

LA CONSTITUTION MAROCAINE DU 7 DÉCEMBRE 1962

Le 7 décembre 1962 le peuple marocain a approuvé à une très forte majorité (80 % de votants; 3 706 732 oui contre 112 879 non) le projet de constitution soumis au référendum par le Roi Hassan II. Ce texte, qui entrera en vigueur à la fin de 1963, a fait l'objet de jugements contradictoires.

Constitue-t-il, comme l'affirment certains, une révolution profonde des institutions et de la vie politique du Maroc, en substituant à une monarchie absolue et théocratique un régime constitutionnel démocratique de type moderne ? N'est-il au contraire, comme le prétendent les adversaires du projet, qu'un simple décor à l'abri duquel le Roi continuera d'exercer un pouvoir sans limites ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de replacer la constitution du 7 décembre 1962 dans l'évolution des institutions politiques marocaines, d'en analyser les dispositions essentielles et d'examiner les critiques qui lui ont été adressées.

I. — L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS POLITIQUES MAROCAINES

Rien ne serait plus faux que de s'imaginer que le texte adopté le 7 décembre dernier est venu combler un vide institutionnel total. Certes, le Maroc possède désormais pour la première fois de son histoire une constitution écrite, mais celle-ci, si elle innove sur de nombreux points, conserve, aménage et développe des principes et des institutions qui formaient, depuis plusieurs siècles, le régime politique coutumier de l'Empire chérifien.

Celui-ci n'était sans doute pas, au début du XX^e siècle, cette démocratie religieuse et paternelle idéale que certains se sont plu à décrire au temps du Protectorat. Mais il n'était pas davantage quelque satrapie orientale, gouvernée par un monarque divinisé et tout puissant régnant sur une foule indistincte et courbée. Les observateurs occidentaux de l'époque ont eu quelque peine à saisir l'esprit d'un régime si différent de ceux qui leur étaient familiers, et où se combinaient, de façon coutumière et plus ou moins instable, les principes du droit islamique, les traditions propres de la monarchie alaouite, au sein de laquelle le Roi devait être choisi, et enfin l'autonomie relative de groupements tribaux dont la force équilibrait le Pouvoir.

Dès le début du XX^e siècle, les souverains chérifiens éprouvèrent la nécessité d'ordonner et de rénover ce corps d'institutions traditionnelles. Ils

y furent en partie poussés par le désir de pouvoir opposer aux infiltrations européennes un Etat plus solide et d'allure plus moderne. Tel fut l'objet du projet de constitution élaboré en 1908. Ce projet confirmait le caractère musulman de l'Etat marocain et la position éminente du Sultan, Iman et défenseur de la Religion, commandant suprême des armées, maître de la politique intérieure et extérieure, mais il proclamait déjà un certain nombre de principes libéraux (liberté des cultes, liberté d'expression, égalité fiscale, liberté individuelle, droit de propriété) et instituait une représentation nationale, formée d'un Conseil de la Nation élu et d'un Conseil de notables. Ces dernières dispositions n'entrèrent pas en application. Le Maroc était alors à la veille de perdre sa pleine indépendance.

Si singulier qu'il puisse paraître, le Protectorat, qui provoqua tant de transformations au Maroc, fût pour celui-ci une époque d'hibernation presque totale en ce qui concerne les institutions politiques. Celles-ci se figent alors dans un conservatisme qui accuse l'aspect autoritaire et centraliste d'une monarchie qui, en fait, se trouve presque entièrement dessaisie du Pouvoir temporel par les autorités françaises. Cette situation s'explique aisément : le traité du Protectorat ne faisait pas obligation à la France d'introduire au Maroc des réformes politiques; il prévoyait seulement des réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires, l'engagement pris par la France de respecter la situation religieuse, et le prestige traditionnel du Sultan imposait même à la puissance protectrice de garder en matière d'institutions politiques une réserve dont elle s'est d'autant mieux accommodée que son action sur les autres plans s'en trouvait facilitée. De son côté, le Palais hésitait à entreprendre des réformes, dont il n'aurait pas été le seule maître et qui auraient pu compromettre le maintien d'une souveraineté marocaine, dont il demeurait le symbole et qu'il tenait d'autant plus à préserver qu'elle était en partie vidée de sa substance. Ce n'est que dans les dernières années du Protectorat que des transformations politiques intervinrent, mais elles furent inspirées par le seul souci des autorités françaises, aux prises avec le mouvement nationaliste dont Mohammed V avait pris la tête, de pérenniser le régime instauré en 1912. Il fut envisagé alors par certains d'instaurer en face du trône devenu réticent, puis hostile, une représentation populaire dont on espérait l'adhésion à un régime de co-souveraineté. Le projet demeura sans suite et on préféra, en 1953, démanteler le pouvoir du Sultan au profit d'organismes paritaires franco-marocains composés de fonctionnaires. Une telle réforme ne pouvait évidemment survivre au retour d'exil de Mohammed V.

Celui-ci, dès qu'il eût repris place sur le trône en 1955, manifesta son intention d'instaurer au Maroc un régime de monarchie constitutionnelle, dans le cadre duquel les Marocains participeraient à la gestion des affaires publiques. Mais il marqua en même temps son souci de ne pas précipiter cette évolution. « Notre première préoccupation, déclarait-il en 1956, a toujours été d'associer Notre peuple à la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants qualifiés. Mais il est nécessaire de procéder par étapes pour asseoir la démocratie politique que Nous voulons instaurer sur les bases de la maturité politique, de l'éducation politique, de l'éducation civique et de la promotion sociale ». Les étapes ainsi annoncées furent

jalonnées entre 1956 et 1962 par une série de réformes et de déclarations, dont la Constitution récemment adoptée est la conclusion naturelle. Ce fût tout d'abord la formation d'un Gouvernement, placé sous l'autorité d'un premier ministre, dont les membres étaient choisis, pour partie, en raison de leurs tendances politiques, et qui devait demeurer responsable devant le Roi jusqu'à la création d'assemblées élues : il y avait là l'annonce d'une forme parlementaire de Gouvernement. A l'automne 1956, était constitué un Conseil national consultatif, dont les membres étaient désignés, mais qui procédait à l'examen du budget et pouvait « interpellier » les ministres : c'était l'amorce d'un Parlement. En 1958, des dahirs reconnaissaient et organisaient les libertés de réunion, de presse et d'association : les fondements d'un régime de multipartisme étaient ainsi jetés. Enfin, en 1960, les Marocains et Marocaines élixaient des conseils municipaux, en faisant pour la première fois l'expérience du suffrage universel.

Dans le même temps, une Proclamation royale adressée le 8 mai 1958 sous forme de message par Mohamed V au peuple marocain et la loi fondamentale du Royaume édictée par Hassan II le 2 juin 1961 définissaient les principes fondamentaux sur lesquels serait bâtie la future constitution : caractère musulman de l'Etat, souveraineté nationale, institution monarchique, représentation populaire, libertés individuelles et publiques.

II. — L'ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION

Il semble qu'en 1956 Mohammed V ait envisagé la réunion d'une Assemblée constituante élue chargée d'élaborer la Constitution. Mais ce projet n'eût pas de suite et le 3 novembre 1960, le Roi créait un Conseil constitutionnel de 78 membres nommés par lui, qui devait « établir des institutions démocratiques dans le cadre de la monarchie constitutionnelle, tout en respectant les principes fondamentaux de l'Islam et le caractère propre du Maroc ». Les membres du Conseil furent choisis parmi toutes les tendances et toutes les régions du pays. Cet organisme ne put s'acquitter de la tâche qui lui avait été confié : les représentants de l'Union nationale des forces populaires, partisans de l'élection d'une assemblée constituante, refusèrent d'y siéger; de graves dissensions opposèrent les leaders des autres fractions politiques et certains quittèrent le Conseil, qui ne put donc fonctionner.

C'est sans doute cette expérience malheureuse, qui incita Hassan II à adopter une procédure d'élaboration toute différente et dont le caractère secret fit l'objet de vives critiques de la part de l'opposition, qui reprocha notamment au Roi d'avoir fait appel au concours de juristes étrangers, plus ou moins suspects d'esprit « réactionnaire ». Le projet de constitution fût préparé en quelques mois au cours de l'année 1962. Bien que les conditions dans lesquelles ce travail fût accompli n'aient pas été rendues publiques, on peut affirmer sans risque d'erreur que le Roi — qui a fait de fortes études juridiques et a toujours porté un intérêt très vif aux problèmes de droit public — a tenu un rôle essentiel dans l'élaboration et la rédaction même du texte constitutionnel. Celui-ci fut publié le 18 novembre 1962, date anniversaire

de l'accession au trône de Mohammed V et présenté au peuple, qui devait l'adopter trois semaines plus tard, dans une allocution royale (1).

III. — LA CONSTITUTION DU 7 DÉCEMBRE 1962

Elle se présente sous la forme d'un document assez bref de 110 articles précédés d'un court préambule et répartis en douze titres : dispositions générales (des principes fondamentaux; des droits politiques du citoyen; des droits économiques et sociaux du citoyen); de la Royauté; du Parlement (organisation, pouvoirs, fonctionnement); du Gouvernement; des rapports entre les pouvoirs; de la Justice; de la Haute Cour de Justice; des collectivités locales; du Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan; de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême; de la révision de la Constitution; dispositions transitoires.

Le texte constitutionnel est rédigé de manière claire et précise : principes et règles y sont exprimés sous une forme normative, sans commentaires ni justification.

a) *Les principes.*

Ceux-ci ne figurent pas dans le préambule, qui constitue seulement une déclaration d'intention de politique extérieure, où il est affirmé que le Royaume du Maroc est une partie du grand Maghreb, un Etat africain qui s'assigne comme objectif la réalisation de l'Unité africaine et un membre actif des organismes internationaux déterminé à œuvrer pour le maintien de la paix et de la sécurité dans le Monde. C'est essentiellement dans le titre I que se trouvent définis les principes sur lesquels est fondée la « monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale » qui constitue le régime politique du Maroc. Ces principes s'ordonnent autour de deux idées fondamentales : le Maroc est un Etat musulman; le régime politique marocain est une monarchie d'inspiration démocratique libérale.

La constitution n'établit pas un Etat laïc. L'Islam demeure la religion du Royaume, dont la devise est « Dieu, la Patrie, le Roi ». Celui-ci, qui, bien que le texte constitutionnel ne le dise pas expressément, ne peut être que de religion musulmane, et porte le titre « d'Amir Al Mouminine », commandeur des croyants, est chargé de veiller au respect de l'Islam. Les dispositions relatives à la religion musulmane ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle. L'Etat marocain n'est cependant par un Etat « confessionnel » : la nationalité et la citoyenneté n'y sont pas subordonnées à l'appartenance à la communauté musulmane; la constitution n'apporte de modification sur ce point ni aux dispositions du Code de la nationalité promulgué en 1957 qui prévoit la possibilité pour des non-musulmans de naître ou de devenir marocain, ni à la règle traditionnelle, selon laquelle les israélites d'origine maro-

(1) Le référendum constitutionnel du 7 décembre 1962 est étudié dans un autre article du présent annuaire. C'est la raison pour laquelle il n'en sera pas traité ici.

caine ont toujours été considérés comme faisant partie de la nation marocaine. L'Etat garantit d'autre part à tous le libre exercice des cultes.

On notera que si le caractère musulman de l'Etat marocain est explicitement confirmé par la Constitution, celle-ci, à la différence de la constitution tunisienne, ne lui reconnaît pas le caractère arabe. Il y est dit seulement que l'arabe est la langue officielle du Maroc.

L'inspiration démocratique du régime institué par la Constitution ressort de l'affirmation par celle-ci — dans une forme qui s'apparente à celle des constitutions des pays occidentaux et où l'on ne trouve pas trace du vocabulaire politique de démocraties populaires — des grands principes démocratiques traditionnels : souveraineté nationale, séparation des pouvoirs, suffrage universel, égalité des citoyens devant les charges et les fonctions publiques, etc.

Mais la Constitution ne se borne pas à proclamer ces principes généraux, auxquels les régimes les plus dictatoriaux rendent eux-même hommage. Elle affirme l'existence des droits individuels et des libertés publiques et en garantit l'exercice par des dispositions précises. Tous les citoyens possèdent la liberté de circulation et d'établissement, la liberté d'opinion et d'expression, la liberté d'association. Le domicile est inviolable, la correspondance secrète; le droit de propriété ne peut-être limité que par la loi. Enfin, la prohibition du parti unique et la liberté reconnue à chacun d'adhérer à toute organisation syndicale et politique de son choix excluent légalement la possibilité d'instauration d'un régime totalitaire.

b) *Les institutions et leurs pouvoirs.*

On peut, dans une brève analyse comme celle-ci, se contenter de citer les institutions accessoires créées ou confirmées par la Constitution : Conseil Supérieur de la magistrature, qui propose les magistrats à la nomination royale et veille à l'application des garanties qui leur sont accordées en matière d'avancement et de discipline; Haute-Cour de Justice, devant laquelle les membres du Gouvernement sont responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions; Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan, dont la composition sera fixée par une loi organique, qui arrête le projet de Plan; Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême, qui approuve, avant promulgation, les lois organiques prises pour l'application de la Constitution, arbitre les conflits entre Gouvernement et Parlement sur la répartition des matières entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, statue sur la régularité de l'élection des membres du Parlement et des opérations de référendum; collectivités locales, préfectures, provinces et communes, dont l'existence se trouve constitutionnellement garantie, et qui élisent des assemblées administratives.

Le fonctionnement du nouveau régime repose sur trois institutions essentielles : la Royauté, le Parlement et le Gouvernement.

La Royauté domine tout l'édifice constitutionnel de la hauteur de son rang, de sa fonction et de ses pouvoirs. Le texte approuvé le 7 décembre dernier introduit en ce qui la concerne une innovation considérable : la

Couronne du Maroc et ses droits constitutionnels sont désormais héréditaires et se transmettent aux descendants mâles en ligne directe et par ordre de primogéniture de S.M. le Roi Hassan II. Jusqu'alors le Roi devait appartenir à la famille alaouite, mais tout membre mâle de cette famille remplissant les conditions requises pour remplir la fonction de Khalife pouvait être chargé de ces fonctions par le choix ou l'approbation des autorités religieuses ou sociales, dont l'intervention était en principe nécessaire pour l'investiture du souverain. Le Roi, dont la personne est inviolable et sacrée, se voit confirmé par la Constitution dans son rôle de symbole de l'unité de la Nation ainsi que de la pérennité et de la continuité de l'Etat, de protecteur de l'Islam, de la Constitution et des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectifs. Les pouvoirs que lui attribue la Constitution sont considérables et ils le sont d'autant plus que le Gouvernement est responsable devant lui et exerce de ce fait, sous son autorité, les attributions que la Constitution confie au ministère (initiative législative, décrets-lois et règlements, direction de l'administration, convocation du Parlement en session extraordinaire, etc.). En matière législative, le Roi promulgue la loi sans condition de délai, il peut la soumettre à référendum ou à une nouvelle lecture, il décide, dans le cas où les deux chambres du Parlement n'ont pu se mettre d'accord sur un projet, du sort de celui-ci. En matière exécutive, il est le chef suprême des armées, nomme aux emplois civils et militaires, signe et ratifie les traités, déclare la guerre et fait la paix, nomme et révoque le premier ministre et les ministres, préside le Conseil des ministres, le Conseil supérieur de la Magistrature et le Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan et peut dissoudre la Chambre des représentants. Ces pouvoirs reçoivent une extension considérable, lorsque l'intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements susceptibles de mettre en cause le fonctionnement des institutions constitutionnelles : dans ce cas, le Roi peut, après avoir consulté les Présidents des deux Chambres et adressé un message à la Nation, proclamer, par décret royal, l'état d'exception; il est alors habilité, nonobstant toutes dispositions contraires, à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale et le retour au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles, et met fin à l'état d'exception lorsqu'il le juge possible.

Le Parlement, formé d'une Chambre des représentants élue pour quatre ans au suffrage universel et d'une Chambre des Conseillers composée pour 2/3 de membres élus par les assemblées locales et pour 1/3 de membres élus par les chambres professionnelles, ne possède pas — et de loin, des pouvoirs aussi étendus. Il détient, certes, le pouvoir législatif, mais sa compétence à cet égard est limitée de plusieurs manières : la promulgation de la loi n'est enfermée dans aucun délai; le Roi peut soumettre à une approbation par référendum tout projet ou proposition de loi, une délibération préalable des chambres n'étant nécessaire que s'il s'agit d'un projet de loi; dans l'intervalle des sessions — qui sont au nombre de deux, de deux mois par an — le Gouvernement peut prendre, avec l'accord des commissions intéressées des deux chambres, des décrets-lois qui sont soumis à la ratification parlementaire au cours de la session suivante; enfin, l'article 48 définit de manière restrictive et impérative le domaine de la loi, qui comprend : les droits indi-

viduels et collectifs, les principes fondamentaux du droit civil et du droit pénal, l'organisation judiciaire du Royaume, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat; toute autre matière relève du pouvoir réglementaire.

Le Parlement possède aussi des pouvoirs budgétaires; il vote la loi de finances et approuve le plan; mais si le budget n'est pas voté le 31 décembre, le Gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation; quant aux dépenses d'investissement résultant de l'application du Plan, elles ne sont votées qu'une seule fois lors de l'approbation de celui-ci et sont reconduites automatiquement pendant la durée de son exécution. En matière de politique extérieure, le Parlement n'intervient que pour autoriser la déclaration de guerre et la ratification des traités engageant les finances de l'Etat. Enfin, si le Gouvernement est responsable devant la Chambre des représentants, la motion de censure doit être approuvée par la majorité absolue des représentants, trois jours francs au plus tôt après son dépôt, et si elle est votée, ne peut être suivie d'une nouvelle motion de censure avant l'expiration d'un délai de un an.

Entre le Roi et le Parlement, le Gouvernement occupe une position d'intermédiaire, puisqu'il doit jouir, pour se maintenir au pouvoir, de leur double confiance. Composé d'un premier ministre et de ministres nommés et révoqués par le Roi, il possède des pouvoirs assez étendus dans les domaines législatif et exécutif. L'initiative des lois lui appartient concurremment aux membres du Parlement; il peut, comme on l'a vu, légiférer par décrets lois dans l'intervalle des sessions et, à toute époque, recevoir délégation du Parlement pour prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Il veille à l'exécution des lois et dispose de l'administration. Mais la Constitution ne le charge pas de définir et d'appliquer la politique de la Nation; celle-ci paraît bien demeurer du ressort du Roi, dont le premier Ministre se borne à exposer aux deux Chambres, après sa nomination, le « programme » qu'il compte appliquer.

Au terme de cette analyse, des juristes européens se demanderont sans doute si le régime qui vient d'être décrit peut-être qualifié de monarchie constitutionnelle. Si l'on entend par cette expression un régime où le roi règne, mais ne gouverne pas, elle ne peut certainement pas être appliquée au régime adopté par le Maroc le 7 décembre 1962. Mais, si l'on ne retient que le sens commun des termes qui la composent, elle exprime bien la nature de ce régime qui ordonne autour de la Royauté un ensemble d'institutions représentatives et de caractère libéral.

IV. — LES CRITIQUES FAITES A LA CONSTITUTION

L'opposition marocaine, qui avait réclamé en vain l'élection d'une assemblée constituante, n'a pas fait campagne pour l'abstention en raison seulement des conditions dans lesquelles le projet soumis au référendum avait été élaboré. Elle a formulé contre ce projet au cours de la campagne élec-

torale de très vives critiques et ses représentants à la Chambre reprendront sans nul doute ces critiques lors des futurs débats parlementaires.

Ces critiques procèdent de points de vue différents. Les uns ont reproché au Roi d'avoir élaboré une constitution « réactionnaire » et « rétrograde », où des apparences démocratiques cacheraient mal la réalité du pouvoir absolu. La brochure diffusée par le secrétariat de l'Union nationale des forces populaires et où celui-ci analysait le projet gouvernemental portait comme titre : « Une constitution pour le pouvoir absolu ». M. Lahbabi, pour sa part, concluait ainsi un article paru dans « Maroc-Informations » : « Dans notre recherche du Parlement, de ses droits, de l'étendue de l'exercice de ses droits, nous avons partout rencontré le Roi. Au bout du compte, le Parlement peut légiférer, si le Roi le permet et dans les limites où il le permet. Notre recherche de la démocratie nous fait déboucher sur les institutions d'une « démocratie » du bon plaisir, sur la catégorie des « Constitutions-Mon Bon Plaisir ». Les critiques de cet ordre ont émané des éléments les plus jeunes et les plus « modernistes » de l'opposition et ce sont elles qui ont été le plus souvent et le plus vivement utilisées au cours de la campagne référendaire.

Mais des critiques d'une autre nature ont été formulées par des « traditionnalistes », comme le Fqih Larbi El Alaoui, qui ont dénoncé les atteintes que le projet portait, selon eux, aux principes du droit musulman par l'adoption de l'hérédité monarchique et l'institution d'un pouvoir législatif. Sur le premier de ces deux points, ils rappelaient que le droit musulman exige l'investiture du Khalife par l'acte de la « beia » qui constate que le nouveau souverain remplit les conditions légales requises pour exercer ses fonctions, et exprime en même temps l'adhésion de la communauté musulmane à sa désignation. Sur le second point, ils faisaient valoir que l'existence du corps de règles religieuses et civiles constituant la loi coranique est exclusive de la notion même d'une fonction législative : les gouvernants ont pour seul rôle d'appliquer ce corps de règles et, le cas échéant, d'en préciser les modalités d'exécution.

Cette dernière critique procède d'une querelle de mots : l'institution d'un organe législatif, chargé d'édicter des règles de caractère général, ne signifie évidemment pas la méconnaissance des prescriptions coraniques, que le législateur devra respecter. La première critique possède davantage de poids : la Constitution a certainement innové, en instituant le système héréditaire, dont l'approbation par le peuple marocain a, en quelque sorte, investi de la fonction royale, par une sorte de « beia » collective et préalable, tous les descendants mâles en ligne directe et par ordre de primogéniture de S. M. Hassan II. L'innovation ne saurait cependant surprendre et ne traduit pas des préoccupations qui seraient propres au souverain actuellement régnant. Depuis fort longtemps déjà les souverains alaouites, comme beaucoup d'autres souverains musulmans, ont eu le souci de garantir la pérennité de leur dynastie et en même temps celle de l'Etat, en substituant le principe d'hérédité à des règles de transmission du pouvoir d'une application incertaine. Le projet de constitution de 1908 disposait déjà : « L'héritage du sultanat revient, selon les anciennes coutumes, au plus proche des aînés ».

Quoiqu'il en soit, ces diverses critiques ont été sans influence apparente sur le corps électoral marocain. Sans doute n'étaient-elles pas contradictoires dans leur essence, car les droits de la communauté musulmane pouvaient être invoqués au même titre et en même temps que la souveraineté nationale à l'encontre de l'institution de la Royauté héréditaire. Mais, en fait, l'opposition émoussait la force de ses attaques, en reprochant au projet de constitution d'être à la fois « réactionnaire » et « moderniste ». Les critiques des éléments « traditionnels » souffrirent aussi de ne pas être unanimes : Si Allal El Fassi recommanda vivement l'adoption « d'un projet qui va dans le sens des traditions et de l'esprit du Maroc monarchique ». Quant à celles des éléments « avancés », elles procédaient de conceptions politiques qui sont encore étrangères à la grande majorité du peuple marocain.

Celui-ci a vu, dans le vote qui lui était demandé, l'occasion de renouveler le pacte qui le liait à la Couronne et a donné ainsi au référendum constitutionnel le sens dont le Roi avait voulu le charger. Celui-ci déclarait, dans son message à la Nation au lendemain des résultats du référendum : « Ce vote unanime s'adresse à ma personne, à l'institution que je représente, à la haute mémoire de Mon regretté Père. Le Maroc a renouvelé sa confiance en la monarchie, symbole de l'unité et de la grandeur de la Nation. Il l'a fait garant de son avenir au nom de son passé ».

V. — LE SENS ET LA PORTÉE DE LA CONSTITUTION

Ainsi, replacée dans l'évolution politique du Maroc, la nouvelle Constitution n'apparaît pas comme un événement révolutionnaire. Elle ne rompt ni avec les principes ni avec les traditions sur lesquels reposait depuis plusieurs siècles le régime du pays. La Royauté conserve la place éminente qui fût toujours la sienne. Les assemblées représentatives nationales et locales rempliront désormais la fonction de conseil qui n'avait jamais été organisée dans le passé sur une base aussi large et de façon aussi régulière. Enfin et surtout, l'Islam continuera d'inspirer la vie sociale et politique du Maroc, sous l'autorité du Souverain qui est chargé de veiller à son respect.

Il importe d'insister sur ce dernier point. Une lecture rapide de la Constitution pourrait, en effet, laisser l'impression que les dispositions normatives de ce texte renferment tous les éléments constitutifs de l'organisation politique et sociale du Maroc. En réalité, le texte constitutionnel ne se suffit pas à lui-même. Le régime qu'il établit repose sur des principes traditionnels d'une valeur supérieure. Selon l'article 19, le Roi, Amir Al Mouminine, est symbole de l'Unité de la Nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat; c'est lui qui veille au respect de l'Islam et de la Constitution et qui protège les droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Ce n'est certainement pas là une simple déclaration de principe, dépourvue d'effet juridique. Le Roi est ainsi constitué garant et gardien de la substance même de la communauté marocaine. Est-ce aller trop loin que d'admettre qu'il pourra et devra même refuser de promulguer une loi qui y porterait atteinte et qu'il détient, à ce titre, une compétence implicite et

générale que n'épuise pas l'énumération que la Constitution fait de ses pouvoirs ? Il ne semble pas; et le nouveau régime ne paraît pas exclure pour l'avenir l'intervention de décisions de justice qui se fonderont sur des déclarations du Souverain, comme l'a fait l'arrêt qui a prononcé en 1960 pour le motif suivant la dissolution du parti Communiste marocain : « Attendu que S. M. le Roi Mohammed V a, à plusieurs reprises, proclamé que toute idéologie qui se réclamait du matérialisme était contraire aux principes religieux dont Il est le gardien spirituel... que, notamment, dans le discours qu'Elle a prononcé à l'occasion du 32^e anniversaire de Son accession au Trône, Sa Majesté s'est ainsi exprimée... qu'Elle a ainsi désigné directement et sans ambiguïté les doctrines s'inspirant du marxisme léninisme et les a proscrites comme portant atteinte aux principes religieux dont Elle a proclamé qu'ils étaient à la base même de la vie du pays... ».

La Constitution maintient donc un régime traditionnel et fort et ses adversaires ont souligné avec raison qu'elle attribue à la représentation nationale des pouvoirs moins étendus que ceux que cette dernière possède, par exemple, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Elle a cependant introduit dans l'organisation et la vie politique du Maroc des innovations considérables en elles-mêmes et qui peuvent constituer les germes de développements ultérieurs. C'est la première fois dans l'histoire du Maroc que l'ensemble de la population est associée de manière habituelle et organique à la gestion des affaires publiques soit par la voie du référendum, soit par l'intermédiaire d'assemblées élues, dont le fonctionnement et les pouvoirs sont fixés de manière précise. Pour la première fois aussi, pouvoir législatif et pouvoir exécutif ne sont plus entièrement réunis dans les mêmes mains. Enfin la Constitution, qui proclame et garantit les droits individuels et les libertés publiques, ne peut être modifiée qu'avec le consentement du peuple. Mais il y a plus : en interdisant la création d'un parti unique, en permettant à chacun d'adhérer à toute organisation politique ou syndicale de son choix, la Constitution instaure les garanties d'un système libéral, qui valent mieux que toutes les déclarations de principe. Le nouveau régime marocain se distingue ainsi, et à son avantage, de la plupart de ceux qu'ont adoptés au cours de ces dernières années les nouveaux Etats indépendants.

On peut certes regretter que la Constitution ne soit pas plus audacieuse sur certains points. L'article 48 notamment définit de manière fort restrictive, et en des termes qui prêtent à équivoque, la compétence législative du parlement. Le rôle de la chambre constitutionnelle est également fort réduit. Dans l'ensemble cependant, le nouveau régime paraît bien correspondre, sinon aux vœux de tous les milieux évolués, du moins à la conception que se font du pouvoir et de la vie politique la grande majorité des Marocains. Il est significatif que la quasi totalité des électeurs qui ont choisi le 17 mai 1963 des candidats de l'opposition, dont ils approuvent sans doute le programme économique et social, n'aient pas obéi aux consignes de boycottage du référendum et se soient prononcés en faveur du texte constitutionnel. En approuvant celui-ci, les Marocains ont d'abord manifesté leur confiance dans la Royauté et dans la personne de Hassan II, qui demandait « à ses fils » de ratifier le pacte existant entre Lui et eux. Rien cependant n'interdit de penser qu'ils n'aient pas aussi compris et apprécié à sa juste valeur le geste du Souverain,

votant, le 7 décembre, en même temps que tous ses « sujets » qui, a-t-il dit, sont désormais « ses concitoyens ». Le caractère ambigu de ce scrutin traduit bien la nature d'une Constitution qui, fidèle au passé, n'en est pas moins largement ouverte sur l'avenir.

Louis Fougère.