 octobre 1980, en se fondant sur les prérogatives de nomination du roi. En l'occurrence, ladite Chambre établit que le contenu de l'article 25 du statut du 1<sup>er</sup> mars 1963, relatif aux conditions d'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard des agents d'autorité, ne relevait ni du domaine réglementaire, ni du domaine législatif mais du pouvoir royal. Et ce en violation de la Constitution de 1972 qui réservait

<sup>47</sup> MELLONI (David), « le Nouvel Ordre constitutionnel marocain : de la «monarchie gouvernante» à la «monarchie parlementaire» ? », *op.cit.*, p. 21.

<sup>48</sup> GAUDEMET (Yves), « le Pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011 », *la Constitution marocaine de 2011 : analyses et commentaires, op.cit.*, p. 205.

<sup>49</sup> BERRAMDANE (Abdelkhaleq), « Considérations sur le Conseil constitutionnel marocain », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. 12, 1997, pp. 71-97.

l'exercice du pouvoir réglementaire au Premier ministre (art. 62 al. 1 C), et prévoyait que « *le roi exerce par dahir les pouvoirs qui lui sont expressément réservés par la Constitution* » (art. 29 al. 1 C)<sup>50</sup>.

## II. L'ALTÉRATION DU PROCESSUS DE LA DÉMOCRATISATION ET DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Le fonctionnement de tout régime constitutionnel est intimement lié aux caractéristiques de la vie politique du pays dans lequel il s'applique. En France, on ne saurait ignorer l'importance du fait majoritaire et de la cohabitation pour examiner les rapports de force entre les deux têtes de l'exécutif (le Président et le Premier ministre) ; ou bien aux États-Unis l'influence du fait partisan, qui relativise la réalité de la séparation stricte des pouvoirs. Ainsi, l'évaluation de la mise en œuvre de la Constitution de 2011 passe nécessairement par la connaissance des caractéristiques de la vie politique marocaine.

Dans ce deuxième titre, on examine la mise en œuvre de la Constitution de 2011 qui fut conditionnée par la volonté de la monarchie de réaffirmer sa mainmise sur les champs politique et institutionnel en « domestiquant » spécifiquement le PJD, arrivé en tête des élections législatives de 2011 et de 2016. Au moyen de son contrôle des majorités parlementaires et des gouvernements qui en sont issus, le roi put exercer l'essentiel du pouvoir politique et accroître ses prérogatives à travers les différentes lois organiques adoptées, décrédibilisant de ce fait le processus de la démocratisation (II.1.). Parallèlement à l'échec des institutions représentatives à s'affirmer en tant qu'acteurs autonomes (notamment après les élections législatives de 2016), la contestation sociale s'installa durablement dans de nombreuses régions défavorisées du pays et finit par être durement réprimée.

En analysant le cas du *Hirak* (mouvement protestataire) au Rif (Nord), on relève l'incapacité du Parlement et de la justice à agir en tant que véritables contre-pouvoirs vis-à-vis des excès de l'exécutif. Plusieurs organisations chargées de la défense des droits humains rapportèrent de nombreuses violations des droits fondamentaux

<sup>50</sup> ROUSSET (Michel), « Un phénix juridique au Maroc : le pouvoir réglementaire royal », *Revue juridique et politique Indépendance et coopération*, vol. 37, n° 3, 1983, pp. 636-644.

garantis par la Constitution de 2011, particulièrement ceux relatifs à l'intégrité physique et morale des personnes (art. 22 C), au droit à un procès équitable (art. 23 C), et aux libertés d'opinion et d'expression (art. 25 C) (II.2.).

### **II.1. L'affirmation de la prédominance de la monarchie à travers le contrôle des majorités parlementaires et des gouvernements**

Le mode de scrutin utilisé depuis les élections législatives de 2002 est le scrutin proportionnel au plus fort reste<sup>51</sup>, qui permet une répartition plus représentative des sièges mais au prix d'une plus grande difficulté à constituer des majorités parlementaires. Les résultats des élections du 25 novembre 2011 ont été marqués par la percée du PJD, qui obtint 107 sièges sur les 395 en jeu.

Dès le 29 novembre et conformément à l'article 47 de la Constitution, le roi nomma le secrétaire général du PJD, Abdelilah Benkirane, chef du gouvernement. Il s'agit pour la monarchie de « domestiquer » ces anciens opposants qu'elle contraignit, en 2002, à limiter le nombre de candidatures à la moitié des circonscriptions<sup>52</sup>. Au regard des résultats des élections, le nouveau chef du gouvernement ne pouvait faire autrement que constituer une majorité parlementaire hétérogène et fragile, à laquelle acceptèrent de participer l'Istiqlal (conservateur), le Mouvement populaire (sensibilité amazigh), et le Parti du progrès et du socialisme (ex-communiste). Pour Thierry Desrues, cette majorité parlementaire est « *prompte avant tout à se soumettre aux ordres de la monarchie... Dès lors, on voit mal comment les ministres de la formation islamiste pourraient s'autonomiser de la tutelle monarchique sans courir le risque de mettre en danger la solidarité gouvernementale et ses appuis* »<sup>53</sup>. Cette fragilité s'aggrava en mai 2013 à la suite du retrait de l'Istiqlal de la majorité gouvernementale et son remplacement par le « parti administratif » du RNI. Même si le PJD maintient le plus grand nombre de postes au sein du gouvernement, « il n'a ni la

<sup>51</sup> MOULINE (Nabil), « Le Maroc vote : les élections législatives en chiffres (1963-2011) », Casablanca, *Association TAFRA*, GMS Print, p. 7.

<sup>52</sup> SALGON (Jean-Michel), « Élections législatives : la transition avortée », *les Cahiers de l'Orient*, n°90, 2008, pp. 39-50.

<sup>53</sup> DESRUES (Thierry), « le Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections », *op.cit.*, p. 82.

majorité des portefeuilles ministériels ni les plus importants »<sup>54</sup>. Lui échappent le Secrétariat général du gouvernement, les départements de la Défense, de l'Intérieur, de l'Extérieur, de l'Économie et des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture et de la Pêche !<sup>55</sup>

Cette influence majeure de la monarchie sur le gouvernement et sa majorité parlementaire s'est traduite par l'adoption de lois organiques consolidant sa prééminence et affaiblissant l'autonomisation de l'action gouvernementale. La loi organique n°02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures<sup>56</sup>, prévue par les articles 49 C et 92 C susmentionnés, illustre d'une manière tangible ces évolutions antidémocratiques. Ce texte fixe la liste des établissements et entreprises publics stratégiques dont les responsables sont nommés au Conseil des ministres, et la liste complétant les fonctions supérieures objets de délibération au Conseil du gouvernement. Conformément à ses dispositions, le roi nomme les responsables des « bras » financiers de l'État (Caisse de dépôt et de gestion, Fonds Hassan II...), des établissements gérant les services publics névralgiques (Offices des chemins de fer, de l'électricité et de l'eau potable...), de même que les entreprises publiques stratégiques (Office des phosphates, sociétés de l'audiovisuel public...). De ce fait, l'autorité du chef du gouvernement sur ces responsables n'est pas clairement établie. Pour l'élargissement des pouvoirs du chef du gouvernement, les discussions parlementaires concernant cette loi organique ne furent pas d'un grand secours<sup>57</sup>. Les deux principaux partis de l'opposition

<sup>54</sup> DESRUES (Thierry), « la Fronde de l'Istiqlal et la formation du gouvernement Benkirane II : une aubaine pour la monarchie ? », *l'Année du Maghreb* [en ligne], n°11, 2014, p. 25, <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/2321>, consulté le 07/05/2019.

<sup>55</sup> « SM le roi préside la cérémonie de nomination des membres du nouveau gouvernement », *Agence marocaine de presse* [en ligne], 10/10/2013, <http://www.mapexpress.ma/actualite/activites-royales/sm-le-roi-preside-la-ceremonie-de-nomination-des-membres-du-nouveau-gouvernement/>, consulté le 07/05/2019.

<sup>56</sup> La loi organique n°02-12 fut promulguée par le *dahir* n°1-12-20 du 17 juillet 2012, au *BORM* n°6070 du 2 août 2012, p. 2487.

<sup>57</sup> Hormis l'ajout de la catégorie « des ministres plénipotentiaires » à la liste des responsables nommés en Conseil du gouvernement. Voir le rapport de la Commission de justice, de législation et des droits de l'homme de la Chambre des représentants relatif au projet de loi organique n°02-12, *la Chambre des représentants* [en ligne], session d'avril 2012, <http://www.chambrederesrepresentants.ma/sites/default/files/>

dans la Chambre des représentants (RNI, PAM), proches du palais, ont même déposé des amendements favorables à leur diminution<sup>58</sup>. L'affirmation de la suprématie de la monarchie sur le gouvernement eut lieu pareillement avec l'entrée en vigueur de la loi organique n°106-13 fixant le statut des magistrats<sup>59</sup>. Cette loi a soustrait au ministre de la Justice sa tutelle sur les magistrats du parquet pour la confier au procureur général près la Cour de cassation (art. 25 de ladite loi), directement nommé par le roi et qui peut mettre fin à son mandat avant terme (art. 22 de ladite loi). L'extension des compétences royales concerne également les nouveaux domaines législatifs. S'agissant par exemple du statut des services et forces de maintien de l'ordre (art. 71 C), le décret-loi n°2-16-814 du 30 septembre 2016, soumettant le personnel en fonction à la Direction générale de la protection civile aux règles de la discipline militaire, dispose dans son article 2 que « *le personnel de la protection civile et les médecins visés à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus sont soumis à un statut particulier fixé par dahir* ». Cette « dépossession » des prérogatives législatives du Parlement a été entérinée avec l'adoption du projet de loi n°20-17 portant ratification du décret-loi susmentionné, à l'unanimité, par les deux Chambres<sup>60</sup>.

Ces rapports de forces politiques et prérogatives juridiques habilent le monarque à se comporter en véritable chef de l'exécutif en initiant, poursuivant et contrôlant la réalisation des politiques publiques les plus considérables (infrastructures, industrie, agriculture, énergies renouvelables, aménagement du territoire...). Cette emprise royale sur l'action publique n'est pas sans générer de nombreuses situations de conflits d'intérêt, sachant que le roi figure parmi les plus importants hommes d'affaires du pays, comme le souligne Ahmed Benchemsi<sup>61</sup>.

---

loi/lect\_102.12\_lect\_1.pdf, consulté le 10/05/2019.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> La loi organique n°106-13 fut promulguée par le *dahir* n°1-16-41 du 24 mars 2016, au *BORM* n°6492 du 18 août 2016, p. 1313.

<sup>60</sup> Le décret-loi n°2-16-814 du 30 septembre 2016 fut publié au *BORM* n°6506 du 6 octobre 2016, p. 1540. La loi n°20-17 fut promulguée par le *dahir* n°1-17-42 du 30 août 2017, au *BORM* n°6605 du 18 septembre 2017, p. 5155.

<sup>61</sup> BENCHEMSI (Ahmed), « la Grande Corruption règne en maître au Maroc », *le Monde* [en ligne], 25/06/2012, [https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/25/la-grande-corruption-regne-en-maitre-au-maroc\\_1724410\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/25/la-grande-corruption-regne-en-maitre-au-maroc_1724410_3232.html), consulté le 12/05/2019. Pour comprendre le rôle du pouvoir politique dans la formation des grands groupes privés marocains, voir BERRADA (Abdelkader), SAID

Quant au rôle du chef du gouvernement Benkirane, celui-ci était astreint à défendre les réformes les plus délicates auprès de l'opinion publique (la décompensation, le régime des retraites...) <sup>62</sup>. Lorsqu'il voulut mettre en œuvre certaines mesures sociales, notamment pour le versement d'aides aux veuves, il rencontra des résistances au sein même de sa majorité et dut en appeler directement au roi <sup>63</sup>. En dénonçant le *Tahakkoum* (le téléguidage) et « l'État profond » qui saperait son action, Benkirane réussit en tant que secrétaire général du PJD à obtenir des succès importants aux élections territoriales de 2015 et aux élections législatives de 2016. Sa formation obtint encore plus de sièges à la Chambre des représentants, malgré l'insuffisance de ses réformes et l'appréciation mitigée de son action gouvernementale <sup>64</sup>.

Bien qu'il fut de nouveau désigné chef du gouvernement, Benkirane a été tenu en échec dans sa quête de majorité gouvernementale, par une coalition de partis politiques proches du palais, menée par le RNI et son président Aziz Akhannouch <sup>65</sup>. Après cinq mois de blocage, le roi le démit de ses fonctions le 15 mars 2017, en dehors de toute disposition constitutionnelle explicite. Pour ce faire, le monarque s'appuya sur une interprétation de l'article 42 de la Constitution en sa qualité de « *garant de la Constitution et de la bonne marche des institutions...* » <sup>66</sup>, au lieu d'appeler à de nouvelles élections. Il faut souligner que le PJD accepta cette décision alors que la saisine

---

SAADI (Mohamed), « le Grand Capital privé marocain », SANTUCCI (Jean-Claude) (dir.), *le Maroc actuel : une modernisation au regard de la tradition ?*, Paris, Éditions du CNRS, 1992, pp. 325-391.

<sup>62</sup> JAABOUK (Mohammed), « Caisse de compensation, retraites : Abdelilah Benkirane assumera toutes les réformes impopulaires », *Yabiladi* [en ligne], 21/01/2014, <http://www.yabiladi.com/articles/details/22579/caisse-compensation-retraites-abdelilah-benkirane.html>, consulté le 14/05/2019.

<sup>63</sup> ADOUA (Ahmed), « Fonds d'aide aux veuves : les coulisses d'un sauvetage royal », *le360* [en ligne], 02/12/2015, <http://fr.le360.ma/politique/fonds-daide-aux-veuves-les-coulisses-dun-sauvetage-royal-59099>, consulté le 14/05/2019.

<sup>64</sup> DESRUES (Thierry), « Le *tahakkoum* et la parlementarisation du régime politique marocain à l'aune des élections de 2016 », *l'Année du Maghreb* [en ligne], n°17, 2017, p. 19, <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/3291>, consulté le 23/05/2019.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>66</sup> « Communiqué du cabinet royal », *Agence marocaine de presse* [en ligne], 15/03/2017, <http://www.mapexpress.ma/actualite/activites-royales/communiquedu-cabinet-royal/>, consulté le 23/05/2019.



du Conseil constitutionnel – la Cour constitutionnelle n’ayant pas encore été installée –, par son groupe parlementaire, aurait permis de connaître sa position jurisprudentielle. Cet épisode fragilisa sérieusement la crédibilité du processus de la démocratisation, surtout après les concessions humiliantes consenties par le PJD pour diriger le gouvernement.

## II.2. L’échec de la protection des droits fondamentaux par les institutions constitutionnelles

Après le renvoi de Benkirane, le roi opta pour la nomination de Saad Eddine El Othmani, numéro deux du PJD, comme chef du gouvernement. Celui-ci réussit à former son gouvernement dès le mois d’avril 2017, en cédant à toutes les exigences d’Akhannouch concernant la formation de la majorité parlementaire, dont l’exclusion de l’Istiqlal, ainsi que l’intégration de l’UC et de l’Union socialiste des forces populaires. Signe du déclassement du PJD : Mustapha Ramid, l’un de ses leaders, quitta le ministère de la Justice – qu’il contribua à affaiblir – pour prendre le portefeuille des Droits de l’homme dans un contexte de plus en plus liberticide<sup>67</sup>. Simultanément à l’affaiblissement des institutions représentatives, la contestation sociale s’est déclenchée et installée dans les régions défavorisées, particulièrement au Rif (novembre 2016), à Zagora (octobre 2017) et à Jerada (décembre 2017). Tous ces mouvements de protestation furent violemment réprimés après l’échec des tentatives de médiation menées par les autorités<sup>68</sup>. On développe ci-dessous le cas du *Hirak* au Rif qui illustre par bien des aspects les répercussions de la concentration des pouvoirs sur les processus de la reddition des comptes et de la protection des droits fondamentaux.

C’est au cœur du « blocage » gouvernemental, fin octobre 2016, que se déclencha une grave crise dans la région du Rif, causée par la mort tragique de Mohcine Fikri. Ce commerçant fut écrasé dans une benne à ordures en essayant d’empêcher la destruction de sa cargaison d’espadons, confisquée pour avoir été pêchée pendant la période de

<sup>67</sup> DESRUES (Thierry), « Le Maroc en 2017 : gouverner la «monarchie exécutive» ou les logiques de l’autoritarisme », *l’Année du Maghreb* [en ligne], n°19, 2018, p. 16, <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/4289>, consulté le 24/05/2019.

<sup>68</sup> RACHIDI (Ilem), « Au Maroc, ces foyers de contestation qui ne s’eteignent pas », *Orient XXI* [en ligne], 17/04/2018, <https://orientxxi.info/magazine/au-maroc-ces-foyers-de-contestation-qui-ne-s-eteignent-pas,2396>, consulté le 25/05/2019.

repos biologique. Dans les villes de la région, plusieurs manifestations se sont tenues pour dénoncer la *Hogra* (l'injustice). Elles se transformèrent en un *Hirak* contre la corruption et la marginalisation socio-économique du Rif. La condamnation de sept personnes, dont des responsables locaux, à cinq à huit mois de prison dans le cadre de cette affaire, ainsi que les tentatives de médiation et les promesses des autorités d'accélérer le développement de la région se sont révélées insuffisantes pour calmer les manifestants<sup>69</sup>. En mai 2017, l'État recourut à l'approche répressive avec la dispersion des manifestations et l'arrestation de plus de 400 activistes. Les détenus n'ont pas tous été déférés devant le même tribunal, puisque « 53 d'entre eux, dont les leaders du mouvement, ont été transférés à Casablanca puis jugés dans un procès collectif qui a duré plus d'un an »<sup>70</sup>.

Au niveau politique, le roi rebondit sur la problématique du développement local à l'occasion du Conseil des ministres du 25 juin, en reprochant au gouvernement la non-réalisation dans les délais impartis des projets du programme « Al Hoceïma, phare de la Méditerranée », dont il a présidé le lancement en octobre 2015. Il ordonna la réalisation d'investigations par les inspections des ministères de l'Intérieur et des Finances, puis par la Cour des comptes qui lui remit son rapport le 29 juillet 2017. Lors de l'ouverture de la session parlementaire le 13 octobre, le monarque annonça un « séisme politique » qui prit forme quelques jours plus tard avec le renvoi de plusieurs ministres et hauts responsables. Le fait que les ministres du RNI aient été épargnés par le remaniement laisse penser que « c'est le parti qui a les faveurs du palais »<sup>71</sup> ; surtout que son patron, Akhannouch, ministre de la Pêche maritime depuis 2007, est directement concerné par le fléau de la pêche illégale mis en exergue par l'affaire Fikri. D'après Desrues, « à travers cette nouvelle crise gouvernementale, Mohammed VI montre qu'il entend assumer ses prérogatives et qu'il est à l'écoute du mécontentement

<sup>69</sup> MACE (Célian), « Rif marocain, la frange insoumise », *Libération* [en ligne], 23/06/2017, [https://www.liberation.fr/planete/2017/06/23/rif-marocain-la-frange-insoumise\\_1579132](https://www.liberation.fr/planete/2017/06/23/rif-marocain-la-frange-insoumise_1579132), consulté le 25/05/2019.

<sup>70</sup> « Maroc : Des verdicts entachés par des soupçons de torture », *Human Right Watch* [en ligne], 30/11/2018, <https://www.hrw.org/fr/news/2018/11/30/maroc-des-verdicts-entaches-par-des-soupcons-de-torture>, consulté le 27/05/2019.

<sup>71</sup> DESRUES (Thierry), « le Maroc en 2017 : gouverner la «monarchie exécutive» ou les logiques de l'autoritarisme », *op.cit.*, p. 35.

*de la population, tout en refusant d'être comptable du bilan du gouvernement et de l'administration de l'État* »<sup>72</sup>.

Le rôle joué par le Parlement dans le contrôle de cette crise peut être qualifié d'insignifiant. Les initiatives relatives à la création d'une commission d'enquête n'ont pas abouti et furent l'objet de surenchères politiciennes<sup>73</sup>. Sans oublier que la demande « inédite » du groupe parlementaire du PJD, relative à la convocation du directeur de la sûreté nationale dans le cadre de l'article 102 C<sup>74</sup>, fut tout simplement ignorée par la commission de l'intérieur de la Chambre des représentants (présidée par le PAM).

Du côté de la justice, les condamnations prononcées à l'encontre de manifestants et de certains journalistes à des peines d'un an à 20 ans de prison soulevèrent de sérieux doutes quant à son impartialité. La décision du tribunal de première instance de Casablanca du 26 juin 2018 condamnant l'ensemble des 53 accusés pour de multiples chefs d'accusation dont l'atteinte à la sécurité intérieure de l'État fut sévèrement critiquée par Human Rights Watch. Cette organisation souligne que les aveux des accusés auraient dû être annulés par le tribunal, comme l'a demandé leur défense, parce qu'ils auraient été obtenus par la contrainte et la torture. Les extraits des rapports « fuités » des médecins légistes, mandatés par le Conseil national des droits de l'homme, indiquent « *que les blessures subies par certains détenus présentaient «un degré de concordance élevé» ou «moyen» avec leurs allégations d'abus policiers* »<sup>75</sup>. Le 5 avril 2019, la cour d'appel de Casablanca confirma ces condamnations dont celle du journaliste Hamid El Mahdaoui pour « *non-dénonciation*

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>73</sup> BENARGANE (Yassine), « Hirak : aussitôt annoncée, la commission d'enquête parlementaire du PAM fait grincer des dents », *Yabiladi* [en ligne], 20/06/2017, <https://www.yabiladi.com/articles/details/54787/hirak-aussitot-annoncee-commission-d-enquete.html>, consulté le 25/05/2019.

<sup>74</sup> HACHLAF (Mohamed Hamza), « Hirak : le PJD veut convoquer Laftit et Hammouchi au Parlement », *Telquel* [en ligne], 03/06/2017, [https://telquel.ma/2017/06/03/hirak-pjd-veut-convoquer-laftit-el-hammouchi-au-parlement\\_1549224/?utm\\_source=tq&utm\\_medium=normal\\_post](https://telquel.ma/2017/06/03/hirak-pjd-veut-convoquer-laftit-el-hammouchi-au-parlement_1549224/?utm_source=tq&utm_medium=normal_post), consulté le 25/05/2019.

<sup>75</sup> « Maroc : des verdicts entachés par des soupçons de torture », *Human Rights Watch* [en ligne], *op.cit.*

d'une tentative de nuire à la sécurité intérieure de l'État »<sup>76</sup>. Le cas d'El Mahdaoui, qui couvrit le *Hirak* du Rif, n'est pas exceptionnel puisque de nombreux militants et journalistes ont été condamnés à des peines de prison pour des accusations relatives à la sûreté de l'État et au terrorisme. Selon Amnesty International, ces infractions sont « *définies de manière vague et excessivement large, vraisemblablement pour les punir d'avoir critiqué les autorités* »<sup>77</sup>. La sollicitation de la grâce royale est la seule issue politique offerte à ces condamnés pour retrouver la liberté. En août 2018, 188 d'entre eux furent graciés par le roi<sup>78</sup>, alors qu'une proposition de loi relative à l'amnistie générale pour les détenus des mouvements sociaux, déposée à la Chambre des représentants par deux parlementaires de la Fédération de gauche démocratique, le 29 juin 2018, est restée lettre morte<sup>79</sup>.

Tout au long de ce développement, nous avons observé comment les promesses de la Constitution de 2011 concernant l'édification de l'État de droit démocratique se sont progressivement évanouies lors de sa mise en œuvre. On peut imputer la responsabilité de cet échec aux déséquilibres de la séparation des pouvoirs présents dans la Constitution de 2011, ainsi qu'au quadrillage autoritaire des sphères politique et sociale marocaines. Les exemples de certaines monarchies en Europe (Belgique, Danemark, Norvège) prouvent que les limites démocratiques des textes constitutionnels

<sup>76</sup> « Maroc : verdict choquant contre des activistes et un journaliste », *Human Rights Watch* [en ligne], 10/04/2019, <https://www.hrw.org/fr/news/2019/04/10/maroc-verdict-choquant-contre-des-activistes-et-un-journaliste>, consulté le 27/05/2019.

<sup>77</sup> « Rapport 2017 : la situation des droits humains dans le monde », *Amnesty International* [en ligne], 22/02/2018, pp. 305-306, <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018FRENCH.PDF>, consulté le 27/05/2019.

<sup>78</sup> Agence France-Presse, « Le roi du Maroc gracie 188 personnes liées au mouvement de protestation » *Hirak, le Soir* [en ligne], 22/08/2018, <https://www.lesoir.be/174339/article/2018-08-22/le-roi-du-maroc-gracie-188-personnes-liees-au-mouvement-de-protestation-hirak>, consulté le 30/05/2019.

<sup>79</sup> Voir la proposition de loi n°92 relative à l'amnistie générale pour les détenus des mouvements sociaux, présentée par les députés Omar Balafrej et Mustapha Chennaoui, enregistrée le 29/06/2018, *la Chambre des représentants* [en ligne], [http://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/loi/92\\_2018.pdf](http://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/loi/92_2018.pdf), consulté le 30/05/2019.

– particulièrement au regard des compétences étendues des rois<sup>80</sup>  
– peuvent être tempérées, voire dépassées si la pratique politique et les conditions sociales le permettent. Or le régime politique marocain s’est spécialisé dans l’affaiblissement des « élites » et le soutien aux notables locaux qui, une fois élus, n’ont pas vraiment d’influence auprès de la population. Cela explique en partie l’échec des tentatives de médiation des autorités publiques avec les meneurs du *Hirak* au Rif<sup>81</sup>. Devant l’absence d’un cadre constitutionnel confortant la pratique démocratique et la reddition des comptes, tout l’enjeu pour atteindre le « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* »<sup>82</sup> repose sur la capacité des forces et des acteurs sociaux à se libérer de cette implacable main de fer.

---

<sup>80</sup> MELLONI (David), « le Nouvel Ordre constitutionnel marocain : de la «monarchie gouvernante» à la «monarchie parlementaire» ? », *la Constitution marocaine de 2011, op.cit.*, p. 30.

<sup>81</sup> BACHIR (Malek), Interview – Maâti Monjib : « Le régime marocain s’est spécialisé dans l’affaiblissement des élites », *Middle East Eyes*, 31/05/2017, <https://www.middleeasteye.net/fr/entretiens/interview-maati-monjib-le-regime-marocain-sest-specialise-dans-laffaiblissement-des>, consulté le 05/06/2019.

<sup>82</sup> Citation tirée du discours d’Abraham Lincoln prononcé le 19 novembre 1863 à Gettysburg (*The Gettysburg Address*).