

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE MAROC

N° 145

| | |
|--|----|
| DAVID MELLONI La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains | 5 |
| AHMED BENCHEMSI Mohammed VI, despote malgré lui | 19 |
| MYRIAM CATUSSE Au-delà de « l'opposition à sa Majesté » : mobilisations, contestations et conflits politiques au Maroc | 31 |
| BERTRAND MATHIEU L'émergence du pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011 | 47 |
| HICHAM BEN ABDALLAH EL ALAOU L'autre Maroc | 59 |
| YOUSSEF BELAL L'Islam politique au Maroc | 71 |
| KAMAL EL MESBAHI La prévention de la corruption au Maroc, entre discours et réalité | 83 |

| | |
|--|-----|
| AHMED BENCHEMSI Presse: le Printemps perdu | 99 |
| KHADIJA MOHSEN-FINAN Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie | 105 |
| FOUAD ABDELMOUMNI Le Maroc et le Printemps arabe | 123 |
| CHRONIQUES | |
| VANESSA BROCHOT Le sondage d'opinion, attribut de la démocratie ou manipulation de l'opinion | 143 |
| REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2012) | |
| PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT | 155 |
| CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2012) | |
| PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL | 171 |
| Summaries | 203 |

LE MAROC EST ÉTUDIÉ PAR

FOUAD ABDELMOUMNI, activiste marocain du Mouvement pour les droits humains et la démocratie, et ancien détenu et « disparu » du temps de Hassan II, est économiste, gestionnaire et consultant pour le développement rural et la microfinance en Afrique et dans les pays arabes.

HICHAM BEN ABDALLAH EL ALAOUI, chercheur associé à l'université Stanford, en Californie, est diplômé de Princeton et de Stanford, et créateur d'une fondation pour la recherche en sciences sociales sur l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient (<http://moulayhichamfoundation.org/fr>). Il est le cousin germain du roi Mohammed VI.

YOUSSEF BELAL, professeur de sciences politiques, enseigne à l'université Columbia à New York, est l'auteur de *Le Cheikh et le Calife. Sociologie religieuse de l'islam politique* (Éditions de l'École normale supérieure, 2011). Il est également l'auteur de plusieurs rapports pour les Nations unies (yb2256@columbia.edu).

4 AHMED BENCHEMSI, chercheur en sciences politiques à l'université Stanford, est le fondateur de *TelQuel* et *Nichane*, les deux magazines les plus lus au Maroc, et a été désigné meilleur journaliste du monde arabe à deux reprises par l'Union européenne. Ses récents écrits sont regroupés sur www.ahmedbencchemsi.com.

MYRIAM CATUSSE, politiste au CNRS (Institut de recherche sur le monde arabe et musulman, Aix-en-Provence), enseigne à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence et à Science Po Paris. Elle est notamment co-auteur (avec Mounia Bennani-Chraïbi et Jean-Claude Santucci) de *Scènes et coulisses des élections. Les législatives de 2002 au Maroc* (Karthala, 2004) et de « Le Maroc de Mohammed VI : mobilisations et action publique » (*Politique africaine*, n° 120, janvier 2011 avec Frédéric Vairel).

BERTRAND MATHIEU, professeur à l'École de droit de la Sorbonne-Université Paris-I, préside l'Association française de droit constitutionnel. Il est membre du Conseil supérieur de la magistrature et dirige la revue *Constitutions* (prb.mathieu@orange.fr).

DAVID MELLONI, professeur de droit public à l'Université de Haute-Alsace, est un spécialiste du droit marocain. Enseignant à l'École de gouvernance et d'économie (EGE) de Rabat, il est chercheur associé au Centre de recherche sur l'Afrique et la Méditerranée (CERAM) et conseiller auprès du Centre d'études internationales (CEI) à Rabat.

KAMAL EL MESBAHI, professeur d'économie et de sciences de gestion à l'Université de Fès, est membre du conseil national de Transparency Maroc, ex-membre de la commission exécutive de l'Instance centrale de prévention de la corruption et expert du gouvernement marocain auprès de l'ONUDC. Il a publié et dirigé plusieurs travaux relatifs aux questions de la gouvernance et de la corruption, notamment *Le Système d'intégrité arabe face à la corruption*, Beyrouth, 2005.

KHADIJA MOHSEN-FINAN, enseignante et chercheur en sciences politiques à l'université de Paris I-Panthéon Sorbonne et à l'IEP de Paris, est chercheur associée à l'IRIS. Ses travaux portent essentiellement sur le Maghreb, la Méditerranée et l'intégration des populations musulmanes en Europe. Elle a dirigé récemment le volume *Le Maghreb dans les relations internationales* (CNRS éditions, 2011) et termine un ouvrage sur la révolution tunisienne.

LA CONSTITUTION MAROCAINE
DE 2011 : UNE MUTATION
DES ORDRES POLITIQUE
ET JURIDIQUE MAROCAINS

« **L**a société politique est un groupe social conscient de lui-même », et comme se plaît à le rappeler François Borella, « le droit, particulièrement lorsqu'il résulte d'un travail collectif approfondi du groupe lui-même pour se dire dans un langage rigoureux et culturellement signifiant, est un excellent révélateur de la réalité profonde qu'il organise et normativise¹ ». De ce point de vue, la Constitution du 29 juillet 2011 a beaucoup à nous dire sur la société marocaine, sur son identité à la fois singulière et composite, ainsi que sur son souci constant de mettre en harmonie sa fidélité à l'islam avec son goût immodéré pour le dialogue et la paix entre les peuples. Dès son préambule, la nouvelle Constitution traduit ainsi en termes choisis l'attention portée par le Maroc à son unité nationale, « forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, [...] nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen », ajoutant aussitôt que « la prééminence accordée à la religion musulmane dans ce référentiel national va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde ».

Cette définition inédite du corps politique s'accompagne d'une série de conséquences désormais topiques du droit constitutionnel démotique,

1. François Borella, *Critique du savoir politique*, PUF, 1990, p. 192.

telles que la reconnaissance de l'amazighe comme langue officielle de l'État, aux côtés de la langue arabe, ou bien encore la constitutionnalisation d'une organisation décentralisée du Royaume, « fondée sur une régionalisation avancée » qui devrait profondément redéfinir les conditions d'exercice du pouvoir à l'échelle territoriale.

6 La révision constitutionnelle de 2011 conduit, à ce titre, à un authentique changement de dimension de la Constitution marocaine, qui pour la première fois depuis l'indépendance investit pleinement l'ensemble des champs du droit constitutionnel contemporain. Conçue dans un contexte social et politique particulièrement tendu, marqué par le Printemps arabe et la montée en puissance des revendications démocratiques, cette nouvelle Constitution – approuvée massivement par référendum – est aussi et surtout l'instrument choisi par le roi Mohammed VI pour asseoir sa légitimité et répondre aux aspirations légitimes de son peuple, par une double mutation des ordres politique et juridique marocains. Par la première de ces mutations, le royaume du Maroc procède à un profond rééquilibrage des pouvoirs et se revendique, pour la première fois de son histoire, comme une « monarchie parlementaire ». Par la seconde, qui traduit son ambition de tendre vers l'État de droit, il s'inscrit dans une approche marquée du sceau du normativisme et du constitutionnalisme, consacrant par là même une évolution majeure de son système normatif, tant au niveau de son contenu que de son organisation.

LA MUTATION DE L'ORDRE POLITIQUE MAROCAIN

L'affirmation par la nouvelle Constitution d'une spécialisation organique des pouvoirs législatif et exécutif, confortée par la revendication explicite d'une « monarchie parlementaire », constitue indéniablement une rupture avec les régimes précédents, construits sur les bases du modèle « semi-présidentiel » français, et dont le principe d'« unicité du pouvoir », concentré entre les mains du roi, caractérisait alors ce régime atypique que les souverains marocains eux-mêmes ont pu qualifier de « monarchie gouvernante » (Hassan II) ou « agissante » (Mohammed VI). Marquée par l'avènement d'une démocratie majoritaire, cette mutation annoncée de l'ordre politique marocain ne remet toutefois pas en cause la suprématie constitutionnelle du monarque, qui conserve les attributs inhérents à un régime parlementaire dualiste.

L'avènement de la démocratie majoritaire

Assise sur une redéfinition et une désacralisation partielle du pouvoir royal, la nouvelle Constitution érige, de prime abord, un système primoministériel renforçant très sensiblement les prérogatives du chef du gouvernement et du Parlement, par un profond rééquilibrage des pouvoirs.

Nécessairement nommé au sein du parti politique arrivé en tête des élections à la Chambre des représentants, le Premier ministre – qui prend le titre symbolique de « chef du gouvernement » – conquiert une double autonomie constitutionnelle par rapport au roi. Désormais responsable devant la seule Chambre des représentants, et non plus devant le souverain (contrairement, sur ce point, à l'ensemble des constitutions antérieures), il dispose également du pouvoir – jusqu'alors inédit – de dissoudre la Chambre des représentants, héritant ainsi d'un statut constitutionnellement comparable, s'agissant de sa responsabilité politique, à celui du président du gouvernement espagnol. Revêtu des « habits » qui siéent à un véritable chef de l'exécutif, le chef du gouvernement marocain dispose également des « outils » nécessaires à son émancipation et à l'exercice véritable du pouvoir exécutif. La Constitution pérennise ainsi le Conseil du gouvernement, dont l'existence et le fonctionnement régulier – effectifs depuis plusieurs années sous le titre de « Conseil de gouvernement » – étaient jusqu'alors ignorés par la norme suprême. Présidé par le chef du gouvernement, ce Conseil – qui se distingue du Conseil des ministres par la présence d'éventuels secrétaires d'État, mais aussi et surtout par l'absence du roi – se voit ainsi officiellement investi d'un certain nombre de compétences propres, échappant par conséquent à toute emprise royale.

De son côté, le Parlement bénéficie d'un renforcement substantiel de ses pouvoirs. Celui-ci se manifeste, d'abord, par un élargissement sensible de ses compétences, tout spécialement sur le plan législatif (par l'extension du domaine de la loi) et sur le plan des traités internationaux (par l'extension des domaines dans lesquels la ratification des traités est soumise à son approbation préalable). Il prend la forme, ensuite, d'une réorganisation et d'une rationalisation du travail parlementaire, par une nette amplification du caractère inégalitaire du bicamérisme marocain qui rejaille positivement, *in fine*, sur le Parlement tout entier. La Chambre des conseillers, qui conserve sa double qualité de représentante des collectivités territoriales et des organisations syndicales et professionnelles, perd ainsi la faculté d'engager la responsabilité du gouvernement. Sa contribution à l'exercice du pouvoir législatif est également amoindrie. L'ancien système de navette et de conciliation entre les deux chambres, extrêmement

contraignant et fort peu usité², cède la place à une simple obligation de lecture des textes par chacune des deux Chambres, au terme de laquelle la Chambre des représentants dispose seule du pouvoir d'adopter, en dernier ressort, l'ensemble des projets ou propositions de lois qui lui sont soumis. À cette nouvelle organisation du travail législatif, qui renforce les prérogatives du Parlement tout en préservant les instruments de rationalisation dont dispose le gouvernement (maîtrise quasi intégrale de l'ordre du jour, vote bloqué, engagement de responsabilité sur le vote d'un texte) s'ajoute enfin une profonde évolution du statut des parlementaires eux-mêmes. La nouvelle Constitution octroie ainsi, pour la première fois, un « statut » à l'opposition, en lui garantissant un accès aux médias officiels, le bénéfice des financements publics, ainsi qu'une participation effective à la procédure législative (présidence de droit de la commission des lois à la Chambre des représentants, faculté d'inscrire des propositions de lois à l'ordre du jour des deux Chambres) et au contrôle du gouvernement (abaissement du seuil de recevabilité des motions de censure). De même, le nouvel article 61 met un terme à « nomadisme parlementaire » qui consistait jusqu'alors, pour les élus, à migrer d'un parti ou d'un groupe parlementaire à l'autre, en cours de mandat, au gré des opportunités politiques et au mépris de leurs engagements électoraux.

En dotant ainsi le gouvernement et le Parlement d'un statut à la hauteur de leurs fonctions, la nouvelle Constitution marocaine participe assurément à une transition du régime marocain vers un authentique parlementarisme. Surtout, en posant plus précisément le principe selon lequel « le roi nomme le chef du gouvernement au sein du parti arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants, et au vu de leurs résultats », le pouvoir constituant s'est engagé dans la voie – exigeante – d'une démocratie de type majoritaire, c'est-à-dire d'un système dans lequel « les citoyens décident qui gouverne et pour quoi », et ne se contentent pas de désigner « ceux qui choisiront à leur place les gouvernants et les options politiques », au risque sinon d'une « confiscation représentative du pouvoir »³. Ce choix ne s'imposait pourtant pas, tant l'actuel système de partis, au Maroc, ne se prête guère à un tel exercice. Cela tient naturellement au mode de scrutin en vigueur

2. Mohammed Amine Benabdallah, « Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011 », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011*, LGDJ, 2012, p. 120.

3. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Seuil, 2009, 2011, p. 34.

depuis les élections législatives de 2002, qui privilégie la représentation proportionnelle, mais aussi à la vie politique marocaine qui, depuis l'éclatement du Mouvement national et l'instrumentalisation des partis initiée par Hassan II, donne lieu à un affaiblissement et à un émiettement considérables des forces politiques en présence. Il peut dès lors paraître surprenant que, dans un tel contexte, le pouvoir constituant marocain ait retenu ce principe d'une nomination du chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections législatives, sans pour autant juger utile d'apporter la moindre précision concernant le système électoral. Car en se refusant à déterminer clairement le mode de scrutin, la nouvelle Constitution ne garantit nullement l'effectivité d'une démocratie majoritaire. Concrètement, en enjoignant le roi à désigner le chef du gouvernement au sein du *parti politique* arrivé en tête des élections, et non au sein d'une *coalition* susceptible de former une majorité à la Chambre des représentants, l'article 47 prend en effet le risque d'imposer la désignation d'un chef du gouvernement issu d'un parti qui – bien qu'arrivé en tête des élections – serait minoritaire, et même durablement minoritaire à la Chambre... Par ailleurs, en renonçant à mobiliser les techniques de rationalisation du parlementarisme les plus éprouvées, la nouvelle Constitution compromet un peu plus le potentiel de stabilité du régime. L'instauration d'une motion de censure constructive (c'est-à-dire conditionnée, sur le modèle espagnol ou allemand, à la désignation préalable, par ses signataires, du futur chef du gouvernement) aurait de ce point de vue permis de surmonter le risque d'aporie constitutionnelle généré par l'hypothèse d'un chef du gouvernement nécessairement issu d'un parti minoritaire à la Chambre basse, en offrant comme alternative au Parlement la capacité d'investir un gouvernement conforme à la majorité parlementaire issue des urnes.

9

Certes, l'évolution de la législation électorale, et plus encore celle de la structuration partisane et des comportements électoraux contribueront peut-être, à terme, à la pérennisation du nouveau système. À moins, évidemment, que cet équilibre institutionnel précaire n'ait d'autre but que d'assurer au roi une position centrale et arbitrale dans les rapports entre pouvoirs constitués...

La consécration de la suprématie constitutionnelle du roi

L'analyse exhaustive des pouvoirs attribués au roi relativise le basculement – parfois annoncé par les commentateurs – de la Constitution marocaine vers un parlementarisme de type moniste, c'est-à-dire comparable à celui que peuvent connaître les monarchies européennes.

Elle témoigne, d'une part, de la persistance d'un « roi acteur » dont l'habituelle ubiquité constitutionnelle est loin d'avoir totalement disparu.

Celle-ci se manifeste, d'abord, à travers la participation évidente du monarque à l'exercice même du pouvoir exécutif. Par les prérogatives qu'il parvient à préserver, le roi en assume en effet la codirection effective, notamment en ce qui concerne la composition du gouvernement, dont il peut librement révoquer les ministres. Le roi en détient également les attributions les plus sensibles, au regard de ses pouvoirs propres sur le plan diplomatique et militaire, mais aussi des attributions confiées au Conseil des ministres, dont il conserve la présidence. De la sorte, en instituant un partage jusqu'alors inédit du pouvoir exécutif, la Constitution implique une inévitable collaboration – ou « cohabitation » ? – entre le roi (*toujours* « acteur ») et le chef du gouvernement (*enfin* « acteur »)⁴.

10 Ensuite, parce qu'il continue à puiser sa légitimité dans son statut de commandeur des croyants, le roi peut s'appuyer sur ce pouvoir califal (et la compétence générale qui s'y rattache) pour justifier sa qualité d'organe législatif potentiellement concurrent du Parlement. Si la lecture croisée des nouveaux articles 41, 42 et 71 semble ainsi mettre un terme au monopole législatif détenu jusqu'alors par le roi en matière religieuse (par exemple, en matière de statut personnel), l'ambivalence constitutionnelle qui s'en dégage paraît bien consacrer un « pouvoir législatif partagé » entre le roi et le Parlement sur ces questions.

Enfin, s'agissant du pouvoir judiciaire, dont l'indépendance n'est proclamée – de manière ambivalente – qu'à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif, la nouvelle Constitution dote le monarque d'un statut de « garant » qui s'accompagne d'importantes prérogatives, tant en ce qui concerne la présidence et la composition du nouveau Conseil supérieur du pouvoir judiciaire que la nomination des magistrats, dont l'article 57 prévoit qu'elle devra être systématiquement approuvée par *dahir* (acte royal) dispensé de tout contreseing. Il en va de même concernant la nouvelle Cour constitutionnelle, amenée à remplacer le Conseil constitutionnel, et dont le président ainsi que la moitié des membres demeurent – directement ou indirectement – nommés par le roi.

La nouvelle Constitution confirme, d'autre part, la permanence d'un « roi souverain », qui demeure incontestablement la pièce maîtresse du système mis en place.

4. David Melloni, « Le nouvel ordre constitutionnel marocain : de la « monarchie gouvernante » à la « monarchie parlementaire » ? », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011, op. cit.*, p. 31.

S'agissant tout d'abord du pouvoir constituant dérivé, la nouvelle Constitution conforte les prérogatives exceptionnelles dont le souverain disposait déjà sous l'empire de l'ancien texte. Il est toujours le seul, en effet, à pouvoir soumettre directement à référendum tout projet de révision dont il prendrait l'initiative, indépendamment de toute proposition gouvernementale et de tout examen préalable par le Parlement. Il est également le seul à pouvoir désormais, à l'inverse – et en rupture sur ce point avec la tradition constitutionnelle marocaine – contourner le recours au référendum en lui substituant un vote du Parlement, à la majorité qualifiée.

S'agissant ensuite de l'état d'exception, c'est-à-dire de ce « droit constitutionnel de l'urgence » censé faire face aux crises majeures traversées par l'État, la nouvelle Constitution confirme les pouvoirs exceptionnels détenus à cet effet par le roi, et dont Hassan II avait fait un long usage entre 1965 et 1970. Certes, les conditions posées par le nouvel article 59 encadrent davantage le recours à ces pouvoirs. Mais le roi demeure le seul à apprécier si elles sont réunies, et ses décisions ne sont nullement encadrées par le Parlement qui, contrairement à l'exemple français, ne se réunit pas de plein droit durant l'état d'exception, et ne dispose évidemment pas – en cas d'abus – du recours ultime à la procédure de destitution. Or, pour reprendre la célèbre formule de Carl Schmitt, « est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle ».

Dès lors, le nouvel ordre politique marocain n'est certainement pas l'expression aboutie d'une monarchie parlementaire, dans son acception européenne, c'est-à-dire moniste. Il ne saurait être davantage considéré comme la résurgence d'une monarchie gouvernante, dans sa conception hassanienne. De manière beaucoup plus subtile, et parfois même ambivalente, il est en fait l'expression d'un régime hybride et complexe dans lequel le roi, qui conserve des prérogatives majeures, spécialement s'agissant des attributs les plus solennels de la souveraineté, doit désormais y partager l'exercice des fonctions exécutive et législative avec des pouvoirs constitués pleinement et définitivement émancipés de leur ancienne tutelle royale. Ce faisant, la nouvelle Constitution du Maroc s'inscrit dans les pas d'un parlementarisme dualiste réinventé. Elle y parvient, au terme du travail remarquablement mené par la commission Menouni, sans jamais imiter – comme par le passé – les modèles venus d'Europe, et spécialement de France. Surtout, elle ajoute à cette mutation originale de l'ordre politique marocain une réelle et profonde transformation de son système normatif.

LA MUTATION
DE L'ORDRE JURIDIQUE MAROCAIN

Empreinte d'un normativisme exacerbé, parfois même échevelé, la Constitution du 29 juillet 2011 s'inscrit dans une approche résolument kelsénienne qui, en dépit de ses contradictions ou de son décalage parfois manifestes avec la réalité – complexe – du système marocain, en affecte profondément l'ordre juridique, aussi bien dans son contenu normatif historique que dans son organisation propre.

La mutation assumée du contenu normatif

12 « Le seul avantage qu'un peuple libre ait sur un autre, c'est la sécurité où chacun est que le caprice d'un seul ne lui ôtera point ses biens ou sa vie. » Ainsi s'exprimait Montesquieu pour démontrer – comme chacun sait – que la soumission exclusive et entière de l'ensemble des individus aux lois est l'une des conditions premières de leur liberté politique, qui se confond – de ce point de vue – avec leur sécurité juridique. Le constituant, désireux de réaliser cet objectif et de tendre ainsi vers l'État de droit, s'est dès lors légitimement appliqué à renforcer la place de la loi dans l'arsenal normatif marocain, à travers un double mouvement de sacralisation de la loi et d'affaiblissement du *dahir*, c'est-à-dire des actes royaux.

La sacralisation de la loi, d'abord, irrigue l'ensemble du texte constitutionnel. Il serait trop long, ici, de recenser les multiples dispositions qui se réfèrent à elle, et lui accordent – conformément à la tradition issue des Lumières – le privilège d'encadrer ou de limiter l'exercice des libertés et droits fondamentaux. Surtout, la nouvelle Constitution réaffirme les principes consubstantiels à l'État de droit que sont, notamment, la non-rétroactivité de la loi et l'égalité absolue des sujets de droit (« y compris les pouvoirs publics ») devant elle.

C'est toutefois le sort réservé aux prérogatives normatives du roi qui retient le plus l'attention.

La nouvelle Constitution, qui précise dorénavant que « les décisions de justice sont rendues sur le seul fondement de l'application impartiale de la loi » (art. 110, al. 1), et que « sont affirmés les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publication des normes juridiques » (art. 6, al. 3), peut ainsi être interprétée comme remettant en cause le « pouvoir législatif extraordinaire » attribué au roi sur le fondement d'une jurisprudence ancienne, ayant eu pour effet de reconnaître l'existence d'une « volonté légiférante du souverain en dehors des cadres juridiques

classiques⁵ », fût-ce même à travers un simple discours... Cette approche normativiste peut aussi être analysée comme la remise en cause d'une jurisprudence ayant eu pour effet de reconnaître au roi un pouvoir normatif exorbitant du droit commun s'agissant cette fois des modalités de son contrôle juridictionnel. Sur ce dernier point, chacun sait que la Cour suprême a en effet élaboré « une puissante théorie de l'immunité juridictionnelle des actes royaux⁶ », affirmée dès 1960 à travers le célèbre arrêt *Ronda*, puis consacrée en 1970 dans l'arrêt *Société propriété agricole Abdelaziz*. Or, en disposant pour la première fois que « tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente », le nouvel article 118 de la Constitution consacre pleinement le principe de légalité, et met un terme à l'immunité contentieuse des *dahirs* réglementaires et individuels⁷.

13

À cette influence normativiste s'ajoute l'empreinte, réelle, laissée par le constitutionnalisme sur la révision de juillet 2011. Celle-ci se manifeste à un double niveau.

D'une part, la Constitution devient – plus que jamais – le réceptacle des droits et libertés fondamentaux. Son titre « II » en est naturellement l'illustration la plus frappante, avec la constitutionnalisation de nouveaux droits (droit à la vie, droit à la protection de la vie privée, droit à la sûreté...) et de nouvelles libertés (liberté de la presse, liberté de rassemblement et de manifestation...), qui s'accompagne du bannissement de « toute discrimination [...] en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, du handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit ».

La constitutionnalisation, par le nouveau préambule, des « droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus » en demeure toutefois la manifestation la plus éclatante au regard de la mutation juridique qu'elle annonce. Déjà présente dans le préambule de la précédente Constitution, l'affirmation d'un attachement du Maroc à ces droits de l'homme n'avait jusqu'alors produit aucun effet concret, en l'absence

5. Paul Decroux, « Le souverain du Maroc, législateur », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n° 3, 1967, p. 31-65.

6. Khalid Naciri, « La loi et le règlement dans la Constitution », in Driss Basri, Michel Rousset et Georges Vedel (dir.), *Trente Années de vie constitutionnelle au Maroc*, LGDJ, 1993, p. 291.

7. Voir Michel Rousset, « L'interprétation des pouvoirs du roi dans la nouvelle Constitution », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011, op. cit.*, p. 120; *Contra* Mathieu Touzeil-Divina, « Printemps & révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 43.

d'une décision du Conseil constitutionnel accordant au préambule une valeur identique à celle de la Constitution proprement dite. Aussi est-ce le pouvoir constituant qui – à défaut d'une jurisprudence constitutionnelle manifestant la même audace que celle exprimée, par exemple, le 16 juillet 1971 par le Conseil constitutionnel français – a pris soin de conférer une telle valeur au préambule de la nouvelle Constitution. On ne pouvait rêver meilleure invitation, pour la future Cour constitutionnelle marocaine, à s'inscrire ainsi dans les pas des Cours constitutionnelles européennes, et à participer à l'édification d'une jurisprudence protectrice des droits et libertés. Il lui reviendra très vite, à ce titre, de préciser le contenu de ces droits universellement reconnus, dont l'utilité première résultera évidemment de leur complémentarité avec ceux déjà proclamés par le titre « II » de la Constitution. Ainsi, à défaut d'avoir eu – par le passé – l'audace d'élargir le bloc de constitutionnalité, il reviendra au juge constitutionnel marocain d'oser contrôler la conformité de la loi à des principes encore étrangers au corpus juridique marocain. Tel devrait être le cas, par exemple, de la liberté de conscience et de religion, qui figure naturellement en bonne place dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et dont beaucoup avaient été surpris qu'elle ait été finalement retirée du projet présenté par la Commission consultative pour la révision de la Constitution.

14

En tout état de cause, cet exercice sera facilité, si ce n'est encouragé, par le second apport majeur de la réforme sur le terrain du constitutionnalisme : l'instauration d'une « exception d'inconstitutionnalité » par le nouvel article 133, qui permettra aux justiciables de contester, à l'occasion d'un procès, la conformité d'une loi aux droits et libertés garantis par la Constitution. Cette nouvelle faculté de saisine du juge constitutionnel, bâtie sur le modèle français de la question prioritaire de constitutionnalité, augure d'une augmentation sensible des contrôles de constitutionnalité, jusqu'alors très limités au Maroc, et ouvre ainsi la voie à l'instauration d'une Cour constitutionnelle effectivement protectrice des droits et libertés.

Pour autant, il appartiendra naturellement au juge constitutionnel de procéder aux inévitables arbitrages que suscitera la confrontation de plusieurs de ces droits à certains principes inhérents à la religion musulmane (s'agissant, par exemple, des rapports potentiellement conflictuels entre liberté de conscience et apostasie ; respect de la vie privée et prohibition des relations sexuelles hors mariage ou de l'homosexualité ; égalité homme/femme et règles de dévolution successorale...). L'affirmation, par le

préambule, de la « prééminence accordée à la religion musulmane dans [le] référentiel national » accordera à ce titre, nous y reviendrons, une grande latitude à la Cour constitutionnelle, dont les décisions – qui pourraient parfaitement, en vertu de la présence en son sein d'un membre (*a priori* un *alim*) proposé par le secrétaire général du Conseil supérieur des Ouléma, donner lieu à un contrôle d'islamité⁸ – conforteront à ce titre la dimension intrinsèquement politique de la jurisprudence constitutionnelle.

La mutation revendiquée de l'organisation normative

Altéré dans son contenu, l'ordre juridique marocain est aussi profondément affecté dans son organisation. Pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle du royaume, la Loi fondamentale se prononce en effet sur la place des normes internationales dans l'ordre juridique. En posant le principe, dans le préambule même de sa Constitution, qu'il s'engage à « accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et [à] harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale », le royaume chérifien exprime ainsi sa volonté de rejoindre l'approche moniste internationaliste, dont on sait que Kelsen lui-même considérait qu'elle était « inévitable »⁹. Or, ce choix du Maroc peut être analysé comme une rupture avec ses principes traditionnels, intimement liés à une approche de type dualiste qui écartait jusqu'alors toute application directe du droit international, en l'absence de mesures de « transformation » ou de « réception » des conventions internationales dans l'ordre interne¹⁰.

15

Ce passage du dualisme au monisme juridique ne se fait toutefois pas sans ambiguïté, et les multiples circonvolutions employées par la Constitution laissent ainsi transparaître les signes d'une transition encore incomplète vers les principes du monisme internationaliste. Si une lecture rapide du préambule pourrait laisser accroire que les conventions internationales, *lato sensu*, ont désormais une valeur supérieure à l'ensemble des normes issues du droit interne, y compris donc à la Constitution, plusieurs éléments

8. Voir Nadia Bernoussi, « La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011*, op. cit., p. 217.

9. Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2^e éd., Bruylant-LGDJ, 1999, p. 322.

10. Seule une décision isolée de la Cour suprême en date du 9 avril 1997, *Azdad c/ Salmi*, a pu un temps paraître remettre en cause cette approche dualiste, que la doctrine, dans son immense majorité, a tôt fait de restaurer et de préserver.

nous permettent en effet de considérer que la Constitution demeure au sommet de l'édifice normatif marocain.

La première raison, relativement subtile (et à vrai dire, assez discutable, lorsque l'on sait que la nouvelle Constitution a – pour l'essentiel – d'abord été rédigée en langue française, avant d'être traduite en arabe), tient au sens précis des termes retenus par le préambule. Tandis que la version en langue française pose le principe d'une « primauté [des conventions internationales dûment ratifiées] sur *le droit interne* du pays », la version arabe – qui est incontestablement la seule faisant foi – évoque plus précisément la « législation nationale » (*at-tašrî'ât al-wataniya*) signifiant ainsi que si les traités priment sur la loi, *lato sensu*, ils ne s'imposent aucunement à la Constitution elle-même.

16 La seconde raison, juridiquement plus convaincante, résulte des termes mêmes de l'article 55 de la Constitution, qui dispose que « si la Cour constitutionnelle [...] déclare qu'un engagement international comporte une disposition contraire à la Constitution, sa ratification ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

Cette supériorité affirmée de la Constitution marocaine est assurément légitime, même si un tel aménagement du monisme – pratiqué par nombre de pays, au premier rang desquels figure naturellement la France – ne sera évidemment pas sans conséquence. Il reviendra en particulier au juge constitutionnel de préciser les modalités d'exercice d'un futur contrôle de conventionalité, et surtout de clarifier la place de l'islam dans cette nouvelle organisation juridique. Car en précisant que la primauté du droit international conventionnel est accordée par le Maroc « dans le respect de son identité nationale immuable », au sein de laquelle prédomine la religion musulmane, le préambule a également introduit une réserve majeure à l'effectivité de cette nouvelle hiérarchie normative.

Certes, il pourra sembler paradoxal, à des observateurs non avertis, que dans une réforme si imprégnée des principes normativistes, une place de cette importance soit accordée au référentiel religieux dans le système normatif, tant cette supra-constitutionnalité oblige nécessairement à admettre le postulat jusnaturaliste d'un « droit au-dessus du droit ». Les spécialistes se réjouiront, au contraire, de la consécration par cette nouvelle Constitution d'un système juridique singulier, intensément nourri de ses affluents musulman et européen, et propre à assurer l'instauration d'un État de droit. De même qu'ils observeront avec satisfaction la naissance

d'un régime politique original, qui s'affranchit enfin de l'influence française comme des errements du passé, pour bâtir un parlementarisme respectueux de l'histoire du Maroc, et ouvrir ainsi la voie à l'édification d'une authentique démocratie constitutionnelle et libérale.

R É S U M É

Donnant à voir une définition inédite de la société politique marocaine, la nouvelle Constitution chérifienne annonce surtout une double mutation des ordres politique et juridique marocains. Par la première de ces mutations, elle procède à un profond rééquilibrage des pouvoirs, en posant les jalons d'un système primo-ministériel et d'une démocratie majoritaire dans lesquelles le souverain conserve une indéniable suprématie, à travers un parlementarisme dualiste réinventé. Par la seconde, qui traduit l'ambition de tendre vers l'État de droit, elle renforce la place de la loi dans l'arsenal normatif, et s'érige en réceptacle des droits et libertés, dont le respect sera doublement garanti – sous réserve de la prédominance accordée à l'islam – par l'instauration d'une exception d'inconstitutionnalité et la supériorité des normes internationales sur la législation interne. Ce faisant, le Maroc édifie un système juridique singulier, et consacre un modèle politique original, résolument porté vers l'idéal démocratique.

MOHAMMED VI, DESPOTE MALGRÉ LUI

S'agissant de Mohammed VI et surtout depuis 2011, les médias internationaux crient facilement au génie. Pensez donc : alors que ses pairs, despotes septuagénaires vermoulus, faisaient tirer sur les foules impétueuses du Printemps arabe, le jeune roi du Maroc, 48 ans, se comportait en calme visionnaire. Le 9 mars 2011, soit deux semaines à peine après le début des manifestations dans son pays, Mohammed VI prononçait un discours historique, prenant de court ses adversaires. Non seulement il allait satisfaire leurs demandes, promettait-il, mais il irait bien au-delà. Alors que la rue réclamait moins de corruption, et l'abandon d'un article constitutionnel (le 19) qui offrait des pouvoirs étendus au roi, ce dernier annonçait une « réforme constitutionnelle globale et complète », la « démocratie représentative » et « l'État de droit ». Aucun autre leader arabe n'était spontanément allé aussi loin.

19

Trois mois plus tard et sans qu'un seul coup de feu ait été tiré, la nouvelle Constitution promise était adoptée par référendum. Quant à l'opposition, elle s'était pour ainsi dire volatilisée, terrassée par le savoir-faire royal. Des dizaines de milliers de manifestants de février 2011, il ne restait plus en fin d'année que quelques poignées d'irréductibles. Pas étonnant, dans ces conditions, que l'action réformatrice de Mohammed VI ait été qualifiée de « modèle pour les autres États de la région » par Hillary Clinton. Les grands médias internationaux étaient à l'unisson. Le *New York Times* a même publié une chronique titrée « Gloire au roi démocrate » !

RÉFÉRENDUM SOVIÉTIQUE

Mais derrière la diplomatie et les « coups de com' » (discrètement pilotés par des cabinets de lobbying américains payés rubis sur l'ongle), se cache une réalité moins idyllique. Il faut d'abord noter que ce « processus de réforme exemplaire », comme l'a qualifié Nicolas Sarkozy, s'est soldé par un référendum constitutionnel au score soviétique : 98,5 % en faveur du « oui ». Révélateur de la fraude massive qui a entaché ce scrutin, ce chiffre suffisait à lui seul à mettre à bas la fiction du « roi démocrate ». Mais étrangement, peu de médias internationaux l'ont mis en avant, préférant évoquer un « plébiscite » ou encore un « vote triomphal », de subtils pléonasmes qui, tout en reflétant la franche victoire du roi, escamotaient discrètement le parfum de dictature associé au chiffre.

20 Comme s'il ne fallait pas perturber la vérité préétablie de « l'exception marocaine », contrepoin médiatique séduisant, simple et digeste aux « révolutions sanglantes » du Moyen-Orient. La police ne tire pas sur des manifestants désarmés ? Alors cela doit être une démocratie...

En réalité, la campagne référendaire a été outrageusement biaisée. Pendant deux semaines, les médias publics ont chanté, exclusivement et *ad nauseam*, les vertus de la nouvelle Constitution royale. Même les mosquées ont été mises à contribution pour appeler les Marocains à voter « oui ». Le jour du scrutin, les témoignages de fraude ont afflué des quatre coins du royaume. Tandis que des vidéos sur YouTube montraient des officiels farfouillant dans des urnes ouvertes, d'autres faisaient témoigner des citoyens sur la non-vérification de leur identité dans les bureaux de vote, ce qui permettait le bourrage d'urnes à large échelle. D'où un résultat digne de la Corée du Nord.

POUVOIR ABSOLU

Un texte aussi mal voté pouvait difficilement contenir des réformes démocratiques sincères. De fait, la nouvelle Constitution marocaine reconduit largement l'absolutisme royal, avec tout au plus quelques innovations techniques. Certes, Mohammed VI est désormais contraint de nommer le Premier ministre « au sein du parti politique arrivé en tête des élections ». Mais le code électoral – inchangé, lui – ne permet toujours pas au parti « en tête » de gouverner sans l'appui (en fait le contrôle) d'une majorité aux ordres du palais royal. De plus, le monarque conserve la haute main sur le gouvernement, nommant et démettant les ministres à sa guise. Le chef du gouvernement dispose bien de quelques

pouvoirs, ceux nécessaires, en fait, pour assurer l'intendance et endosser la responsabilité des décisions impopulaires (comme par exemple augmenter le prix du carburant quand les finances de l'État ne permettent plus de le subventionner). Mais toutes les décisions stratégiques ayant trait au contrôle de l'appareil d'État – et donc au maintien de la suprématie royale – restent du ressort exclusif du roi.

Sur le plan législatif, le Parlement marocain est certes élu au suffrage universel, afin de produire les lois du royaume, mais Mohammed VI conserve le pouvoir de promulguer ses propres lois sous forme de décrets royaux... et de bloquer à l'envi toute loi non produite par lui. Aucun texte, en effet, ne peut entrer dans le circuit législatif marocain sans être validé en amont par le roi (*via* le Conseil des ministres qu'il préside), et en aval par le secrétariat général du gouvernement (SGG, dirigé par un homme du roi sur lequel le Premier ministre n'a pour ainsi dire aucun contrôle). On ne compte plus les lois dûment votées par le Parlement, mais qui sont ensuite entrées dans les arcanes du SGG pour ne plus jamais en ressortir...

21

Le pouvoir judiciaire n'échappe pas non plus à la suprématie royale. Outre le fait qu'il bénéficie à vie de l'immunité judiciaire, ce qui le place, tout simplement, au-dessus des lois, que la justice soit rendue en son nom, et qu'il ait le pouvoir d'annuler toute décision judiciaire par un usage souverain (et non soumis à justification) du droit de grâce, Mohammed VI est le supérieur hiérarchique direct des magistrats du royaume. *Via* le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, une instance qu'il dirige et dont il nomme la moitié des membres, le roi contrôle étroitement les nominations, avancements, promotions et mutations des juges, et se réserve le droit de les traduire en conseil disciplinaire ou de les révoquer à sa guise. Autant dire qu'aucun juge ne serait assez fou pour prendre une décision qui pourrait déplaire au souverain ou à son entourage.

« REPRÉSENTANT DE DIEU... »

Au-delà des textes, le pouvoir du roi du Maroc procède du droit divin. Jusqu'en 2011, le monarque était un personnage « sacré », statutairement à mi-chemin entre l'humain et la divinité. Depuis, cette disposition constitutionnelle a été abandonnée, un « gage de démocratisation » dont les thuriféraires du régime ont fait grand cas. Sauf qu'à y regarder de plus près, la version originale de la nouvelle Constitution stipule que le peuple doit toujours au roi respect et *tawqir*, terme arabe évoquant une attitude à mi-chemin entre la révérence et l'adoration et, surtout,

expression historiquement utilisée pour distinguer le lignage prophétique dont se réclament les rois du Maroc depuis des siècles. Autrement dit, Mohammed VI n'est peut-être plus « sacré », mais on lui doit toujours la révérence accordée aux descendants du prophète de l'islam. Une révérence dont la cérémonie annuelle de « reconduction de l'allégeance » donne un aperçu très tangible. À chaque fête du trône, les Marocains assistent encore à ce spectacle pharaonique : le souverain tout de blanc vêtu, fendant à cheval une foule d'adorateurs qui se courbent en cadence à son passage, tandis que les serviteurs du palais, vêtus de la coiffe rouge des esclaves d'antan, leur hurlent les messages de bénédiction du maître... Fait remarquable : parmi les milliers de personnes qui forment cette « chorégraphie », comme l'avait qualifiée le grand intellectuel marocain Abdellah Laroui, le roi, juché pendant toute la cérémonie sur son pur-sang, est le seul à ne pas toucher terre. Normal : il est *khalifat Allah fi ardihi*, le représentant de Dieu sur sa terre, c'est inscrit noir sur blanc dans le texte d'allégeance !

RICHISSIME BUSINESSMAN

Tout élu de Dieu soit-il, Mohammed VI ne dédaigne pas les bienfaits terrestres. Avec une fortune personnelle estimée à 2 milliards de dollars (la reine Élisabeth, en comparaison, ne pèse « que » 600 millions), il est l'homme le plus riche du Maroc et, à en croire le magazine *Forbes*, le septième monarque le plus riche du monde. Mohammed VI est ainsi, à titre privé, le plus gros banquier, propriétaire terrien et producteur agricole du royaume. Il détient aussi le monopole du sucre et, jusqu'à dernièrement, dominait la production nationale de laitages et d'huiles ménagères. Il possède aussi la plus grande chaîne de distribution alimentaire du pays, et de solides intérêts dans les secteurs des mines, du ciment, de l'acier, de la téléphonie, de l'assurance, de l'immobilier et de la distribution automobile. À travers Copropar, un fonds d'investissement qui regroupe neuf sociétés écrans (la plus célèbre étant Siger, anagramme de *regis*, roi en latin), Mohammed VI ainsi que ses frères et sœurs détiennent le groupe SNI (Société nationale d'investissement), dont le chiffre d'affaires global a, un temps, atteint 8 % du PIB marocain. La SNI (ex ONA-SNI) a certes été acquise du temps de Hassan II, mais alors que le père s'en servait comme d'une caisse noire pour rétribuer ses clients politiques, le fils s'est découvert une réelle fibre d'homme d'affaires. Sous la férule de Mounir Majidi, homme d'affaires et secrétaire particulier de Mohammed VI, le business royal s'est spectaculairement développé. Entre 1999 et 2009, le

montant des dividendes distribués à la famille royale a été multiplié par sept.

Ces chiffres sont connus parce que les entreprises royales étaient tenues de publier leurs résultats, comme l'exigent les règles de la Bourse de Casablanca, où elles étaient cotées. Mais tel n'est plus le cas depuis qu'en 2010 le groupe royal a dépensé près de 800 millions d'euros pour racheter ses propres actions et ainsi quitter la Bourse, mettant fin à toute transparence. Depuis, le roi a vendu quelques-unes de ses compagnies les plus voyantes, celles opérant dans le secteur agro-alimentaire. Pour le reste, on baigne désormais dans l'opacité. La SNI n'a même pas de site Web ! À noter que, pour tentaculaire qu'elle soit, la SNI ne regroupe pas toutes les propriétés de Mohammed VI. Régulièrement, le public découvre que telle entreprise, tel projet immobilier arbore le sceau royal. L'hôtel Royal Mansour à Marrakech est un exemple parmi d'autres, folie architecturale dont le roi aurait personnellement supervisé la construction.

23

INDISPENSABLE MONARCHIE

Avec une telle accumulation de pouvoir et de richesses, comment expliquer que le peuple marocain n'en veuille pas plus à son roi, et que le vent de ferveur du Printemps arabe n'ait pas dégénéré en fièvre révolutionnaire ? En effet, alors que les Tunisiens criaient « Ben Ali dégage » et que les Égyptiens scandaient « À bas Hosni Moubarak », seuls quelques rares têtes brûlées, au Maroc, appelaient à la chute de Mohammed VI et l'instauration de la République. L'écrasante majorité se contentait de dénoncer la « corruption de l'entourage royal » (comme si Mohammed VI était un membre extérieur à sa propre cour) et l'« absolutisme » (comme s'il s'agissait d'un concept abstrait, détaché de la personne du roi). Pourquoi une telle prudence sémantique, alors que le vent de révolte venu de l'est avait emporté toutes les inhibitions ?

Trois explications peuvent être avancées. *Primo*, la monarchie marocaine a 1 200 ans d'histoire et la dynastie alaouite, dont Mohammed VI est le 23^e représentant, règne sur le pays depuis plus de 350 ans. Autant dire que la légitimité de la royauté est profondément ancrée dans l'inconscient collectif des Marocains. *Secundo*, aussi autocratique puisse-t-il être, le roi actuel n'a pas étouffé ou tyrannisé son peuple au point de faire naître un sentiment révolutionnaire général chez ses sujets. Aussi dégradé que soit l'état des libertés publiques sous Mohammed VI, il n'a jamais été comparable à la chape de plomb dictatoriale de la Tunisie sous Ben Ali ou

de l'Égypte sous Moubarak. Enfin, entre les rudes montagnards rifains, l'élite commerçante fassie, les Casablancais modernes et souvent violents, les Berbères industriels du Sous, les Sahraouis indépendantistes, etc., le Maroc est une mosaïque ethnico-géographique aussi complexe que délicate. L'idée que « sans la monarchie et son rôle unificateur, le Maroc exploserait en mille morceaux » est largement partagée. Le roi est donc un personnage intouchable car il trône au-dessus d'une institution que les Marocains considèrent, à tort ou à raison, comme indispensable à la survie de leur pays. Mais il n'y a pas que cela. Force est de constater que Mohammed VI est, à titre personnel, extrêmement populaire.

CULTE DE LA PERSONNALITÉ

24

Exemple frappant : un jour de novembre 2012, le roi est apparu en public appuyé sur une canne. Une affection temporaire et visiblement mineure – il claudiquait à peine – qui ne l'a pas empêché de procéder à son activité officielle du jour. Plus tard dans la soirée, le site d'information Hespess.com a publié une photo de l'activité royale. Très vite, il a été submergé par une avalanche de commentaires spontanés. En quelques heures et sans que personne ne les y oblige, près de 700 internautes marocains se sont déclarés « émus à pleurer », « le cœur brisé » par la photo de la béquille royale, adressant à Dieu d'ardentes prières pour la prompte guérison de Sa Majesté.

La propagande dont les Marocains sont constamment matraqués depuis un demi-siècle n'est pas étrangère à cette adoration qui confine à l'irrationnel. Les portraits du roi sont sur les billets de banque et les pièces de monnaie, dans chaque administration, chaque magasin, chaque échoppe, à la une de presque tous les journaux, chaque jour. En période de fête nationale, pas un lampadaire, pas un panneau d'affichage n'échappe à la photo du souverain. La télévision (le Maroc compte sept chaînes, toutes publiques) est bien entendu le vecteur premier du culte de la personnalité royale. Un culte dont le protocole avait été fixé du temps de Hassan II, mais dont les mécanismes ont été largement reconduits par son fils. La seule manifestation d'idolâtrie à laquelle Mohammed VI a opposé un veto formel, à son accession au trône, a été la diffusion de chansons à sa gloire. *Too much*, sans doute. Pour le reste, rien n'a changé. La moindre activité royale, aussi insignifiante ou routinière soit-elle, fait l'ouverture de tous les journaux télévisés. Pas un jour ou presque sans que la télévision ne montre le roi présidant une réunion ministérielle, recevant un haut

dignitaire étranger et surtout – le *must* – inaugurant un projet social ça ou là dans le royaume.

POPULISME ET UBIQUITÉ

Qu'il s'agisse d'une crèche, d'une piscine municipale, d'une administration locale ou d'une portion d'autoroute, que le projet coûte un milliard ou un million, le roi est là, partout en même temps, inaugurant tout ce qui se construit dans le pays. L'objectif est de renvoyer une image de monarque hyperactif, entièrement tourné vers la satisfaction des besoins matériels de son peuple. Sauf que l'image est largement trompeuse. Si quelques grands chantiers sont directement supervisés par le cabinet royal et ses affluents, la plus grande partie de ce que le roi inaugure est l'œuvre de responsables locaux ou d'organisations de la société civile. Mais quand l'inauguration survient, les projecteurs sont exclusivement braqués sur Mohammed VI, reléguant les vraies chevilles ouvrières au rang de figurants indignes d'intérêt. Nul autre que Sa Majesté ne saurait être un vecteur de mouvement, tel est le message des médias officiels, en application d'un cahier des charges scrupuleusement fixé par le palais royal. Du coup, le peuple ne connaît que *Sidna* (« notre seigneur »), n'idolâtre que lui, et voue aux gémonies tous les autres, d'autant que l'image d'hyper-efficience royale contraste avec le chaos qui caractérise souvent la gestion des élus locaux. Un contraste accentué par les fréquentes et désormais mythiques « colères » de Mohammed VI qui lui font limoger, brutalement et sans autre forme de procès, des responsables locaux accusés de malversations. En faisant cela, le roi viole d'un même mouvement la présomption d'innocence, la hiérarchie administrative, l'État de droit et la suprématie des institutions. Mais qu'importe car l'effet recherché – l'acclamation des foules – est pleinement atteint.

25

Ce populisme d'État a un dangereux effet secondaire : il délégitime toutes les institutions et vide de son sens le principe de délégation du pouvoir, qui est le socle de la démocratie. Mieux (ou pire) : il donne à croire aux Marocains que la démocratie est un mécanisme nuisible car le pouvoir, s'il est délégué, le sera forcément à des gens incompétents et malhonnêtes. Un sondage sur le bilan du roi, le seul qui ait été conduit au Maroc à ce jour¹, démontrait que pour les 38 % des Marocains qui

1. Commandé par les hebdomadaires marocains *TelQuel* et *Nichane* et le quotidien français *Le Monde*, ce sondage avait justifié, aux yeux des autorités, la saisie et la destruction de plus de 100 000 exemplaires de ces trois journaux, au motif que « la personne du roi est sacrée et

considèrent leur pays comme une « monarchie autoritaire », il s'agissait là... d'un compliment ! Justification : « Il vaut mieux que le pouvoir soit entre les mains du roi qu'entre celles des élus corrompus qui ne pensent qu'à leur intérêt. » Dans le même sondage, réalisé en 2009, 91 % des Marocains estimaient « positif » ou « très positif » le bilan des dix ans de règne de Mohammed VI, tandis que 25 % seulement estimaient que la classe politique était « à la hauteur des attentes du nouveau règne », contre 57 % qui pensaient qu'elle ne l'était pas.

IMPROBABLE CHARISME

26 L'ubiquité et l'omnipotence symboliques de Mohammed VI, ainsi que son hyper-représentation dans les médias marocains ont été théorisées par l'anthropologue américaine Chloe Mulderig. Dans un article publié en novembre 2012², elle écrit : « Le pouvoir de la présence, consubstantiel à la nature de l'allégeance royale, est devenu la pierre d'angle de la stabilité politique au Maroc [...] » Puis elle ajoute : « En comprenant le sens particulier que l'histoire et la culture marocaines donnent aux notions d'autorité et de légitimité, le roi a su mettre le peuple de son côté en jouant de sa plus grande force : son charisme personnel. » Autrement dit : les Marocains ont l'autocratie dans le sang, il suffit que leur roi ait du charisme pour que le peuple accepte sans sourciller sa fêrèle d'airain.

Passons sur la condescendance tout « ethnologique » de cet argument, et intéressons-nous à sa conclusion : Mohammed VI est-il vraiment charismatique ? Voilà qui expliquerait tout, et notamment l'étonnante adoration que le peuple semble lui vouer en dépit de tous ses abus. Mais il suffit de regarder le roi lire un discours pour comprendre que le charisme n'est pas son atout principal : les yeux rivés sur ses feuilles de papier, il lit avec difficulté des phrases interminables sur un ton monocorde, soufflant et trébuchant sur les mots... Même pendant ses visites de terrain, fondement de son supposé « pouvoir de la présence », le roi semble toujours souffrir mille morts. Engoncé dans des costumes trop ajustés, il marche d'un pas raide et adresse à la foule qui l'acclame des saluts furtifs. Le baisemain au roi, geste symbolique imposé sous

ne saurait faire l'objet de sondages d'opinion ». Pourtant, aucune loi n'interdisait les sondages au Maroc.

2. Chloe Mulderig, « Reach Out and Touch Someone : Moroccan Monarchical Stability and the Power of Presence », *Anthropology News*, novembre 2012, p. 3-4.

Hassan II pour illustrer la soumission des Marocains à la royauté, semble pour Mohammed VI une corvée – il n’y a qu’à le voir se raidir quand les officiels se penchent pour lui embrasser la main. Mais puisqu’il est le roi, qu’est-ce qui l’empêche de réformer ce protocole qui le met visiblement mal à l’aise ?

Au fond, que pense réellement cet homme du pouvoir et de son exercice ? Difficile de le dire, car depuis treize ans qu’il est sur le trône, ses interviews se comptent sur les doigts d’une main. Et toutes, lénifiantes à force d’être aseptisées, ont été réservées à la presse écrite, format qui permet de réviser (et éventuellement « toiletter ») un entretien avant publication. Jamais, y compris du temps où il était prince héritier, Mohammed VI n’a parlé en direct devant un micro ou une caméra autrement qu’en lisant un texte impersonnel écrit par d’autres. Pendant les retransmissions de ses activités officielles, le protocole commande de couvrir le son de sa voix par celui des commentaires laudateurs des journalistes de la télévision publique. Tout se passe en fait comme si l’objectif était de gommer toute trace de spontanéité de crainte qu’elle ne révèle l’homme privé, fragile et faillible, derrière le monarque absolu, nécessairement dur et autoritaire...

27

Par quel étrange mécanisme Mohammed VI s’est-il retrouvé, sans en avoir le goût, à la tête d’un système autocratique extrêmement personnalisé et au cœur d’un culte de la personnalité exubérant ?

LE RAPPORT AU PÈRE

La réponse à cette question recèle une part d’intime, que le public ne connaîtra sans doute jamais pleinement. Il n’est pas très risqué, cependant, d’affirmer que la personnalité complexe de Mohammed VI tient pour beaucoup de son rapport à son père, Hassan II. Tous ceux qui ont approché le prince héritier décrivent un adolescent tendre et introverti, terrorisé par un père charmeur et charismatique en public, mais dur et implacable en privé. Le jeune Mohammed a vécu une enfance puis une adolescence terribles, corseté par un père cruel et adepte des humiliations corporelles comme mentales en guise de méthode d’éducation. Mais le prince haïssait son père aussi intensément qu’il l’admirait... tout en étant convaincu qu’il ne l’égalerait jamais. C’est du moins ce que rapporte Ali Bongo, fils du dictateur gabonais, ami de Hassan II, et Omar Bongo, dans une surprenante confidence au magazine *Jeune Afrique* : « Nous en parlions souvent avec le prince héritier du Maroc, à l’époque où il n’était pas encore Mohammed VI : partant du principe que la comparaison avec

nos pères respectifs serait toujours à notre désavantage, nous avons décidé, comme on dit, de ne pas “ nous prendre la tête ”³. »

Mais quand il accède au trône à 36 ans, le jeune Mohammed VI continue à se « prendre la tête ». À Jean Daniel, directeur du *Nouvel Observateur* qui le rencontre un mois après la mort de Hassan II, il dit : « Si vous pouviez m'épargner les évocations de mon père pour savoir ce que je pense, je vous en serais reconnaissant⁴. » Mais son premier entretien de roi, qu'il accorde quelques mois plus tard à Scott McLeod, envoyé spécial de *Time*, est truffé de références à son père, à tel point qu'il faut lourdement expurger l'interview⁵.

28 L'ambivalence du rapport au père est au cœur de la « rupture dans la continuité », politique annoncée par Mohammed VI dès son accession au trône. Le paradoxe va parfois très loin. Ainsi, dès le début de son règne, le jeune roi crée un organe chargé d'indemniser les victimes d'atteintes aux droits de l'homme sous Hassan II. Mais le jour où il reçoit lesdites victimes au palais royal, non seulement Mohammed VI ne leur fait pas les excuses promises au nom de l'État, mais au contraire, il évoque dans son discours « l'âme immaculée de [son] vénéré père » !

Z O N E D E C O N F O R T

Le protocole pharaonique, le culte de la personnalité délirant, jusqu'à la Constitution qui fait le roi du Maroc maître suprême des trois pouvoirs... cette cotte de mailles du pouvoir absolu a été taillée par et pour Hassan II. À sa mort, son fils a bien cherché timidement à s'en émanciper. Mais le jeune roi « modeste », attentif au sort des démunis et « qui s'arrête aux feux rouges » n'a pas duré longtemps. Le *makhzen*, caste de courtisans dédiés à la perpétuation de l'absolutisme royal, avait trop à y perdre. Transformer la structure de pouvoir sur laquelle s'appuyait Hassan II mettait en jeu trop de puissants intérêts, de la préservation desquels semblait dépendre la stabilité du trône. Déconstruire la pelote *makhzen* aurait demandé du courage et du savoir-faire au nouveau roi, mais aussi une certaine dose d'aventurisme dont il était manifestement dépourvu. Assez vite, Mohammed VI a cédé sous la pression d'une « exigence d'autorité » difficilement soutenable. Seule « zone de confort » du jeune monarque :

3. Ali Bongo, « Le Gabon, mon père et moi », *Jeune Afrique*, n° 2536-2537, 2009.

4. Jean Daniel, « Le grand témoin », *TelQuel*, n° 223, 2006.

5. La version brute, confiée au correspondant de Reuters au Maroc Steve Hughes, a été consultée par l'auteur de cet article. Elle a ensuite été publiée dans le numéro d'août 2006 de l'hebdomadaire marocain *Al Jarida Al Oukhra*.

ses anciens camarades du collège royal, qui ont partagé ses secrets de jeunesse et sa terreur du père-tyran. C'est au sein de ce groupe fermé qu'on trouve, aujourd'hui, les personnages les plus puissants et les plus craints du royaume. Des « vice-rois » tels le conseiller politique Fouad Ali El Himma ou le gérant de la fortune royale Mounir Majidi. Mille fois, leurs méfaits ont été exposés par la presse. Depuis 2011, leur départ est même réclamé dans des manifestations de rue. Mais le roi s'accroche à eux, comme si son équilibre personnel dépendait de leur maintien...

Faute d'une personnalité qui lui aurait permis de braver le *makhzen*, Mohammed VI ne s'est jamais pleinement dissocié de la « fabrique » autocratique de Hassan II. Certes, l'époque a changé et, avec elle, les modalités de la répression, de la cooptation et du clientélisme. Mais, dans l'ensemble, le jeune roi a fini par se fondre dans le moule despotique créé par son père, même si cela ne cadre pas forcément avec son caractère personnel. Ce déphasage entre l'homme et la fonction, les Marocains le perçoivent d'instinct, au-delà de toute propagande. La panoplie du despote implacable, celle dont ils ont tâté pendant trente-huit ans de « hassanisme », est toujours là, plus active et solide que jamais. Mais depuis treize ans, son titulaire est un roi timide, d'apparence humaine, ce qui suscite chez les Marocains un élan de sympathie aussi énorme qu'irrationnel. Un élan comparable, en quelque sorte, au syndrome de Stockholm...

29

R É S U M É

À en croire les médias internationaux, impressionnés par la manière subtile dont la monarchie marocaine a tiré son épingle du Printemps arabe, Mohammed VI serait un jeune roi avisé et ouvert à la démocratie. Mais à y voir de plus près, le roi du Maroc dispose de la panoplie du satrape oriental : pouvoirs absolus légitimés par le droit divin, richesse personnelle illimitée, culte de la personnalité extravagant... tout y est. Sauf, peut-être la personnalité autocratique qui va avec.

MYRIAM CATUSSE

AU-DELÀ DE « L'OPPOSITION
À SA MAJESTÉ » :
MOBILISATIONS, CONTESTATIONS
ET CONFLITS POLITIQUES
AU MAROC

31

La sociologie du Mouvement du 20 février déserté par les appareils des principales organisations partisans marocaines, le soutien des mêmes partis à l'organisation du référendum sur la réforme de la Constitution du 1^{er} juin 2011 et finalement la nomination d'un Premier ministre issu du Parti Justice et Développement à l'issue des élections anticipées de novembre 2011 questionnent l'état des forces politiques au Maroc et la structuration des différentes oppositions. Au sein d'un régime de pluralisme limité, dominé par l'institution monarchique où le dissensus politique fut souvent neutralisé par la force autant que par la persuasion (ou la cooptation), d'aucuns seraient tentés de réactualiser un schéma maintes fois convoqué pour rendre compte des relations entre le souverain et les élites politiques : celui d'un désamorçage savant mais imparable de toute forme de dissidence.

Pourtant, l'histoire sociale et politique des oppositions marocaines peut se lire bien différemment. À travers le récit de la façon dont progressivement s'insinua l'idée selon laquelle, les formations politiques légales s'interdisant la conquête du pouvoir central, l'opposition marocaine ne pouvait être que subordonnée à un palais maître du jeu ou radicalement contestataire, nous tenterons d'examiner certains des mécanismes du jeu politique marocain. En considérant des formes plurielles de contestations, de mobilisations et de conflits politiques, nous montrerons au contraire

que les arènes de l'opposition sont à géométrie variable, qu'elles sont négociées et non d'avance fixées par en haut; qu'elles sont le lieu de pratiques, d'engagements qui se réinventent et s'adaptent selon les enjeux, la conjoncture et la répression: loin d'être octroyées au prix de l'allégeance, les conquêtes des oppositions marocaines, tout autant que leurs défaites, sont le fruit de rapports de force permanents que nous nous proposons ici d'analyser.

OPPOSITIONS « À SA MAJESTÉ » ?

32

Au Maroc, une partie d'échecs se joua à l'indépendance entre les deux alliés de la Lutte nationale. La formule institutionnelle et politique qui s'en dégagait fut érigée par les politistes en style de gouvernement singulier, qui influencerait depuis lors les relations entre le monarque et les élites politiques du pays. Selon ces analyses, celui-ci puiserait ses origines tant dans l'anthropologie politique du royaume que dans le processus de restructuration du champ religieux autour du principe de régime théocratique. D'une part, les structures tribales de la société entretiendraient une perpétuelle concurrence dans le champ politique. D'autre part, la politique de la monarchie « chérifienne » en faveur de l'islam populaire et maraboutique aurait permis de neutraliser les prétentions politiques des clercs concurrents¹ et d'inscrire dans l'article 19 de la Constitution de 1962, la fonction de commandeur des croyants (*amir al-mu'minîn*) du roi². Ce schéma, à maintes reprises réactualisé, tant par les observateurs que par les acteurs de la vie politique marocaine eux-mêmes, laissa une empreinte durable dans la façon dont la question des « oppositions » fut abordée dans le royaume. Comme si, finalement, devant l'institution royale et l'exercice effectif du pouvoir, les acteurs politiques (partis, syndicats, Parlement, organisations en tout genre) n'étaient que des acteurs marginaux et manipulés, dont les mobilisations, les modes de contestation ou les formes d'opposition ne serviraient au final qu'à conforter les mécanismes de la domination.

1. Mohammed Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, Presses de Sciences Po, 1999.

2. « Le roi, *amir al-mu'minîn*, représentant suprême de la Nation, 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 des libertés des citoyens, groupes sociaux et collectifs; il garantit l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques. »

*Le bras de fer entre le Mouvement national
et le palais à l'indépendance*

Le sultan Mohammed Ben Youssef, rentré d'exil en novembre 1955, incarnation du « martyr » de son peuple disputa la direction du nouveau régime avec le mouvement nationaliste de l'Istiqlâl (littéralement « l'indépendance »), lui-même auréolé de son combat politique et armé. Le premier prit le dessus dans ce rapport de force : prenant le titre de roi Mohammed V en 1957, il résista aux velléités de l'Istiqlâl de le cantonner à un rôle honorifique. L'habile souverain parvient à s'imposer comme « représentant suprême de la Nation » en ces périodes encore troublées³. Il sut jouer d'alliances multiples et des divisions du Mouvement national pour empêcher que celui-ci ne se transforme en parti unique comme le firent, non sans élimination des oppositions internes, en Tunisie le Néo-Destour de Habib Bourguiba et plus tard en Algérie le Front de libération nationale de Ahmed Ben Bella. Le scrutin communal de mai 1960, premières élections du Maroc indépendant, fut certes remporté par les partis issus du Mouvement national, déjà scindés entre l'Istiqlâl – pour son aile conservatrice, derrière la figure de Allal el-Fassi surnommé *al-za'im* (le leader) – et l'Union nationale des forces populaires (UNFP) – pour son aile tiers-mondiste, socialiste et syndicaliste, incarnée par exemple par Mehdi Ben Barka, Abdallah Ibrahim Mohamed Basri ou Mahjoub Ben Seddik. Mais cette consultation électorale inaugurerait déjà ce qui devint par la suite le savoir-faire électoral du palais. Celui-ci, reconstruisant un réseau d'administration locale et s'appuyant sur les notables ruraux soucieux de préserver leurs terres et leur statut acquis sous l'administration du protectorat, sut alors mobiliser un réseau de clientèle pour faire face aux forces politiques concurrentes, plutôt urbaines, intellectuelles ou prolétaires.

Ce récit, savamment documenté pour les élections suivantes (les législatives de 1963), par Rémy Leveau⁴, dans un ouvrage devenu un classique de la sociologie politique marocaine, reste aujourd'hui largement partagé sur les origines du système politique marocain contemporain. Il se nourrit à la même époque de la parution d'une autre thèse ambitieuse sur le régime qui se mettait en place : celle de John

3. Notamment le mécontentement rural et les insurrections populaires dans le Moyen-Atlas et le Rif contre les politiques de l'Istiqlâl ou encore les combats qui se poursuivent jusqu'en 1958 entre l'Armée de libération nationale de l'Istiqlâl et les forces armées françaises et espagnoles au Sahara.

4. Rémy Leveau, *Le Fellah, défenseur du trône*, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976, 1985.

Waterbury⁵, qui s'attachait à exploiter dans le Maroc de l'indépendance l'approche des anthropologues segmentaristes⁶. Dans un jeu politique où les élites nationalistes paraissaient fragmentées et sujettes à des divisions internes en chaîne⁷, le roi ne pouvait se permettre, affirmait Waterbury, de laisser une faction devenir trop puissante, mais n'avait aucun intérêt à ce que certaines d'entre elles disparaissent selon l'adage bien connu du « diviser pour mieux régner ». C'est ainsi que tandis que le jeune prince héritier Hassan II arrivait sur le trône en 1961 et faisait adopter par référendum une Constitution taillée à sa mesure en 1962, s'ancre au Maroc l'idée que « dans ce jeu où tout le monde est complice, il n'y a pas d'opposition à Sa Majesté, mais uniquement des oppositions de Sa Majesté⁸ ».

34 *Le poids écrasant de l'unanimiste*

Dans cette perspective, le palais semble tenir l'essentiel des cartes du jeu politique formel, entretenant et jouant des divisions internes des segments d'opposition. Il se pose autant en incarnation de l'unité nationale qu'en arbitre des différends : dans l'arène politique comme dans les sphères du religieux. Pour les oppositions, l'alternative se résuma ainsi progressivement à se faire « opposition légale mais illégitime » (l'opposition dans le régime ou l'opposition de Sa Majesté) ou « opposition légitime mais illégale » (l'opposition au régime, l'opposition à Sa majesté). Ceci nous semble bien peu refléter les rapports de force qui se jouèrent au fur et à mesure, des processus violents et complexes qui présidèrent aux différentes dominations du palais.

À la faveur de chaque élection, le nombre des partis s'est de fait multiplié : 30 déclarés aux législatives 2009, 31 à celles de 2011, dont beaucoup n'ont une durée de vie qu'éphémère. Pour le romancier et sociologue Abdelkébir Khatibi, cette « atomisation » des formations politiques, par ruptures et clonages successifs, traduirait ainsi la prégnance d'une culture spécifique de l'autorité et du pouvoir qui fonde le lien de la communauté politique sur le « droit d'aïnesse et de patriarcat » et qui

5. John Waterbury, *Le Commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, PUF, 1975.

6. Ernest Gellner, *Les Saints de l'Atlas*, Bouchène, 2003 (1^{re} éd. 1969).

7. Jean-Claude Santucci, « 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, mars 2006, p. 63-118.

8. Jean-François A. Clément, « Waterbury John, *Le Commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite* », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 16-2, 1975, p. 257-264.

légitime du même coup toute nouvelle formation sur la base du même principe, à savoir « la création d'une autre lignée symbolique »⁹.

D'emblée critiquée par les auteurs marxistes, par l'historien Abdallah Laroui engagé derrière l'USFP¹⁰ ou l'anthropologue Abdallah Hammoudi¹¹ qui insistaient sur d'autres clivages qui traversaient la société marocaine d'alors (des inégalités régionales, de classes, des divisions idéologiques, un monde confrérique dynamique, etc.), ce schéma n'en reste pas moins vivace dans les représentations du fait politique au Maroc.

Il faut dire que loin d'être l'apanage des sciences sociales, il fut réactualisé à plusieurs reprises, à des fins politiques. C'est cet argument (le recours à la figure du roi pour préserver le corps social de ses divisions internes) qui fut avancé par le palais pour condamner « l'ennemi intérieur » par exemple lors des coups d'État de 1971 (l'attaque du palais royal de Skhirat) et 1972 (l'attentat contre le Boeing royal), impliquant des hauts gradés de l'état-major. C'est encore lui qui fut mobilisé pour faire face à l'ennemi extérieur et appeler à l'union sacrée derrière « Dieu, la Patrie, le Roi » (*Allah, al-Watân, al-Malik*) lors du célèbre épisode de la marche « verte, pacifique et populaire pour la libération territoriale du Maroc » en 1975. Et c'est enfin lui qui est célébré chaque année lors de la fête du trône par le rituel de la *bay'a* (la cérémonie d'allégeance envers le commandeur des croyants à laquelle se prêtent les notables et élus du royaume). Le roi représente l'unité organique de la nation, tandis que les factions politiques peuvent en menacer l'intégrité. Ceci justifierait, selon l'idéologie du régime, non seulement l'encadrement par des prérogatives royales de la formule institutionnelle pluraliste (garantissant la concurrence dans le champ partisan et syndical), mais parfois le recours récurrent à l'armée et aux forces de sécurité, comme gardiens des frontières, de la paix intérieure contre la *fitna* (la discorde) ou la *siba* (la dissidence).

Pourtant, l'activité « d'opposition » a pris des significations variables, dont un récent numéro de l'*Année du Maghreb*¹² rend compte de façon éloquente : s'opposer à l'État, s'opposer au régime, s'opposer au leader et, plus conjoncturellement, s'opposer aux politiques publiques. Compte tenu de ce qui précède, seule la dernière formule fut politiquement

9. Abdelkébir Khatibi, *L'Alternance et les Partis politiques*, Casablanca, Eddif, 1999.

10. Abdallah Laroui, *Les Origines sociales et culturelles du nationalisme marocain*, Maspero, 1977, p. 175.

11. Abdallah Hammoudi, « Segmentarité, stratification sociale, pouvoir politique et saints. Réflexions sur la thèse de Gellner », *Hesperis-Tamuda*, n° 15, 1974, p. 147-180.

12. Thierry Desrues et Miguel Hernando de Larramendi (dir.), *L'Année du Maghreb 2009. S'opposer au Maghreb*, CNRS éditions, 2009.

tolérée, confinant à l'illégalité et la clandestinité les autres postures. Ceci ne signifie pas pour autant que les oppositions furent dénuées de sens et de consistance tout au long des soixante dernières années. Mais ceci peut expliquer les formes qu'elles prirent ; et ses lieux : le Parlement, les conseils locaux, mais aussi l'université, la mosquée, voire les rues, ou encore les couloirs feutrés du palais.

*De l'opposition au régime à l'opposition dans le régime :
plusieurs trajectoires partisans*

Si l'activité d'opposition est loin de se réduire au champ partisan, celui-ci fut le théâtre de rapports de force déterminants, qui nourrirent les lectures en termes d'inclusion/exclusion, où l'alternative semble se réduire à la dissidence ou la participation. Ainsi, en février 1998, la nomination à la tête d'un gouvernement composite dont les ministères de souveraineté restent du domaine du roi, de Abderrahman el Youssoufi, secrétaire général de l'Union socialiste des forces populaires (USFP), fut présentée comme l'acte final d'un processus de normalisation des relations entre le palais et son opposition socialiste issue du Mouvement national, celle-ci renonçant à contrebalancer le pouvoir et la légitimité royales¹³ : on l'appela d'ailleurs « alternance consensuelle ».

L'USFP est issue d'une scission de l'UNFP, en 1975, dix ans après l'enlèvement et l'exécution en octobre 1965 de Mehdi Ben Barka, l'un de ses chefs de file résolument tiers-mondiste, en exil et condamné à mort par contumace en 1964. L'USFP est fondée par « l'aile de Rabat » (les dirigeants, les intellectuels et les « jeunes » du parti) contre « l'aile de Casablanca » (dominée par les syndicalistes ouvriers et étudiants – l'Union marocaine des travailleurs, UMT, et l'Union nationale des étudiants marocains, UNEM).

Après cinq années de suspension du Parlement (« l'état d'exception » a été proclamé par le roi de 1965 à 1970), les attentats contre la personne du roi, la dissolution de l'UNEM de 1973 à 1978, émergent de fait à cette époque de nouvelles « oppositions », notamment à l'extrême gauche et dans les milieux islamistes : l'organisation marxiste-léniniste *Ila al-amâm* (En avant), se considérait à « l'avant-garde des masses populaires » et défendait le droit à l'autodétermination des populations sahariennes¹⁴. Devant la répression, le mouvement prend la voie de la clandestinité,

13. Abderrahim El Maslouhi, « La gauche marocaine, défenseure du trône. Sur les métamorphoses d'une opposition institutionnelle », *L'Année du Maghreb 2009. S'opposer au Maroc*, op. cit., p. 37-58.

14. Le Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro, dit Front Polisario, est créé en mai 1973.

beaucoup de ses militants sont arrêtés et incarcérés. À l'instar d'Abraham Serfaty, incarcéré de 1977 à 1991, ces prisonniers politiques deviennent les victimes emblématiques du régime répressif. La contestation se fait entendre également dans les milieux islamistes dans ces années troublées. Abdessalam Yassine¹⁵ (dit Cheikh Yassine) adresse une lettre ouverte au souverain : « L'islam ou le déluge » (*al-Islâm aw at-tûfân*) où il dénonce l'impiété du régime et dénie au roi sa qualité de commandeur des croyants. Il fonde, en 1973, l'association Justice et bienfaisance (*al-ʿAdl wa al-ih̄sân*), une organisation interdite, tour à tour réprimée et tolérée. Cheikh Yassine est arrêté en 1974 puis interné en hôpital psychiatrique jusqu'en 1979. D'autres mouvements politiques dissidents se développent, notamment dans les universités, autour d'une idéologie islamique et révolutionnaire, à l'exemple de la Jeunesse islamique, au leader de laquelle, Abdelkrim Motî, est attribué l'assassinat du leader étudiant de gauche, Omar Benjelloun (1977). Si sa branche armée sera poursuivie, sa branche réformiste (*al-Jamaʿa al-islâmiyya*) devint le terreau du développement d'associations politiques ou caritatives à partir des années 1980.

37

C'est dans ce contexte, dès la fin des années 1970 et à l'heure du regain de nationalisme initié par le conflit au Sahara, que le palais et son opposition « historique », elle-même divisée, reprennent langue. Le palais relance des processus électoraux plusieurs fois reportés et l'USFP se présente quant à elle comme une « opposition constitutionnelle » plutôt que « révolutionnaire », une « opposition constructive » plutôt que de principe¹⁶. Des gages d'ouverture sont donnés par le palais au tournant des années 1980-1990 : notamment la mise sur l'agenda de la question des « droits de l'homme », la libération de prisonniers politiques, l'ouverture des portes du bagne de Tazmamart (1991) ou l'autorisation du retour des exilés politiques. Finalement, après un processus d'alternance avorté en 1993 pour « élections outrageusement falsifiées » selon Abderrahman el-Youssoufi¹⁷, un nouveau pacte se joue entre les adversaires d'antan en 1998, lorsque le leader socialiste accepte le poste de Premier ministre que lui propose Hassan II, quelque mois avant le décès de ce dernier.

À l'épreuve de fonctions gouvernementales et en prise aux exigences des affaires publiques, l'USFP dans « l'opposition » depuis sa création, parfois aux marges de la clandestinité (pour ce qui est de son organisation

15. Abdessalam Yassine est décédé le 13 décembre 2012.

16. Jean-Claude Santucci, *op. cit.*, p. 70.

17. Jean-Noël Ferrié, « La mise en place de l'alternance », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS éditions, vol. 37, 2000, p. 139-152.

mère, l'UNFP), connaît une transformation finalement classique des partis qui normalisent leurs relations avec des régimes autoritaires : l'abandon *de facto* des registres de l'« oppression » et de « victimes emblématiques » de l'autoritarisme et la professionnalisation politique de ses leaders et cadres. La mue identitaire du parti se traduit par l'accroissement d'un écart entre ses représentants et leur base, qui s'exprime par exemple dans le déclin électoral qu'il enregistre d'élection en election. La possibilité d'accéder à des portefeuilles ministériels accentue en outre les divisions au sein de son appareil, et la belle enquête sur la sociologie de ses cadres qu'a menée récemment Mounia Bennani-Chraïbi montre de façon frappante comment ses militants et responsables se sont « notabilisés », comment aujourd'hui le parti recrute dans le monde des affaires et de l'entreprise¹⁸ et comment, lors des élections récentes, le « capital militant a, sauf exception, cédé la place aux capitaux individuels, autrement dit à la capacité personnelle de mobiliser des soutiens et d'engranger des voix, par-delà l'appartenance au parti »¹⁹.

Un schéma similaire semblerait se reproduire quinze années plus tard dans l'arène de l'opposition islamique. À l'issue des élections anticipées de novembre 2011, Mohammed VI nomme Premier ministre Abdelilah Benkirane, secrétaire général du Parti Justice et Développement (PJD), un parti héritier du mouvement islamiste des années 1970 et officiellement constitué en 1998 : si celui-ci s'est imposé au cours des années 2000 comme le principal parti d'opposition parlementaire au Maroc, son arrivée au gouvernement peut être lue aussi comme le résultat d'un nouveau processus de « désamorçage » pour reprendre la formule de Mohammed Tozy²⁰ : cette opposition a progressivement renoncé à la doctrine dogmatique et révolutionnaire de la Jeunesse islamique (*al-Shabîba al-islâmiyya*) inspirée par le mouvement des Frères musulmans, qui, sur les campus des années 1970, poursuivaient le projet d'édifier un État islamique en lieu et place de la monarchie²¹.

18. Mounia Bennani-Chraïbi, « “Hommes d'affaires” versus “profs de fac”. La notabilisation parlementaire d'un parti de militants au Maroc », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n° 2, 2008, p. 205-219.

19. *Ibid.*, p. 213.

20. Mohammed Tozy, « Représentation/intercession. Les enjeux du pouvoir dans les champs politiques désamorçés au Maroc », in Michel Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, CNRS éditions, 1991, p. 153-168.

21. Haoues Seniguer, « Les islamistes à l'épreuve du Printemps arabe et des urnes : une perspective critique », in Vincent Geisser (dir.), *L'Année du Maghreb 2012. Un printemps arabe ?*, CNRS éditions, 2012, p. 67-86 ; « Des islamistes au service du roi ? », *Moyen-Orient*, avril-juin 2012, p. 24-29.

Elle accepte d'endosser les structures d'un parti politique reconnu, de jouer le jeu de la compétition électorale, d'une politique pragmatique au niveau local et désormais gouvernemental. Un ralliement signifié par exemple dans les positions de son groupe parlementaire qui affiche non seulement son allégeance au pouvoir monarchique mais encore un « soutien critique » (*al-musâdana al-naqdiyya*), puis rapidement une « opposition de conseil » (*al-mu'ârada al-nâsira*) au gouvernement d'alternance de 1998²². À noter que cette révision doctrinale n'est pas partagée par l'ensemble du parti et que celui-ci continue à s'adosser au Mouvement pour l'unicité et la réforme (*al-Islâh wa at-tawhîd*), non constitué en parti politique, qui se charge plus volontiers du prosélytisme et de la mobilisation religieuse ou sociale. À noter également que le PJD n'est que l'une des forces politiques du mouvement islamiste marocain, aux côtés par exemple de l'association Justice et bienfaisance (*al-'Adl wa al-ihsân*)²³, la principale force d'opposition à référence islamiste au Maroc qui n'est pas parvenue à obtenir l'autorisation de se constituer en parti politique²⁴.

39

En tout état de cause, le PJD a démontré, tout au long des scrutins locaux et nationaux des années 2000, une remarquable capacité à se faire machine électorale et de s'en prévaloir vis-à-vis de ses concurrents au Parlement ou dans les conseils locaux, mais aussi vis-à-vis du palais. D'aucuns pourraient décrire sa trajectoire comme celle d'« islamistes du roi », dans la mesure où loin de remettre en cause la « commanderie des croyants », les responsables du parti affichent leur royalisme, ne contestent pas les prérogatives du souverain et finissent par accepter un compromis politique en accédant à la primature. Cependant, le parti a aussi montré tout au long de la dernière décennie une solide capacité à s'imposer dans les urnes. Il s'appuie pour cela sur une politique de la proximité en milieux urbains, développe un discours de moralisation de la vie publique et mesure au mieux ses efforts électoraux (autolimiter les candidatures du parti de façon à afficher sa modération en termes de prétention au pouvoir, mais aussi de façon à nourrir un discours

22. Nouredine Karbal, *PJD: du soutien critique à l'opposition de conseil* (en arabe), Casablanca, Al-najât Al-jadîda, 2000.

23. Sélim Smaoui et Mohamed Wazif, « Étendard de lutte ou pavillon de complaisance ? S'engager sous la bannière du "Mouvement du 20 février" à Casablanca », in Amin Allal et Thomas Pierret (dir.), *Devenir révolutionnaires. Au cœur des révoltes arabes*, Armand Colin, 2013.

24. Youssef Belal, « L'usure des oppositions islamistes au Maroc », *L'Année du Maghreb* 2009. *S'opposer au Maghreb*, op. cit., p. 59-74.

invérifiable sur la représentativité réelle du parti à l'échelle du pays)²⁵. Sous cet angle, réduire l'ascension du parti aux stratégies du palais s'avère bien réducteur et ne rend pas compte des rapports de force réels dans les arènes du politique.

40 Quoi qu'il en soit, certains observateurs du Mouvement du 20 février, initié au cours de l'hiver 2011 pour porter la voix des « aspirations démocratiques » du « peuple marocain » en appelant celui-ci à s'engager dans les sillages des peuples tunisien et égyptien, soulignent que les principaux partis parlementaires du royaume se sont bien tenus à l'écart du mouvement. Y compris le Parti Justice et Développement. Si des « jeunes dissidents » de l'USFP, d'autres partis de gauche ou du PJD s'associent à la coordination protestataire, reste que les appareils partisans font bloc derrière le monarque, à l'exception notoire de formations de la gauche non gouvernementale – le Parti de l'avant-garde démocratique et socialiste (PADS), le Parti socialiste unifié (PSU) et la Voie démocratique (VD, *an-Nahj ad-dimuqrâti*, marxiste-léniniste) – et du puissant mouvement Justice et bienfaisance. En d'autres termes, les responsables des organisations politiques installées et instituées se montrèrent prudents, soucieux de ne pas affecter leurs inscriptions personnelles et institutionnelles dans les réseaux de l'action publique et du parlementarisme. Quant à la protestation, elle se montra peu efficace au final pour faire entendre sa voix, malgré son appel au « peuple » et à la « démocratie directe ». À tel point que certains observateurs considèrent que la « marge de manœuvre de la monarchie était donc relativement large »²⁶.

Circulez, il n'y a rien à voir ? Encore une fois, le paradoxe de Lampedusa (« tout changer pour que rien ne change ») serait-il à l'œuvre dans le royaume ? Le souverain et ses conseillers, aussi stratèges que leurs prédécesseurs, garderaient-ils une main tout aussi visible qu'invisible sur le jeu politique, et profiteraient de la protestation, plus qu'ils n'y répondraient. Dans cette optique, l'organisation le 1^{er} juillet 2012, d'un référendum sur la réforme de la Constitution (la neuvième depuis 1962) aurait eu un double effet pour la stabilité du régime : d'une part, « débloquer les réformes et éviter l'immobilisme²⁷ » notamment en « soumettant une partie des acteurs politiques [*i.e.* le chef du gouvernement directement issu des élections, en l'occurrence Abdelilah Benkirane] à

25. Haoues Seniguer, « Au Maroc, les islamistes ont bien pour mission de relégitimer le roi », *Libération*, 2 décembre 2011.

26. Baudouin Dupret et Jean-Noël Ferrié, « Maroc : le “printemps arabe” de la monarchie », *Moyen-Orient*, octobre-décembre 2011, p. 60.

27. *Ibid.*

une obligation de résultats en les plaçant dans la dépendance directe des électeurs²⁸ ; et, d'autre part, conforter la légitimité royale en revendiquant le même principe que ses adversaires, l'adhésion du peuple : ici le « suffrage populaire » (la voix des urnes) contre le « mouvement social » (la voix de la rue). En d'autres termes, affaiblir tant l'opposition partisane et parlementaire que la contestation sociale.

Qu'on ne s'y trompe pas : cette grille d'analyse de l'histoire des oppositions au Maroc, aussi présente soit-elle dans les imaginaires politiques du royaume, n'en met pas moins dans l'ombre d'autres processus tout aussi éclairants en matière de compréhension des différends politiques, de leurs expressions et de leurs modes de résolution dans le Maroc contemporain.

D'UNE OPPOSITION À L'AUTRE : STATUTS, FORMES ET OUTILS D'ACTION

41

En particulier, un piège serait de céder aux travers du fonctionnalisme et de considérer comme vouée à l'échec (à la disparition ou à la récupération) toute expression de désaccord ou de dissidence (la décision et le pouvoir effectifs se joueraient ailleurs, en particulier au sein d'une technocratie dont on peut montrer qu'effectivement elle est de plus en plus ostensiblement présente dans les rouages du politique²⁹).

En l'occurrence, l'histoire récente des oppositions au Maroc engage, s'il en était besoin, à se débarrasser une fois encore de ce regard culturaliste ou développementaliste porté notamment sur les sociétés arabes et musulmanes qui oppose, sans autre alternative, « culture de l'émeute » (*i.e.* l'expression de mécontentements spontanée, inorganisée et violente, autrement dit politiquement immature)³⁰ et « culture de la déférence », de l'aliénation ou du clientélisme ; ou qui condamne à l'impuissance et à la violence ceux qui ne seraient pas dans les cercles du pouvoir³¹. Au contraire, depuis 1956, les oppositions, protestations, mobilisations au Maroc ont montré de nombreuses passerelles entre les mondes politiques institués ou dissidents ; elles ont également fait preuve de modes autonomes

28. *Ibid.*

29. Béatrice Hibou, « Le Mouvement du 20 février, le *makhzen* et l'anti-politique. L'impensé des réformes au Maroc », *Dossiers du CERI*, 2011.

30. Bertrand Badie, *Les Deux États. Pouvoir et société en Occident et en terre d'islam*, Seuil, « Points Essais », 1987.

31. Pour une invitation ferme au dépassement de ces approches, voir Mounia Bennani-Chraïbi et Olivier Fillieule (dir.), *Résistances et Protestations dans les sociétés musulmanes*, Presses de Science Po, 2003.

de revendication, de formes singulières de militantisme; ont porté des causes, les ont défendues autrement qu'en renonçant à tout prix à leur valeur protestataire. Quant à l'appareil d'État à la tête duquel se trouve le roi, loin d'avoir toujours su désamorcer la contestation à coups de cooptation, il a souvent usé de répression et d'une violence d'État caractéristique.

Les coûts de la répression

42 Arbitres au-dessus de la mêlée, les trois souverains marocains depuis 1956 ont en effet également été des acteurs engagés au cœur du conflit politique, usant des ressources exceptionnelles qu'offrait l'appareil sécuritaire du royaume, le fin maillage territorial des services de l'Intérieur ou encore le contrôle des principaux moyens de production, ressources foncières, groupes bancaires ou services financiers.

Dès 1958, les soulèvements du Rif et du Moyen Atlas sont éteints dans le sang par les Forces armées royales (FAR). De 1963 à 1964, plus de 200 procès pour complot contre l'État condamnent les opposants nationalistes, dont beaucoup prennent le chemin de l'exil. L'état se resserre, en particulier contre les mouvements lycéens et étudiants qui commencent à se faire entendre, tournant au mouvement populaire comme le 23 mars 1965, violemment puni par les forces de l'ordre. En juin 1965, l'état d'exception est instauré, en octobre, Ben Barka est enlevé, le pays s'enfonce alors dans ce que l'on appellera les « années de plomb » : procès, enlèvements, tortures, disparitions touchent plusieurs générations de militants au nom de la lutte contre la « subversion » et dans une logique d'« hostilité absolue »³². Les victimes de cette violence furent nombreuses. L'armée, les services de sécurité et de renseignements, du ministère de l'Intérieur en furent les instruments principaux, incarnés par trois figures, celles du général Oufkir (ministre de l'Intérieur de 1967 à 1971), de Ahmed Dlimi (à la tête des services de sécurité jusqu'en 1983) et de Driss Basri (ministre de l'Intérieur de 1979 à 1999). Le bagne de Tazmamart ou le centre de torture de Derb Moulay Chérif en furent les lieux tristement emblématiques; l'opposition devenait « poussière » pour reprendre l'expression alors en cours en marocain (*ighbrû*). Dans ces conditions, l'engagement et l'expression du « dissensus » politique s'avèrent éminemment coûteux. La répression influence les formes que

32. Frédéric Vairel, « L'opposition en situation autoritaire: statut et modes d'action », in Olivier Dabène et alii (dir.), *Autoritarismes démocratiques et Démocraties autoritaires au XXI^e siècle*, La Découverte, 2008, p. 213-232.

prend l'opposition, quelles qu'elles soient : par exemple le passage à la clandestinité, l'adoption d'une stratégie légaliste ou le repli vers des actions de terrain de proximité (tout au long des années 1990, des groupes comme *an-Nahj ad-dimuqrati*, marxiste-léniniste ou le PADS, et encore aujourd'hui l'organisation Justice et bienfaisance sont empêchés de se constituer en parti politique). Auteur d'une thèse remarquable sur les mobilisations au Maroc, Frédéric Vairel note que, dans les années 1990-2000, le choix du *sit-in*, préféré à la marche ou « l'émeute », s'explique ainsi comme l'un des effets intériorisés dans les pratiques militantes : il s'agit notamment d'éviter l'affrontement direct avec les forces de l'ordre. Le même constat est formulé au sujet des stratégies déployées par la coordination du 20 février 2011³³.

Si aujourd'hui la violence d'État s'avère moins directe et moins massive qu'elle ne le fut par le passé (à noter néanmoins qu'Amnesty International continue d'alerter sur les violations des droits humains au Maroc, notamment dans le domaine des libertés politiques, dans le cadre de la loi sur le terrorisme de 2003 et l'existence avérée de prisonniers d'opinion), les oppositions continuent à faire face à une palette de moyens de distorsion : audits fiscaux (par exemple pour des représentants du patronat contestataires), suppression des publicités pour la presse autonome, corruption³⁴, etc.

43

Parti, syndicat, société civile, mouvement social, cyber-dissidence : les formes plurielles des oppositions marocaines aujourd'hui.

L'analyse des formes qu'ont prises hier ou aujourd'hui les oppositions marocaines gagne donc à se libérer de l'alternative « opposition de Sa Majesté » ou « à Sa Majesté ». Les oppositions partisans se sont heurtées au peu de marge de manœuvre que laisse un régime de pluralisme limité, et l'heure est aujourd'hui au discours sur la « crise des partis », savamment nourrie par le régime lui-même ; mais les trajectoires de l'UNFP puis de l'USFP dans les années 1960 et 1970 et plus récemment du PJD montrent que la forme partisane peut s'avérer populaire et mobilisatrice³⁵. À partir des années 1990, le développement de la « société civile » et du mouvement associatif *a priori* moins subversif, encouragé par les partenaires internationaux et leurs discours sur la démocratisation, fut

33. Sélim Smaoui et Mohamed Wazif, *op. cit.*

34. Voir la contribution de Kamal El Mesbahi dans ce volume, p. 83-97.

35. Lamia Zaki (dir.), *Terrain de campagne au Maroc : les élections législatives de 2007*, Karthala, 2009.

un lieu de reconversion de certains engagements. Certains sortirent de leurs partis ou organisations pour s'investir dans de nouvelles causes, celles du développement, de la lutte contre la corruption ou encore des droits de l'homme (notamment dans le cadre de l'Association marocaine des droits humains et l'Organisation marocaine des droits humains, fondées respectivement en 1979 et 1988). D'autres endossèrent des causes « civiles » – par exemple celle du droit des femmes –, sans renoncer pour autant au politique. Ceci ne se fit pas sans fortes tensions en interne : prenons l'exemple du conflit qui divisa profondément le monde des « droits humains » au sujet de la nomination à la présidence de l'Instance Justice et Vérité (2004) de Driss Benzekri, ex-prisonnier politique (il passa dix-sept ans dans les geôles du royaume), leader du forum Justice et Vérité créé en 1999 dans le but de défendre le droit des victimes des années de plomb. La question de la distance au régime continue à faire débat.

Dans le monde du travail, les formes du militantisme ont également évolué. Les syndicats ouvriers enregistrent une désaffection grandissante, qui s'explique notamment par la flexibilisation croissante du travail. Ils changent progressivement d'interlocuteurs : l'une des conséquences des réformes économiques entreprises à partir de 1983 (l'ajustement structurel, la privatisation des entreprises publiques, l'ouverture des frontières douanières) réside dans ce que l'État n'est plus le principal employeur du pays. Néanmoins, le mouvement des diplômés chômeurs (avec la création de l'Association nationale des diplômés chômeurs du Maroc en 1991³⁶), comme les mobilisations « contre la cherté de la vie et la dégradation des services publics » dans des coordinations locales (*tansiqiyyat*) à partir des années 2005-2006 montrent à quel point les questions de conditions de vie, des inégalités économiques et sociales ou encore des relations à l'emploi restent des creusets majeurs de protestation, d'engagement et d'oppositions ou de pressions aux politiques publiques. Ceci se manifeste encore dans le Mouvement du 20 février qui, en 2011, a su fédérer non seulement les militants de gauche, islamistes et droits-de-l'hommes, mais également des protestataires socialisés dans ces *tansiqiyyat* ou dans le mouvement altermondialiste qui depuis 2002 connaît dans le royaume une mobilisation certes modeste en nombre de militants, mais croissante³⁷.

36. Montserrat Emperador Badimon, *Les Mobilisations des diplômés chômeurs au Maroc : usages et avatars d'une protestation pragmatique*, thèse doctorale, IEP d'Aix-en-Provence, 2011.

37. Éric Cheynis, « Trajectoires du Maroc à Porto Alegre. Conditions et logiques de la participation marocaine au Forum social mondial », *Cultures & Conflits*, n° 70, 2008.

En d'autres termes, en même temps que l'on repère des cycles de mobilisation (nationaliste à l'indépendance, à gauche, puis islamiste à partir des années 1960, aujourd'hui peut-être plus volontiers autour d'une question sociale³⁸; il faut aussi, évidemment, évoquer la cartographie de ces oppositions, la permanence de revendications autonomistes dans les provinces sahariennes du royaume ou encore les différents avatars du mouvement berbériste³⁹), les formes de l'action collective évoluent, avec l'émergence de nouvelles arènes de mobilisation et d'opposition. On peut en repérer plusieurs formes, non exclusives les unes des autres, et non exhaustives : celles des « mouvements sociaux » des années 2000 qui affirment de nouvelles identités collectives (mouvements pour le « règlement des années de plomb », mouvements féministes, islamistes, altermondialistes), en ayant recours à des modes d'action singuliers (le *sit-in* ou rassemblement par exemple – *al-waqfa*⁴⁰ –, comme la grève fut un mode d'action central des ouvriers marocains dans les années 1970); celle de la presse indépendante avec ses titres phares (*TelQuel*, *le Journal-hebdomadaire*, *al-Sahîfa al-usbû'iyya*, *Demain magazine*, *Dumân*, etc.) dont les journalistes et dirigeants subirent eux aussi pressions et violences politiques (procès, emprisonnements, redressements fiscaux, etc.); plus récemment encore, celle de la cyber-dissidence (qui sert de nouveau support aux titres de presse indépendante, et fut un vecteur de mobilisation important pour le Mouvement du 20 février *via* le site www.mamfakinch.com par exemple; et enfin, de façon plus sporadique, celle de l'action armée et jihadiste dont plusieurs réseaux auraient été démantelés au cours de la dernière décennie, et qui se serait exprimée par exemple lors des attentats à Casablanca de 2003 ou à Marrakech en 2011 (à ne pas confondre avec le développement sur le terrain, d'un courant salafiste néo-fondamentaliste).

45

Au final, l'état des forces politiques au Maroc ne peut se lire à l'aune unique de leur rapport au centre, c'est-à-dire de leur relation au palais. Certes, ce dernier est une institution centrale dans le champ politique, dont les acteurs maîtrisent largement par le droit et la pratique bien des

38. Myriam Catusse et Frédéric Vairel (dir.), « Le Maroc de Mohammed VI : mobilisations et action publique », *Politique africaine*, n°120, 2011.

39. Didier Le Saout, « La radicalisation de la revendication amazighe au Maroc. Le Sud-Est comme imaginaire militant », *L'Année du Maghreb 2009. S'opposer au Maghreb*, op. cit., p. 75-93.

40. Frédéric Vairel, « L'ordre disputé du sit-in au Maroc », *Genèses*, n° 59, 2005, p. 47-70.

rouages politiques et économiques : un autre domaine d'illustration de cela est celui du monde de l'entreprise et des finances, où l'emprise du palais (et des groupes de la famille royale) est sans cesse plus manifeste, non sans résistances feutrées ou plus ouvertes⁴¹. Néanmoins, ce rapport de force inégal ne peut pour autant obscurcir le fait que les oppositions au Maroc sont également (voire avant tout) inscrites dans des mobilisations vécues, des engagements sur le long terme ou plus éphémères, des lignes de clivages qui se déplacent dans le temps et avec la géographie du royaume. L'autonomie de l'État marocain (et du régime qui agit en son nom) est toute relative, malgré l'image d'un *big brother* (souvent appelé le *makhzen*, l'appareil central en quelque sorte) monopolisant la décision et verrouillant toute dissidence : État « dans sa société »⁴², ses institutions politiques sont travaillées par ces forces d'oppositions et leurs luttes, que celles-ci se jouent dans les arènes parlementaires ou dans la rue, dans les coulisses des ministères ou, aujourd'hui sur l'espace du web.

41. Myriam Catusse, *Le Temps des entrepreneurs ? Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Maisonneuve et Larose, 2008.

42. Joel Migdal, *State in Society. Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

R É S U M É

Le Mouvement du 20 février questionne les dynamiques qui traversent les oppositions marocaines et plus généralement l'état des forces politiques. Au sein d'un régime de pluralisme limité, dominé par l'institution monarchique où le « dissensus » politique fut souvent neutralisé par la force autant que par la persuasion (ou la cooptation), d'aucuns seraient tentés de réactualiser un schéma maintes fois convoqué pour rendre compte des relations entre le souverain et les élites politiques : celui d'un désamorçage savant mais imparable de toute forme de dissidence. Pourtant, l'histoire sociale et politique des oppositions marocaines peut se lire bien différemment. En considérant des formes plurielles de contestations, de mobilisations et de conflits politiques, cet article montre au contraire que les arènes de l'opposition sont à géométrie variable, qu'elles sont négociées et non d'avance fixées par en haut ; qu'elles sont le lieu de pratiques, d'engagements qui se réinventent et s'adaptent selon les enjeux, la conjoncture et la répression.

BERTRAND MATHIEU

L'ÉMERGENCE DU POUVOIR
JUDICIAIRE DANS
LA CONSTITUTION
MAROCAINE DE 2011

47

À Philippe Ardant, in memoriam

Jusque dans un passé récent, comme en témoignent, par exemple, en France, les débats relatifs à la Constitution de 1958, les discussions portaient essentiellement sur la question de l'organisation du pouvoir politique. Aujourd'hui, tout processus de révision constitutionnelle conduit à s'interroger sur l'organisation de la justice et, plus précisément, les conditions de son indépendance. C'est alors un équilibre subtil qui doit être trouvé entre la conformité aux normes communément admises et la prise en compte des situations spécifiques aux États et aux sociétés concernées, s'agissant tant de la séparation des pouvoirs que de la situation de la magistrature.

Ainsi, s'agissant du Maroc, ont été constatés la politisation et le déficit organisationnel de la magistrature¹. Si la nouvelle Constitution marocaine accorde une place spécifique à la justice, le chantier reste ouvert sur cette base consolidée. Ainsi le contenu des lois organiques nécessaires à la mise en œuvre des lois constitutionnelles reste à déterminer et, témoignage de l'importance accordée à cette question, une « haute instance pour le dialogue national sur la réforme du système judiciaire », intitulé significatif, a été mise en place. Pour l'observateur étranger,

1. Nadia Bernoussi et Abderrahim El Maslouhi, « Les chantiers de la bonne justice. Contraintes et renouveau de la politique judiciaire au Maroc », RFDC, n° 91, 2012, p. 479-510.

la difficulté consiste à développer une analyse équilibrée entre les questions communes et les questions spécifiques, ces dernières lui étant naturellement moins familières. La recherche d'un référentiel commun ne doit pas conduire à l'introduction artificielle de concepts abstraits, de même que la reconnaissance des spécificités ne doit pas conduire à freiner abusivement la mise en place des mécanismes propres à un État de droit, dans l'acceptation communément admise de cette exigence.

48 La nouvelle Constitution marocaine franchit trois étapes essentielles ; la reconnaissance d'un véritable pouvoir judiciaire, la mise en place d'un organe indépendant auquel est confiée une large part de la gestion de la magistrature et la création d'une Cour constitutionnelle. Si cette dernière institution est détachée du pouvoir judiciaire *stricto sensu*, il n'en reste pas moins que son caractère juridictionnel est affirmé et qu'elle participe ainsi tant à la promotion du rôle du juge qu'à la réalisation d'un véritable État de droit. Il serait utile, de ce point de vue, de mettre au regard de cette analyse, la restructuration du système normatif, marquée, notamment par la référence au principe de constitutionnalité et au principe de hiérarchie des normes, de même que par l'admission d'un principe, plus incertain, de supra-constitutionnalité². Mais cela dépasserait la portée de cette étude.

Si la Constitution a fixé le cadre dans lequel est dessiné le pouvoir judiciaire, des lois organiques doivent compléter les dispositions constitutionnelles. Elles concernent notamment le statut de la magistrature, l'organisation et les compétences du Conseil du pouvoir judiciaire, la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* et par voie d'exception. Ces lois dessineront assez largement la figure du pouvoir juridictionnel et devront réaliser les promesses de la nouvelle Constitution.

LES ENJEUX DE LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR JUDICIAIRE

La notion même de l'existence d'un pouvoir judiciaire est discutée. Ainsi, en France, la reconnaissance d'un pouvoir juridictionnel s'est opérée, sous la V^e République, à l'encontre du texte constitutionnel qui ne voit dans la justice qu'une autorité. Cependant on peut estimer que l'existence d'un tel pouvoir a été implicitement confirmée par le Conseil constitutionnel

2. Conseil national des droits de l'homme, Séminaire international sur la Cour constitutionnelle, argumentaire, octobre 2012.

qui a affirmé que le législateur ne peut ni adresser des injonctions au juge, ni censurer ses décisions, ni se substituer à lui dans le jugement des litiges³. Pourtant, sur le plan théorique ou politique, la reconnaissance de la justice en tant que pouvoir au sein de l'État est encore contestée⁴. En réalité, au-delà de l'affirmation de l'existence d'un pouvoir judiciaire, il convient de considérer que la véritable séparation des pouvoirs distingue aujourd'hui, tout du moins dans les démocraties occidentales, le pouvoir politique du pouvoir juridictionnel⁵. Le terme juridictionnel doit être préféré au terme judiciaire, car il permet d'intégrer des juridictions qui ne sont pas judiciaires (administratives et constitutionnelle en France, constitutionnelle, au Maroc) mais qui manifestent d'un même mouvement le renforcement du pouvoir du juge. Le positionnement des juges dans la révolution égyptienne, par exemple, ou la place accordée dans la réforme constitutionnelle marocaine, à la justice, judiciaire et constitutionnelle, témoignent du fait que ce phénomène a traversé la Méditerranée.

49

Si l'on admet que l'affirmation d'un pouvoir se traduit par l'existence, au sein du système constitutionnel national d'organes indépendants dotés d'une fonction spécifique, au-delà de la formulation constitutionnelle marocaine qui reconnaît expressément l'existence du pouvoir judiciaire et, de manière presque redondante, l'indépendance de la justice (intitulé du titre VII et art. 107)⁶, les fonctions des juges, l'organisation de la justice et l'indépendance reconnue aux magistrats contribuent à forger la justice en tant que pouvoir. Ainsi, l'article 109 de la Constitution prohibe les injonctions, instructions ou pressions à l'égard des juges.

La fonction du pouvoir judiciaire

De manière générale, la justice entretient un lien étroit avec la souveraineté. Rendue au nom du peuple – dans une démocratie⁷ –, la justice – dans un système monarchique – est une fonction déléguée, exercée au nom du souverain. Dans l'ordre juridique marocain, le système est rendu plus complexe du fait du caractère religieux de l'exercice du pouvoir. Ainsi, traditionnellement, la justice relève des attributs de la « imanat

3. CC, 22 juillet 1980, décision n° 80-119 DC.

4. Isabelle Boucobza, « Un concept erroné, celui de l'existence d'un pouvoir judiciaire », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 73-87.

5. Voir Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, 2013 ; Bertrand Mathieu, *Constitution, tout change et rien ne bouge*, Lextenso, 2013.

6. On relèvera que la Constitution algérienne fait également référence à l'existence d'un pouvoir judiciaire.

7. On relèvera avec Michel Troper, qu'en France, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas rendues au nom du peuple français.

suprême » et le référentiel religieux joue un rôle fondamental en droit public musulman⁸.

Ces observations renvoient à la nécessité de prendre en compte la réalité culturelle, politique et sociale que les dispositions institutionnelles visent à encadrer.

Quelle que soit cette réalité, la justice doit assumer son rôle d'autorité constitutionnelle chargée à ce titre d'assurer tant l'efficacité de l'État, c'est-à-dire, notamment la protection de l'ordre public et de la qualité du droit, dont les enjeux économiques doivent être soulignés, que la défense d'un système de valeurs, et notamment la protection des droits fondamentaux. Cette dernière mission est rendue d'autant plus complexe du fait que ce système de valeurs conduit à l'irruption de l'impératif de protection des droits fondamentaux individuels dans un contexte marqué par d'autres valeurs traditionnelles, religieuses.

S'agissant des fonctions liées au bon fonctionnement des structures étatiques, la lutte contre la corruption constitue une priorité⁹. Cette mission n'est d'ailleurs pas sans incidence sur l'organisation même de la magistrature, en ce qu'elle conduit à faire de l'exigence d'intégrité une contrainte majeure.

S'agissant de la protection des droits fondamentaux, la Constitution marocaine articule l'organisation de la justice et l'exigence de respect des droits des justiciables (art. 117 à 128) en faisant du juge le protecteur des droits et libertés de la sécurité juridique des personnes et des groupes, en garantissant l'accès à la justice, le droit à un jugement dans un délai raisonnable et en prohibant les juridictions d'exception¹⁰.

Une autre question fondamentale concerne, dans un système en mutation, la fonction de la justice. Le juge est-il le garant de l'ordre établi ou doit-il accompagner le mouvement social ? La tension qui peut exister entre un mouvement démocratique et promoteur des droits fondamentaux et un contre-courant religieux et conservateur conduit à s'interroger sur l'indépendance du juge au regard de sa fonction. Ainsi la question a pu être posée, au Maroc, du risque de l'indépendance du juge par rapport à un pouvoir royal modernisateur, notamment en ce qui concerne le droit de la famille¹¹. Plus généralement, cette question renvoie à une situation où plusieurs légitimités entrent en

8. Nadia Bernoussi et Abderrahim El Maslouhi, *op. cit.*

9. *Ibid.*

10. Yves Gaudemet, « Le pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011 », in *La Constitution marocaine de 2011*, LGDJ, 2012.

11. Nadia Bernoussi et Abderrahim El Maslouhi, *op. cit.*

concurrence. La démocratie est alors conçue plus comme une conquête à défendre que comme un cadre établi. On relèvera que la multiplicité des référentiels (islam, monarchie, droits fondamentaux) offre au juge une assez large marge de liberté par la mission qui lui appartient de concilier des exigences multiples et parfois contradictoires. En ce sens, la référence à une nébuleuse supra-constitutionnalité intégrant tant l'islam que la démocratie et la référence aux acquis en matière de droits et libertés¹² contribuent au renforcement du pouvoir du juge, qui en est nécessairement l'un des garants. Ainsi l'article 1^{er} de la Constitution marocaine se réfère tant à la religion musulmane modérée qu'à l'unité nationale, la monarchie constitutionnelle, la démocratie et, formule ambiguë, la supériorité des traités dans le cadre des contraintes de la Nation et des lois (art. 19).

51

*L'organisation de la justice et
l'indépendance des magistrats*

La question de l'organisation de la justice est liée à son indépendance, elle doit être réglée au plus haut niveau, constitutionnel et législatif. Plus encore, l'indépendance des juges conditionne l'existence d'un pouvoir judiciaire.

Ainsi la Constitution marocaine prévoit que l'organisation judiciaire et la création de nouvelles catégories de juridictions relèvent du domaine de la loi (art. 7). Alors que la création de nouvelles juridictions à l'intérieur d'une catégorie relève de la compétence réglementaire (art. 72).

La nouvelle Constitution marocaine conserve le principe de l'unité de juridiction qui renforce l'indépendance du pouvoir judiciaire¹³. En effet la justice administrative est une branche d'un ordre judiciaire unique. Des tribunaux administratifs sont institués au sein des cours d'appel et il existe une chambre administrative à la Cour suprême. Alors que l'Algérie conserve le modèle français de deux ordres de juridiction, le modèle marocain mériterait une réflexion sur l'évolution du système français, même si le poids de la tradition rend peu probable une telle évolution, tout du moins à moyen terme.

L'article 110 de la Constitution distingue les magistrats du siège et les magistrats du parquet. La mission des premiers est d'appliquer la loi, les seconds devant en outre se conformer aux instructions écrites, émanant de la hiérarchie, c'est-à-dire en dernier ressort du ministre de la Justice.

12. Nadia Bernoussi, « La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel », in Centre d'études internationales (dir.), *La Constitution marocaine de 2011*, op. cit.

13. Yves Gaudemet, op. cit.

La question de l'indépendance des magistrats est une question universelle, au-delà du cadre ainsi fixé par la Constitution. Elle est presque toujours posée s'agissant des rapports entre le pouvoir gouvernemental et les magistrats, c'est donc la question de l'indépendance par rapport au pouvoir politique qui est au centre du débat. On peut le comprendre au regard de la logique de séparation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique qui se met en place. On relèvera d'abord que la question des liens avec le Parlement, pouvoir tout aussi politique, semble étonnamment moins prégnante. Ensuite, il convient de considérer que la question de l'impartialité est liée à l'indépendance en ce qu'elle représente une garantie qui n'est pas tournée vers le magistrat, mais vers le justiciable. C'est alors l'engagement public du magistrat qui est en cause. En ce sens, si l'article 111 indique que la liberté d'expression du magistrat s'exerce dans des conditions prévues par la loi, ce qui annonce nécessairement un encadrement de cette liberté, il exclut l'engagement dans un syndicat ou un parti. Si le refus de reconnaître aux magistrats la liberté syndicale peut surprendre, il s'agit probablement d'éviter les prises de positions collectives politiques ou sur des questions sociales susceptibles de faire douter les justiciables de la parfaite indépendance du magistrat, qui n'est autre que l'exigence d'impartialité objective. Alors que la question de la liberté syndicale a fait débat au Maroc et a divisé le gouvernement, le roi a pris position sur cette question en 2004¹⁴ en déclarant que les magistrats ont trois institutions pour exercer intégralement leurs droits citoyens : le Conseil supérieur de la magistrature, l'Amicale hassanienne des juges et la Fondation Mohammedia pour la promotion des œuvres sociales de la famille de la justice. Il avait ajouté que « tout exercice des droits en dehors de ces institutions est de nature à compromettre son indépendance et son impartialité¹⁵ ». Il n'en reste pas moins que les juges doivent disposer d'organisations indépendantes pour exercer la promotion et la défense de leurs intérêts catégoriels, que l'existence de telles organisations de type corporatiste doit éviter les impasses de la dépendance vis-à-vis du pouvoir politique et les dérives de la revendication ou du positionnement politiques. La composition et le mode de fonctionnement du nouveau Conseil supérieur du pouvoir judiciaire représenteront de ce point de vue un enjeu important. En effet, les mécanismes d'élection concurrentielle des représentants des magistrats par leurs pairs sont susceptibles de développer une émulation

14. Discours prononcé à l'occasion de l'ouverture du Conseil supérieur de la magistrature.

15. Nadia Bernoussi et Abderrahim El Maslouhi, *op. cit.*

entre plusieurs organisations qui échappera difficilement à une certaine forme de politisation. Par ailleurs, le Conseil supérieur ne peut être conçu comme un organisme corporatiste, sauf à manquer à son objet essentiel qui est de garantir une magistrature indépendante, mais aussi compétente, responsable et au service des justiciables.

LA CRÉATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU POUVOIR JUDICIAIRE

L'indépendance de la magistrature est en général garantie par un haut Conseil qui intervient dans la gestion du corps des magistrats – les nominations, la discipline –, voire dans la politique juridictionnelle. Deux modèles existent, celui du Conseil supérieur de la magistrature et celui des Conseils supérieurs de justice. La France – qui l'a initié –, l'ancienne Constitution marocaine et aujourd'hui l'Algérie ont conservé le premier modèle alors que la nouvelle Constitution marocaine adopte le second modèle. La transformation du Conseil supérieur de la magistrature en Conseil de justice chargé de la gestion de la carrière des magistrats impliquerait de transférer au Conseil la fonction de garant de l'indépendance des magistrats et, matériellement, de mettre à sa disposition l'administration gestionnaire, aujourd'hui dépendante du ministère de la Justice. Cette organisation peut se justifier au regard d'une conception exigeante de l'indépendance de l'autorité judiciaire ainsi reconnue comme pouvoir. La Constitution marocaine ne va peut-être pas tout à fait au bout de cette logique, elle en suit cependant les lignes directrices. Un certain nombre de questions devront être tranchées par le législateur organique. De manière générale, il est très difficile de trouver des solutions idéales s'agissant tant de la composition du Conseil (quelle place accorder aux personnalités extérieures à la magistrature ?) que du mode de désignation de ses membres (syndicalisation, politisation d'une nomination par le Parlement des membres extérieurs) ou de sa présidence (quel lien symbolique, ou non, faut-il conserver avec le pouvoir gouvernemental, ou monarchique ?) ou enfin de l'étendue de ses fonctions et de leur articulation avec la conduite de la politique de la nation et la gestion administrative des corps de magistrats, sans oublier le rôle du Conseil à l'égard des magistrats du parquet placés dans une situation à la fois d'indépendance et de soumission au pouvoir hiérarchique, dans des conditions, il est vrai très encadrées¹⁶.

53

16. Bertrand Mathieu, *op. cit.* ; pour un historique de ces questions, en France, voir Jean-Pierre Machelon et Bertrand Mathieu, « La nomination des membres du Conseil supérieur de

La composition du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire

La présidence de l'organe chargé de veiller à l'indépendance de la magistrature par le souverain traduit le caractère régalien de la justice. C'est ainsi que jusqu'en 2008 en France, le président de la République présidait le Conseil supérieur de la magistrature, et qu'au Maroc le roi le présidait également. Mais l'évolution des conditions d'exercice de la fonction juridictionnelle s'accommode aujourd'hui mal de ce symbole de dépendance. C'est pourquoi, dès l'avènement du nouveau roi, au Maroc, la commission Instance Équité et Réconciliation, mise en place pour instruire des procès de justice transitionnelle, a proposé que la présidence du Conseil supérieur de la magistrature soit confiée par délégation au Premier président de la Cour suprême¹⁷. Mais il existe un lien plus étroit, moins symbolique, entre le pouvoir gouvernemental et la justice. Il

54 consiste à confier au ministre de la Justice la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature. C'est la situation qui prévalait au Maroc dans la Constitution antérieure. C'est encore la situation qui prévaut en Algérie. Plus encore, une loi de 1974 avait renforcé le contrôle du processus disciplinaire concernant les magistrats par le ministre de la Justice.

La révision constitutionnelle de 2011 maintient le lien symbolique entre le roi et la justice tout en créant la condition de l'indépendance du nouvel organe. C'est ainsi que si le roi garde la présidence du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, il en délègue désormais la vice-présidence au Premier président de la Cour suprême et le ministre de la Justice n'exerce plus de fonction au sein de cet organe. Cette présidence symbolique se justifie par le fait que le roi est, en vertu de l'article 107 de la Constitution, le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Si, en France, il y a dorénavant dichotomie entre la fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et la présidence du Conseil supérieur de la magistrature, le garant est en quelque sorte devenu impotent, et cette fonction relève plus de la tradition qu'elle n'est effective.

La composition du Conseil supérieur de la magistrature pose, outre les débats habituels sur le mode d'élection de ses membres et sur le poids des membres non magistrats, des questions propres à la société marocaine. Il en est ainsi de la représentation féminine, qui constitue au Maghreb et plus largement dans le monde arabe, un véritable enjeu, et de la place à accorder aux institutions religieuses.

la magistrature sous la IV^e et la V^e République (1947-1994)», Conseil supérieur de la magistrature, Rapport d'activité 2011, La Documentation française, 2012.

17. Nadia Bernoussi et Abderrahim El Maslouhi, *op. cit.*

L'article 115 de la Constitution précise que le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire comprend, outre le roi – président – et le Premier président de la Cour de cassation – président délégué :

- le procureur général du roi près la Cour de cassation ;
- le président de la Première chambre de la Cour de cassation ;
- quatre représentants, magistrats des cours d'appel, élus parmi eux ;
- six représentants, magistrats des juridictions du premier degré, élus parmi eux ;
- le médiateur ;
- le président du Conseil national des droits de l'homme ;
- cinq personnalités nommées par le roi, reconnues pour leurs compétences, leur impartialité et leur probité, ainsi que pour leur apport distingué en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté du droit, dont un membre est proposé par le Conseil supérieur des Oulémas.

55

On relèvera que les magistrats sont assez largement majoritaires (treize sur vingt et un, si l'on inclut le roi). Il faut également relever la place accordée aux défenseurs institutionnels des droits de l'homme (médiateur et président du CNDH). Les conditions exigées des personnalités nommées par le roi, aussi idéologiques soient-elles, mettent l'accent sur plusieurs valeurs qui constituent le cœur de ce qui est attendu de la magistrature, à savoir la compétence, l'impartialité et l'indépendance (qui doivent, en effet, être distinguées), le respect du droit. On notera enfin la présence d'un représentant religieux.

La question du mode d'élection des magistrats est renvoyée à la loi organique.

Parmi les questions qui restent en suspens, la représentation des femmes et le choix du mode de scrutin, ainsi que celle du renouvellement du mandat.

Le Conseil national des droits de l'homme a fait, de ce point de vue, un certain nombre de propositions que l'on trouve dans son « Mémoire sur la loi organique relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire¹⁸ ». Il propose notamment un mandat de quatre ans renouvelable une fois, la fixation et le contrôle du respect des règles électorales par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, que les membres déclarent tout conflit d'intérêt personnel et l'instauration de mécanismes mettant les magistrats membres du Conseil supérieur hors compétition avec leurs pairs.

18. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ccdh.org.ma/?lang=fr>.

*Les compétences**du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire*

L'article 113 de la Constitution précise que le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire veille à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline. Sur toutes ces questions des précisions devront être apportées à la fois par la loi organique relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et par celle portant statut de la magistrature. Par ailleurs, alors que cette compétence a été interdite au Conseil supérieur de la magistrature français, le Conseil marocain établit à son initiative des rapports sur l'état de la justice et le système judiciaire. Il émet également des avis sur toutes ces questions à la demande du roi, du gouvernement ou du Parlement.

56

Comme le relève le Conseil national des droits de l'homme, dans son mémorandum précité, les attributions du Conseil supérieur s'ordonnent autour de cinq fonctions pour lesquelles on relèvera que la formulation constitutionnelle très générale appelle des précisions organiques qui conditionneront très largement la portée de la réforme :

– la fonction gestion de la carrière des magistrats qui se traduit notamment par la nomination des magistrats et la gestion de leur carrière, le contrôle de l'application des dispositions relatives aux droits et aux devoirs des magistrats, l'exercice du pouvoir de sanction disciplinaire (les décisions prises pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir). De ce point de vue, si la compétence du Conseil englobe également les magistrats du parquet, pour ces derniers, l'article 116 de la Constitution prévoit que « dans les affaires concernant les magistrats du parquet, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire prend en considération les rapports d'évaluation établis par l'autorité hiérarchique dont ils relèvent » ;

– la fonction consultative : de ce point de vue les avis que peut rendre le Conseil à la demande du roi, du gouvernement ou du Parlement peuvent notamment porter sur des projets ou des propositions de loi relatifs à la justice ;

– la fonction d'études : de ce point de vue, les études et rapports peuvent porter sur les orientations stratégiques des politiques publiques relatives à la justice, les autres institutions du royaume devant communiquer les informations nécessaires ;

– la fonction de contrôle, d'audit et d'inspection doit permettre au Conseil de désigner certains de ses membres en mission d'information auprès de l'ensemble des juridictions judiciaires. Question également beaucoup discutée en France, le Conseil national des droits de l'homme

propose de placer l'inspection générale sous l'autorité du CSPJ s'agissant de l'inspection des juridictions;

– les fonctions de régulation éthique et de diffusion de la jurisprudence.

Plusieurs questions importantes sont abordées par le Conseil national des droits de l'homme, celle de l'autonomie financière et administrative du CSPJ, question qui a fait l'objet en France de démarches de la part du Conseil supérieur de la magistrature¹⁹, celle de l'organisation interne du Conseil, celle des liens entre le CSPJ et l'organe chargé de la formation des magistrats et celle de l'évaluation des magistrats. Essentielle pour garantir la qualité de la justice, cette évaluation présente bien des difficultés. Il convient à la fois de garantir l'indépendance des magistrats, d'évaluer réellement les capacités en évitant des appréciations stéréotypées, résultant parfois d'une excessive prudence des notateurs ou d'un esprit excessivement contestataire des magistrats concernés, ou des deux. Quelle place réserver à l'ancienneté, à la mobilité, fonctionnelle et géographique ? Comment répartir les compétences entre le Conseil supérieur et les commissions d'avancement ? Autant de questions qui se posent au Maroc comme ailleurs.

57

L'article 114 de la Constitution prévoit que « les décisions individuelles du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction administrative du royaume ». Or, l'article 57 de la Constitution prévoit que « le roi approuve par *dahir* la nomination des magistrats par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire ». On relèvera que si cette faculté de recours semble déroger à la tradition d'immunité contentieuse du *dahir* royal, elle traduit le fait que les décisions sont en fait celles du Conseil présidé par le roi²⁰. Par ailleurs, contrairement au système français dans lequel le contrôle des décisions du Conseil supérieur de la magistrature est extra-judiciaire, au Maroc ce contrôle reste opéré dans le cadre judiciaire.

Par le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et la création d'un organe pourvu de larges compétences, le Maroc s'est doté d'un outil constitutionnel novateur et performant. La mise en place d'un mécanisme d'exception d'inconstitutionnalité et la rénovation de la Cour constitutionnelle complètent le tableau. De ce dernier point de vue, on peut estimer que la création d'une exception d'inconstitutionnalité, dont les conditions de mise en œuvre sont en cours de discussion,

19. Rapport d'activité 2011, *op. cit.*

20. Yves Gaudemet, *op. cit.*

devra surmonter l'écueil du conflit entre la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle mais permettra aux justiciables à la fois de faire valoir leurs droits dans un système où la plupart des textes n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité *a priori* et de s'approprier ceux qui leur sont reconnus par le nouveau texte constitutionnel. Cependant l'aboutissement de cette profonde réforme est encore tributaire des nombreuses lois organiques restant à adopter.

R É S U M É

La nouvelle Constitution marocaine reconnaît l'existence d'un véritable pouvoir judiciaire et met en place un organe, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, garant de son indépendance et doté de larges compétences s'agissant de la gestion des magistrats et de la politique judiciaire. Cette réforme, qui s'accompagne d'une transformation du contentieux constitutionnel, alloue au Maroc un outil constitutionnel novateur et performant. Cependant cette réforme est tributaire des lois organiques nécessaires à son accomplissement.

L'AUTRE MAROC

Je sais que cette date restera gravée dans ma mémoire : nous sommes le jeudi 8 février 2018. Pour la première fois depuis le « changement », l'euphémisme français pour ce que mes compatriotes arabophones appellent plus justement *thawra*, « révolution », je suis de retour au Maroc. Cela frôle le miracle, le pays est toujours un royaume. « Royaume du Maroc » – je le vois écrit partout autour de moi, à mon arrivée à l'aéroport Mohammed V de Rabat. Rien n'a été débaptisé et repeint aux couleurs du nouveau régime. D'ailleurs, je viens de descendre d'un avion de la RAM, la compagnie nationale toujours aussi « royale » que la gendarmerie, dont j'aperçois le commissariat en face, par-delà le contrôle des passeports. En même temps, plus rien n'est comme avant. J'avance dans la file d'attente comme tout le monde, un citoyen parmi d'autres. « Quel est l'objet de votre séjour ? » L'agent de la police de l'air et des frontières ne se prive pas d'un sourire. Ma venue a été annoncée et amplement commentée dans la presse locale. « Je viens dans le cadre du projet “ville verte” à Oum Azza, dont je suis le promoteur principal. » Le regard franc de l'agent, dépourvu de rancune ou de suspicion, est le premier message du « nouveau Maroc » qui me va droit au cœur. « Bienvenue au pays ! »

59

Après mon déménagement aux États-Unis, en 2002, je n'avais cessé de réfléchir à ce que j'ai voulu assumer comme un échec collectif, c'est-à-dire comme l'échec à la fois du roi, de l'élite, du peuple et de moi-même : à savoir notre incapacité collective à transformer « l'ouverture » à la fin du règne de Hassan II en vraie percée démocratique. Loin de toute intrigue de palais, du fameux « ôte-toi de là que je m'y mette » manigancé en catimini, j'avais dit mon fait sur la place publique, sans jamais oublier la famille à laquelle j'appartenais et la monarchie comme clé de voûte de notre unité nationale. Mais je savais en même temps que la monarchie portait une ombre, le *makhzen*, son sosie prédateur, son double infâme. En tête à tête,

j'avais prévenu Mohammed VI dès la mort de Hassan II, mon oncle et son père. Ce fut l'origine de notre « brouille » tant commentée. J'estimais qu'il fallait que les fleuves remontent à leur source, sinon la monarchie allait se perdre dans la mer. Cela valait pour la souveraineté – forcément populaire – autant que pour les richesses du pays, pour notre patrimoine national qui ne pouvait rester un « magasin » royal.

60 Nous y voilà. Face à une vague de contestation dévalant des douars de montagne et submergeant les villes du littoral, confondant militaires et civils, Arabes et Berbères, laïcs et islamistes, le roi s'est mis à l'écart *in extremis* – en demandant également à tous les membres de sa famille de se tenir à l'écart. J'ai obtempéré bien que je fusse le seul membre de la dynastie susceptible de me joindre au mouvement plutôt que de me mettre en travers de la volonté populaire. Mais j'ai aussi obéi à ma conviction intime que la monarchie n'avait pas encore épuisé sa productivité historique au Maroc. À certaines conditions, elle pouvait encore servir. C'est ainsi que j'ai suivi de loin la convocation d'une Assemblée constituante – l'aboutissement de mon idée, en 2011, d'une « conférence nationale ». Pour la première fois, dans notre pays qui s'était vu imposer tant de constitutions sans jamais en avoir une capable de le protéger de l'arbitraire, des personnes de qualité – Mohamed Bensaid Aït Idder, Nabila Mounib, M^e Abderrahim Berrada, Abdellatif Laâbi, Karim Tazi, Rkia El Mossadek, Aboubakr Jamaï et tant d'autres, dont beaucoup m'étaient inconnus – ont édicté les règles d'un jeu institutionnel sans double fond. Ces sages, qui connaissent les caroubes de leur pays, ont tout changé sans tout détruire. Au terme d'un débat sans fard, le Maroc est devenu une monarchie constitutionnelle, une démocratie couronnée d'un symbole. Le roi incarne l'unité nationale et la volonté de vivre ensemble. La gestion de la cité relève des citoyens et de leurs élus.

UNE NOUVELLE CITÉ

En route pour Oum Azza ! Dès 2007, j'ai voulu créer ici, au sud-est de Rabat, la « première ville écologique d'Afrique ». Entouré des meilleurs experts, j'ai étudié les conditions dans lesquelles, en récupérant les biogaz du centre d'enfouissement technique, pour fournir l'énergie naturelle à bon prix, je pouvais favoriser l'éclosion d'un nouvel habitat péri-urbain ; ni bidonville ni ville-dortoir. J'ai offert le terrain et mis à disposition les fonds nécessaires, y compris pour une université portant le nom de mon père. Peine perdue. Le même *makhzen*, qui soufflait à ses plumitifs

que j'investissais seulement à l'étranger « sans rien donner au pays », n'a eu de cesse de me mettre des bâtons dans les roues. Le 14 août 2011, à bout de patience après le limogeage de trois hauts fonctionnaires qui avaient eu le tort de n'obéir qu'à leur conscience, j'ai adressé une lettre à Mohammed VI. « Je crois que, s'il m'est difficile de réaliser un projet au Maroc », écrivais-je, « c'est que vos instructions ont toujours été interprétées à la lumière de vos sentiments à mon égard, réels ou supposés. Soucieux de vous plaire en flattant votre rejet présumé de ma personne, les moindres signes de votre colère ou de votre agacement sont immédiatement traduits comme instructions nouvelles de durcir les exigences, de faire traîner les autorisations ou de ne rien faire en attendant de reconfirmer, encore et encore, les instructions initiales. »

Pour toute réponse, le groupe immobilier Addoha, lié au palais, a mis les bouchées doubles pour son projet visant à construire 40 000 nouveaux logements à Oum Azza, une ville de 30 000 habitants... Enfin, le 9 novembre 2012, Mohammed VI est allé en personne planter le premier arbre d'une future « coulée verte » à Ben Guerir, censé devenir la « première ville verte d'Afrique » dotée d'une université élitiste – Mohammed VI Polytechnique – par la grâce du roi et de lourds investissements publics. Cependant, qu'importaient les coûts exorbitants du moment où, à mi-chemin entre Casablanca et Marrakech, le souverain pouvait réaffirmer son privilège exclusif de donner ou de prendre selon son bon plaisir pour « assujettir » même les membres de sa famille ? Il faut être plus que candide pour croire à la fable du bon prince et des mauvais courtisans, au « roi des pauvres » entouré d'affairistes à l'insu de ses bonnes intentions. Pour ma part, je connais le *makhzen* de l'intérieur. Pour autant, sous prétexte qu'elle serait inséparable de ce frère siamois rapace, je n'ai pas passé la monarchie par pertes et profits. L'été 2011, ma lettre au roi s'est achevée par cette phrase : « Même si je peux me réaliser pleinement à l'étranger, j'ai le devoir de vous servir, par fidélité à notre enfance commune, à notre famille et à l'institution que vous incarnez. »

Nous arrivons à Oum Azza. Comme prévu, des membres du Conseil municipal sont au rendez-vous. Point de protocole encombrant, pas de tambours ni de pétales de roses, mais l'ambiance est bonne. Mes interlocuteurs, concentrés sur ce qui nous réunit, à savoir l'essor de leur commune, ne perdent pas leur temps en supputations. Ils me prennent au mot. Si je mets la main à la poche, pourquoi douteraient-ils de mes intentions ? De leur côté, grâce à la nouvelle loi sur la décentralisation, ils ont dorénavant le pouvoir d'arrêter des décisions sans plus dépendre du gymkhana des « validations » en amont. Nous poussons la porte d'une

école primaire. Depuis la réforme votée par le nouveau Parlement, la langue d'enseignement à ce niveau est le *darija*, l'arabe marocain. « Les enfants entrent de plain-pied à l'école, dans la continuité de la langue parlée à la maison. Par la suite, ils s'ouvrent d'autant mieux à l'arabe classique, au français, à l'anglais ou à l'espagnol », m'explique l'instituteur. Derrière lui, sur le mur, une inscription résume le nouvel état d'esprit : « s'accepter tel qu'on est pour se dépasser ». Ce n'est pas qu'un slogan. « L'échec de mes élèves serait aussi le mien », précise l'instituteur. « S'ils n'atteignent pas la moyenne dans les examens nationaux, le conseil des parents peut mettre fin à mon contrat, qui inclut une obligation de résultat. » C'est dit sans acrimonie. À l'évidence, le « mammouth » est mort et enterré.

62 Je visite également l'hôpital, un parc de panneaux solaires, des projets d'agriculture urbaine et une multiplicité de « centres denses » mêlant habitats, services et commerces pour minimiser les déplacements, surtout en voiture. Franchement, je suis enchanté. Bien sûr, tous les problèmes de l'urbanisme moderne n'ont pas été résolus. Bien entendu, il y a toujours des chômeurs, des drogués, des délinquants, des malheureux... Cependant, le cercle vicieux du mépris de soi, partant du ressentiment envers l'autre et de l'impuissance collective a été brisé dans la confrontation avec le souverain absolutiste, jusque-là l'ultime *pater familias*. Ce n'est pas pour rien que les bouleversements au Maroc, venant bien après le Printemps arabe et le Mouvement du 20 février, ont été surnommés « Révolution du cumin » : comme l'aromate dans leurs tajines, les Marocains donnent seulement le meilleur d'eux quand on les frotte fortement... Du temps de la monarchie de droit divin, du *makhzen* tentaculaire et de la « ONG-isation » du pouvoir en apparence, la population était – merci Bziz¹ de nous l'avoir dit – comme abonnée à la salle d'attente de l'histoire. *Tsanna ya jann taytib l'ham* (« On se regarde dans le blanc des yeux, et on attend »). Maintenant, tous semblent s'être réveillés à l'idée que notre « histoire multiséculaire », dont nous sommes légitimement fiers, n'est pas seulement la vie morte à laquelle nous tournons le dos mais, aussi et surtout, la matière première devant nous qu'il faut travailler.

1. L'attentisme est devenu une culture politique au Maroc et la seconde nature des Marocains. Dans le climat de déception générale à la suite de « l'alternance » socialiste à la fin des années 1990, l'humoriste Ahmed Snouss (« Bziz ») avait exprimé un sentiment largement partagé en déclarant : « Tout le monde attend le changement, mais rien ne vient. Peut-être que l'alternance consistait simplement à changer de salle d'attente. »

LE MAROC FOSSILISÉ AU SAHARA

Je repars d'Oum Azza, à la nuit tombante, en songeant au coût d'opportunité de l'immobilité antérieure – j'entends le coût de toutes les opportunités manquées. Mais je pense aussi à la remarque très juste de l'économiste britannique John Maynard Keynes qui, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, fit remarquer qu'il « ne suffit pas que l'état des choses que nous cherchons à promouvoir soit meilleur que l'état des choses existant parce qu'il doit être tellement supérieur qu'il compense aussi pour les maux de la transition² ». C'est peut-être cela qui, pendant longtemps, a empêché mes compatriotes de sauter le pas. Rétrospectivement, il me semble que tout s'est noué dans la première moitié des années 1970, dans le sillage des deux coups d'État auxquels Hassan II a survécu, avant de « désamorcer³ » la politique marocaine grâce à un pacte faustien au sujet du Sahara occidental : en échange de ses provinces du Sud, la Nation a vendu son âme à une monarchie prétendument éternelle, trompeusement *forever young*. L'avènement au trône, en 1999, d'un « jeune roi » devait donner un second souffle à cette illusion paralysante.

63

Le Sahara occidental est le désert dans lequel la politique marocaine s'est fossilisée. Certes, déjà la Constitution de 1970 a codifié, dans son article 24, la « sacralité » de la personne du roi. Mais c'est seulement la *baya* de Laâyoune qui, en 1979, a fait du monarque « l'ombre de Dieu sur terre et son bras séculier dans le monde ». L'allégeance devenait soumission. Elle perdait sa nature contractuelle, c'est-à-dire négociée et, donc, contestable et réversible. Dès lors est-il étonnant que le Maroc, longtemps malade du « dossier » du Sahara occidental, ait aussi commencé sa guérison par le Sud ? Quand les troubles au royaume ont secoué les colonnes du temple, les Algériens et les Sahraouis se sont rendus, eux aussi, à l'aveuglante évidence que les confins disputés n'étaient une promesse de grandeur pour personne mais un déni de démocratie et du développement pour tous. L'Union du Maghreb arabe (UMA) s'est alors réalisée en un rien de temps « par le bas ». Cela a été une sortie par le haut pour toute la région, qui est désormais bien partie pour prendre sa place parmi les grands ensembles du monde en intégration.

Un ordre politique ne prend vie que par le truchement de symboles. À

2. John Maynard Keynes, *Two Memoirs*, Londres, Rupert Hart-Davis, 1949, p. 156.

3. Je m'inspire ici d'un concept forgé par le politologue Mohamed Tozy, qui a parlé de « politique désamorcée ».

ce titre, la renaissance du Maroc me semble de bon aloi. Dans le droit-fil de « l'option révolutionnaire » en fait si peu sulfureuse prônée dès 1962 par Mehdi Ben Barka (« une monarchie constitutionnelle dans laquelle le roi est le symbole de la continuité institutionnelle et dans laquelle le gouvernement dépend du peuple, qui exerce le pouvoir »), nos palais n'ont pas été rasés, les Forces armées royales existent toujours et, tous les ans, l'allégeance est prêtée à la Nation incarnée par le roi. Seulement, les palais ont été transformés en musées et, dans certains cas, en université ou hôpital; les FAR sont désormais placées sous la responsabilité d'un ministre de la Défense, un civil, et les soldats, au nombre sensiblement réduit, se conçoivent comme des « citoyens en uniforme », leur titre de gloire quand ils ont rallié le peuple pour faire triompher la Révolution; enfin, la *baya* a cédé sa place à la *wala'a*, une cérémonie rendant hommage à l'unité nationale autour du roi qui, bien entendu, n'est plus seul à cheval et dont la liste civile est fixée et votée chaque année par le Parlement. Le protocole qui, à la cour, avait codifié la soumission a été revu de fond en comble pour servir le prestige de l'État, lui-même au service de la citoyenneté. Autant dire que le baiser de main recto verso subsiste seulement comme une relique du ridicule tuant, dans des émissions satiriques ou des jeux d'enfants.

L'ÂNERIE DE JHA

Ma nuit a été courte. Malgré le décalage horaire et l'épuisement lié à l'émotion du retour, je n'ai pas pu détacher mes yeux du petit écran, naguère le plus puissant somnifère. Or, à présent, les médias publics sont régis par un conseil d'administration rassemblant, pour employer une vieille formule, les « forces vives de la Nation », des partis politiques aux syndicats en passant par des oulémas, un archevêque, le grand rabbin du Maroc et des représentants de la société civile. Il n'y a plus de ministère de l'Information. Du coup, les crécelles bruyantes ou les broyeuses de noir que furent les médias sous contrôle sont devenues des creusets où l'espoir se forge. Ce n'est pas seulement une question de pluralisme d'opinion et de liberté d'expression. Dans la soirée, la retransmission d'un concert de Touria Hadraoui m'a tenu en éveil. bercé par la voix sublime de la première femme à chanter le *melhoun*, d'une Marocaine si souveraine qu'elle peut se mêler sans se perdre à tout apport extérieur – qu'il s'agisse du pianiste Simon Nabatov ou du groupe guinéen *Boté Percussion* –, j'ai fini par me demander si cette artiste n'avait pas tracé le chemin du changement bien avant qu'il n'advînt.

Autrement dit : nous autres, n'avons-nous pas ressemblé au *Jba* de notre conte populaire, qui cherche l'âne sur le dos duquel il est juché ? Nous espérions et attendions l'avènement d'un « nouveau Maroc », sans voir l'autre Maroc, qui perçait déjà en nous et tout autour.

Je passe la matinée à me promener dans Agdal, mon quartier à Rabat, avant de me rendre à la mosquée Badr pour la grande prière du vendredi. À contempler la foule des jeunes et des moins jeunes, hommes et femmes, adeptes de l'orthodoxie malékite et partisans d'un islam plus politisé, je peine à réprimer un sentiment doux-amer. Était-il vraiment si difficile de concevoir l'islam comme notre civilisation commune, notre foi partagée dans la diversité de ses interprétations et le pluralisme de nos cultures ? Après m'avoir travesti en « prince rouge », fallait-il absolument me caricaturer comme le « prince vert » prêt à faire le lit des islamistes ? Avec le bénéfice du recul, ces épithètes paraissent creuses, dérisoires par rapport à la masse des croyants pour qui l'islam, avant d'être le vecteur de quoi que ce soit, est tout bonnement leur religion et la matrice de leur quotidien. Chez nous, simple constat de fait, l'unité nationale est ce qui croît et croît ensemble.

65

Avec un ami de longue date, l'anthropologue Abdellah Hammoudi, nous avons souvent parlé de « formes de vie en partage ». Une partie de notre élite, ironiquement celle qui n'avait que « le peuple » à la bouche, ne partageait en vérité que peu de choses avec le plus grand nombre. Sans surprise, ces leaders hors communauté, aussi estimables soient-ils en tant qu'individus, n'ont pas été portés au pouvoir par les « événements ». Pour autant, il serait faux de dire que « les islamistes » ont été plébiscités. D'abord parce que les islamistes du Parti Justice et Développement (PJD) ont été laminés, à l'instar des socialistes de l'USFP, pour avoir corrompu l'idée d'une « alternance » au pouvoir dans une cohabitation naïve et complaisante avec le *makhzen*, dont tout enfant sait pourtant qu'il « ne dort jamais ». Ensuite, parce que, transformé en parti à l'instar des salafistes, *al-'Adl wa al-ih̄sān* n'a pas nécessairement fait le plein des voix pour des raisons religieuses mais plutôt pour son courage et sa persévérance dans la résistance à une monarchie abusive. Au moment de l'épreuve de force ultime, qui se souvenait qu'Abdessalam Yassine avait appelé Hassan II, dès 1974, à redonner « au peuple marocain la richesse amassée en pillant les ressources du pays », une demande renouvelée après l'accession au trône de Mohammed VI ?

Un jour viendra où l'on parlera des « islamistes-démocrates » dans le monde arabe avec autant de flegme que des chrétiens-démocrates en Europe, par exemple en Italie ou en Allemagne. Mais ce n'est pas

pour tout de suite. Dans l'immédiat, le parti de nos salafistes – *manar*, « le fanal » ou « le signe lumineux » – fait trop peur en Occident⁴. La « renaissance » – *sabwah* – des uns est l'obscurantisme des autres. Cela se comprend aisément, non pas comme « clash de civilisations » mais au regard de l'histoire de chacun. Ainsi, chez nous, laïcité et sécularité ont-elles été convoquées par le colonialisme comme des armes de siège contre notre identité musulmane. De ce fait, pour nous approprier aujourd'hui leur contenu positif, nous nous sentons obligés de ruser avec les mots, de parler par exemple de *dawla madmaniyah* pour désigner l'état civil non religieux ou de *ilmaniyah* pour établir une vérité scientifique. Autant dire qu'il faudra de la sagesse et de la patience des deux côtés pour que le temps puisse faire son œuvre. Comme l'enseignait Usman dan Fodio, ce savant « commandeur des croyants » dans le nord du Nigeria au début du XIX^e siècle : « La conscience est une plaie ouverte. Seule la vérité peut la refermer⁵. »

LES ÉVADÉS DE LA PARABOLE

J'avais indiqué aux autorités que, pour ce premier retour au pays, j'allais me limiter à trois jours. Je compte tenir parole, d'autant que je suis résolu à revenir bientôt, mais alors en famille et pour de bon. Maintenant que le pays émerge, que les contours de l'avenir se dessinent partout, il faut en être. Comment vais-je l'expliquer aux miens, à mon épouse et nos filles, qui m'attendent aux États-Unis ? Je ne suis pas encore sûr de mes mots exacts mais ils n'auront rien de rêveur ou d'utopique. Le Maroc ne s'est pas transformé en royaume sur terre, loin de là et tant mieux. Mais il s'est mis en route. Alors que je colle ma face contre la vitre froide du TU (train ultrarapide) entre Rabat et Casablanca, d'où je compte repartir, je vois le meilleur et le pire passer en flashs sous mes yeux : un lopin de terre en labour, un bidonville. Comment mesurer le progrès ? Par exemple, au TGV vers le Nord de l'ancien régime, qui est maintenant raillé comme le « train grand vestige », s'est ajouté le TU, ce lien vital entre la capitale et la mégapole, plus un projet de métro à Casablanca en début de réalisation. Las des visionnaires, je me sens étonnamment à l'aise dans un pays qui ne pense qu'au prochain pas, puis à celui d'après, sans lever la tête sur ce qui brille à l'horizon.

4. Non sans raison : les salafistes sont passés de la prédication (*daawa*) via le *jihad* à « la doctrine réfléchie » (*fikryah*) qu'ils comptent mettre en pratique au gouvernement.

5. The Oxford Centre for Religion and Public Life : <http://www.ocrl.org/?p=32>.

Je m'y étais préparé mais la redécouverte est frappante : qui veut savoir où va le Maroc doit prendre le pouls de Casablanca. Ni le *fellah* des campagnes ni le fonctionnaire de Rabat ne saurait être un aiguillon à l'instar du citadin-vibrion de notre plus grande ville. Casablanca est la synthèse. En quelques heures, il me semble y déceler un nouveau dynamisme, différent du darwinisme social – la survie du mieux adapté – d'antan. Sur la place des Nations unies est exposé le prototype de la « première voiture marocaine » qu'un groupe industriel local veut produire en masse grâce à une *joint venture* avec un constructeur brésilien. Et même au souk, on trouve désormais des puces électroniques *made in Morocco*. Sur le front de mer, aux côtés des fast-foods américains, le restaurant originel de la nouvelle chaîne marocaine de tajines vapeur affiche sa mondialisation réussie sous forme de martingale : « Madrid, Paris, New York, Pékin. » En observant les jeunes alentour, je me demande s'ils sont toujours tentés de franchir le détroit de Gibraltar coûte que coûte. Je n'ose pas leur poser la question *ex abrupto*. Mais il me semble que les accrocs des paraboles satellitaires n'ont plus leur tête grise d'évadés de l'esprit. Serait-ce la fin de notre schizophrénie nationale, qui nous faisait exalter notre pays comme le « plus beau du monde » alors que, dans les faits, nous cherchions à le fuir par tous les moyens ?

67

Je songe à une remarque de Hannah Arendt : « Le combat d'aujourd'hui, dans le monde, ne porte pas sur les systèmes économiques mais sur la liberté et l'autoritarisme⁶. » Je ne sais pas si elle a raison contre Marx mais je constate que, dans cette ruche qu'est Casablanca, tout a pris un air différent alors que la fameuse « propriété des moyens de production » n'a pas changé, pas plus que les effets de la mondialisation. Le Maroc reste un pays ouvert aux vents extérieurs même si le nouveau gouvernement a sanctuarisé certains secteurs clés de l'économie nationale, à rebours de la politique qui avait privatisé des biens publics au profit des *happy few* proches du palais, les actionnaires principaux de l'entreprise Maroc. Par ailleurs, la réforme agraire en cours pour redresser « cinquante ans de vol des terres » et la nouvelle « opération mains propres », cette fois-ci entre les mains propres d'une justice indépendante, changent quand même la donne.

6. Hannah Arendt, *Eichmann à Jérusalem : rapport sur la banalité du mal*, Gallimard, 1966.

LE DILEMME DU ROI

Déjà en route pour l'aéroport, l'esprit d'escalier me rattrape : au fait, plus personne ne m'a parlé de sa « dignité », fatalement blessée. Attention, je m'en voudrais d'ironiser sur les accidentés de la vie. Mais n'est-il pas vrai que, dans l'ancien Maroc, tous ceux – hélas nombreux – ayant baissé les bras dans la lutte pour la substance de leur émancipation, qui aurait requis une redistribution des richesses, avaient tendance à s'irriter d'autant plus des symboles de leur soumission ? Du fait de leur impuissance à modifier l'ordre économique et, en particulier, de leur impuissance à arracher aux forces anonymes de leur malheur le masque des « lois du marché » ou de la « mondialisation », ils opéraient un transfert de leur colère vers les signes extérieurs de leur infériorité – et sur les personnes physiques, riches et puissantes, dans leur champ de vision. Ne pouvant *réellement* changer leur condition, ces pauvres se révoltaient contre les *apparences* du pouvoir. À ce titre, la monarchie absolutiste leur prêtait largement le flanc. Mais en ignorant le vrai front de lutte, ils dévaluaient leur vie une seconde fois. Le roi et, surtout, les membres de son entourage devenaient un chiffon rouge sur lequel ils s'acharnaient sans rien changer à leur lente mise à mort économique.

Dans la salle d'embarquement, je pense pour la première fois au roi. Non pas à Mohammed VI, mon cousin et ami d'enfance, mais au monarque en tant qu'institution dans le nouvel ordre politique, qui réconcilie enfin légitimité historique et populaire. Je pense « perte de centralité », mort du *makhzen* qui, selon la célèbre définition de John Waterbury, était « un système stable de violence organisée », ou encore « dilemme du roi », l'intuition de Samuel Huntington selon laquelle un monarque absolutiste reste velléitaire dans la réforme de l'autoritarisme traditionnel parce qu'il doit moderniser pour faire partie de l'avenir mais, ce faisant, il sape le fondement de son pouvoir. On l'avait bien vu dans le contexte du Printemps arabe, quand le roi s'était escrimé à diluer le Mouvement du 20 février au lieu de le faire aboutir et de renouveler le contrat social entre le peuple et le trône. Faut-il en conclure : échec au roi quelle que soit la partie ? Dans l'émoi du départ, la question, ainsi que les concepts glissent sur moi sans prise aucune. En revanche, une métaphore reste gravée dans mon esprit. L'été 2001, sous le titre prémonitoire « En attendant Mohammed VI », une analyse dans *Le Monde* avait reproché aux Marocains d'être « habitués à se définir par rapport au roi tel un champ de tournesols qui s'orientent par rapport au soleil ». À présent, ce roi-soleil est devenu roi-citoyen. Les êtres héliotropes ont perdu

leur orientation. Au lieu de tourner la tête, ils apprennent à s'en servir.

Depuis l'avion, embrassant du regard mon pays baigné dans la chaude lumière de la chute du jour, je me réjouis de cette fin telle qu'elle est advenue. Il me plaît de penser que « le peuple » soit le protagoniste du changement, que la servitude se soit achevée faute de volontaires, que la rupture n'ait pas été sanglante même si la violence a joué son rôle d'accoucheuse de l'Histoire. Élevé au palais sous la férule de Hassan II, j'ai désappris à un jeune âge des états d'âme au sujet des dynasties appelées à se succéder les unes les autres sinon à périr face à un adversaire d'une autre nature, des Républiques aux juntes militaires. « Notre pouvoir ne se transmet pas, il se reconquiert chaque fois, aimait-il à répéter. Quand la monarchie s'arrête de chevaucher, elle glisse de la selle et tombe. » Enfoncé dans mon fauteuil, soudain détendu comme après un effort majeur, ma dernière pensée avant de trouver le sommeil me traverse comme une sonde plongeant au fond de la mer. Je n'ai jamais ressenti ni rancœur ni envie à l'égard de qui que ce soit, seulement une vraie passion pour le métier de prince. À la place qui est la mienne, cela veut dire « fournir une lecture » en disant et répétant à qui veut l'entendre, et aussi et surtout à celui qui ne veut pas l'entendre, ce que le Maroc m'a appris. Voilà c'est fait, une fois de plus.

69

R É S U M É

Le Maroc dans cinq ans, au lendemain de la « Révolution du cumin » : par le moyen de cette projection, sans recours à la politique-fiction, le bilan des blocages actuels est ici dressé a posteriori, à partir des solutions trouvées. Ce renversement de perspective permet de poser de vieilles questions, restées sans réponse, sous une forme nouvelle. La monarchie, l'islam politique, l'économie et l'émigration, le mal-vivre quotidien, la tension entre générations, entre modernité et tradition – tout est revisité à partir d'un avenir proche. Le « nouveau Maroc » se révèle ainsi une chimère, l'enfermement du pays dans une salle d'attente succédant à l'attentisme actuel, celle de l'utopie. Or, l'autre Maroc, celui où il ferait mieux vivre, est à portée de main.

L'ISLAM POLITIQUE AU MAROC

Les mouvements islamiques contemporains ont longtemps été présentés par les experts néo-orientalistes comme des mouvements violents, antimodernes et antidémocratiques. J'utilise le terme « néo-orientaliste » dans la continuité des écrits d'Edward Saïd, notamment *L'Orientalisme*¹ qui décrit la manière dont les orientalistes européens, français et anglais en particulier, ont produit un savoir fantasmé sur « l'Orient » et particulièrement l'islam, perpétuellement présenté comme une religion de violents fanatiques. Aussi retrouve-t-on chez les néo-orientalistes les mêmes stéréotypes qui ont nourri le savoir mobilisé au service de la domination coloniale. Selon leurs écrits, « l'idéologie islamiste » instrumentaliserait la religion pour accéder au pouvoir, créer un État islamique, et appliquer la charia. S'appuyant sur ces postulats, ces mêmes experts ont prophétisé dès 1992 « l'échec de l'islam politique »² ou encore en 2000 « le déclin de l'islamisme ».

71

Or, voilà que les faits apportent un démenti cinglant à cette prophétie de l'échec. Les mouvements islamiques ont gagné les élections transparentes en Tunisie et en Égypte après les révoltes arabes de 2011 et la chute des dictateurs Zine el-Abidine Ben Ali et Hosni Moubarak. Au Maroc, c'est le Parti Justice et Développement (PJD) qui a gagné les élections anticipées du 25 novembre 2011 organisées en réponse aux manifestations qui se sont déroulées à partir du 20 février 2011 et réclamant « la fin de la corruption et du despotisme ». La démocratisation dans le monde arabe se fait donc d'abord avec les mouvements islamiques et non contre eux. Non sans tensions et rivalités avec les autres acteurs de la société civile et politique, notamment ceux qui se réclament d'une vision du monde séculière. C'est en écartant les stéréotypes entretenus par les

1. Edward Saïd, *L'Orientalisme*, Seuil, 1996, 2005.

2. Olivier Roy, *L'Échec de l'islam politique*, Seuil, 1992.

experts néo-orientalistes et les médias que l'on pourra comprendre ces mouvements.

72 Plus fondamentalement, la question à laquelle cherchent à répondre les néo-orientalistes est d'un faible intérêt heuristique (les mouvements islamiques vont-ils réussir à prendre le pouvoir ?) et n'aide pas à comprendre la vision du monde de ces mouvements. Pour dépasser les commentaires superficiels habituellement servis sur cette question, il convient de revenir sur les termes utilisés. Le syntagme « islam politique » repose sur le postulat de l'existence d'une anomalie dans la réunion de ces deux termes. Si l'on précise que l'islam est « politique », c'est que l'on estime que l'islam est une « religion » qui doit rester distincte de la sphère « politique ». Toute interférence du « religieux » en « politique » serait une intrusion condamnable. En réalité, l'histoire de la modernité, y compris la modernité politique, repose pour une large part sur des fondements religieux. Ce point n'est pas l'objet direct de ma contribution mais il détermine en réalité l'analyse que nous pouvons avoir sur l'« islam politique ». La « religion » est une catégorie dont les contours et les limites sont fuyants et sont déterminés d'abord par les rapports de pouvoir qui sont associés à sa définition. Pour illustrer mon propos, je vais revenir sur le moment colonial au Maroc qui révèle la manière dont la République laïque, fille de Combes et de Jaurès, a instrumentalisé l'islam dans le cadre de sa stratégie politique de domination.

L'ISLAM POLITIQUE, INVENTION DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ?

On dit souvent que Lyautey a façonné le Maroc moderne. Ce n'est pas totalement faux pour ce qui est de la mise en place de structures de domination reposant sur l'instrumentalisation de l'islam à des fins politiques. Lyautey le dit explicitement lorsqu'il expose la stratégie politique de la France au Maroc au début du protectorat : « On s'est attaché d'abord à rehausser le prestige personnel du sultan, en faisant revivre autour de lui les anciennes traditions et le vieux cérémonial de cour, à garantir *scrupuleusement* l'autonomie de son pouvoir religieux, à raffermir sa confiance et son autorité en l'associant à nos projets, en sollicitant ses réflexions et ses avis³. » En cela, il s'inscrit dans la continuité des dispositions du Traité du protectorat (mars 1912) qui stipulent que le nouveau régime « sauvegardera la situation religieuse, le respect

3. Rapport général sur la situation du protectorat français au Maroc, p. 14.

et le prestige traditionnel dû au sultan, l'exercice de la religion et des institutions musulmanes » et « comportera l'organisation d'un *makhzen* chérifien réformé »⁴.

En réalité, les dispositions du Traité du protectorat relatives à la préservation de l'indépendance de l'autorité religieuse n'ont pas été respectées. Pour gouverner le Maroc, Lyautey manipule discrètement les institutions représentatives de l'islam. Il s'agit de faire croire aux Marocains que leur religion est préservée en donnant « aux organismes traditionnels l'*illusion* de les laisser dans la plus complète indépendance pour tout ce qui touche aux choses de l'islam »⁵. Aussi, la France doit instrumentaliser l'islam tout en gouvernant derrière le rideau : « sous la condition expresse que notre main n'y apparaisse pas, et que nous restions, pour ainsi dire, dans les coulisses »⁶.

Lyautey instrumentalise l'islam non seulement pour gouverner le Maroc, mais également en vue de mieux assurer l'hégémonie de la France au niveau impérial. Il caresse même le rêve de faire de la monarchie marocaine un califat d'Occident rayonnant sur l'Afrique du Nord au profit de l'Empire français : « Nous aurions grand intérêt à voir *un khalifat occidental détaché du khalifat d'Orient* pour grouper sous notre égide toutes nos populations musulmanes de l'Afrique du Nord. » Ce califat d'Occident « pourrait être un jour reconnu dans nos possessions voisines » et permettrait d'éviter de rattacher les musulmans des autres colonies « à un autre khalife, échappant à notre influence, tel que le grand chérif de La Mecque »⁷.

L'islam politique de la France n'est pas uniquement le fait d'un choix de Lyautey mais sera une constante du régime colonial. Les grandes décisions seront prises au nom de la religion musulmane, même après son départ. Ainsi, lorsqu'en 1953, le sultan Mohammed Ben Youssef – plus connu par la suite sous le titre de Mohammed V – est déposé par le régime colonial, la France justifie sa décision par la nécessité de « protéger » l'islam face aux « modernistes » du Mouvement national dont il est devenu trop proche. Les journaux coloniaux de l'époque titrent : « La politique du sultan incompatible avec la loi de l'islam »⁸.

La distinction entre les sphères religieuse et politique est en réalité instable, et leur redéfinition constante se fait au gré des besoins de l'administration coloniale. En ce sens, la France laïque a instrumentalisé

4. Article 1^{er} du Traité du protectorat.

5. *Lyautey, l'Africain. Textes et lettres du maréchal Lyautey*, Plon, t. 3, 1954, p. 82.

6. *Ibid.*, p. 158.

7. *Ibid.*, p. 71.

8. *Écho*, 30 avril 1953.

l'islam à des fins politiques, et personne dans le quartier Latin ou au Quai d'Orsay ne s'en est offusqué. Si nous devons donc suivre le raisonnement et la terminologie des néo-orientalistes et des chroniqueurs de journaux, la France était donc « islamiste » au motif qu'elle instrumentalisait l'islam à des fins politiques. Dans le même esprit, la monarchie marocaine qui a hérité de la structure de domination coloniale du protectorat devrait être donc qualifiée d'« islamiste ».

74 Depuis l'indépendance du Maroc en 1956, les symboles religieux sont constamment présents dans la stratégie de pouvoir des rois marocains que ce soit Mohammed V (1927-1961), Hassan II (1961-1999) ou Mohammed VI depuis 1999. Lorsque Mohammed V désigne son fils aîné Hassan comme prince héritier, il lui dit lors de la cérémonie d'investiture : « Prends garde de ne jamais t'éloigner du chemin droit de l'islam ou de t'écarter de la voie des croyants [...]. Fais du Coran la lumière qui t'éclaire quand tu te sentiras ancré dans la nuit du doute. Que ton modèle soit le messager de Dieu et les califes bien guidés⁹. » C'est sous Mohammed V que le Parti communiste marocain (PCM) est dissous au motif qu'il porte « atteinte à la religion musulmane » et à « l'ordre public marocain » car « l'État marocain s'identifie avec le corps même de l'islam qui forme sa raison d'être »¹⁰.

Hassan II, quant à lui, se plaisait même à dire qu'il était le premier « fondamentaliste » du royaume. Ainsi, face à la contestation des partis de gauche, il estimait en 1968 que « nos enfants, pour être de bons citoyens et de bons musulmans, doivent recevoir une formation tout inspirée de notre religion », discours du 10 octobre 1968. Il estimait quelques mois après la révolution iranienne de 1979 qu'il était « du devoir des gouvernants du monde musulman de permettre aux hautes autorités de la foi d'assurer la renaissance et l'expansion des enseignements de l'islam ». Il rappelait également que « Dieu a généreusement doté les musulmans de la *shari'a* [...], cette *shari'a* s'accommode à tous les temps et à toutes les générations sans qu'il soit besoin de porter un changement ou un amendement quelconque à ses principes¹¹ ».

La gauche marocaine a également fait référence à l'islam à différents moments de l'histoire du Maroc. Ainsi, Mehdi Ben Barka, un des fondateurs en 1959 de l'Union nationale des forces populaires (UNFP), assassiné en 1965 sur le territoire français, probablement sur ordre de Hassan II, était

9. Discours de Mohammed V le 9 juillet 1957.

10. Parti communiste marocain, *Un procès d'inquisition*, Casablanca, 1960, p. 167.

11. Hassan II, *Risalat al-Qarn* [Lettre du siècle], 9 novembre 1980.

attaché à l'idée de l'enseignement religieux à l'école publique : « Nous voulons former notre jeunesse dans les traditions nationales, c'est-à-dire lui donner une formation religieuse au sein de l'enseignement¹². » En 1962, l'UNFP se prononce contre le projet de Constitution présenté par Hassan II au référendum en invoquant l'argumentation « religieuse » du savant Belarbi Al-Alaoui.

L'usage d'un langage ou de symboles « religieux » dans l'espace public apparaît donc comme un élément peu pertinent pour comprendre la vision du monde et l'action des mouvements islamiques contemporains. En réalité, dans l'histoire contemporaine du Maroc, l'« islam politique » est une référence partagée par l'ensemble des acteurs politiques, y compris la République française. Dans ce cas, si l'islam est invoqué par tous, et si par conséquent l'« islam politique » n'est pas une catégorie pertinente, comment différencier les mouvements islamiques des autres acteurs ? Dans la suite du texte, je traiterai principalement du PJD comme illustration de mon propos.

75

PRÉDICATION ET ACTION POLITIQUE

Il faut partir d'une approche conceptuelle qui consiste à étudier les mouvements islamiques non comme des groupes exclusivement politiques mais d'abord comme des communautés religieuses dont la vocation première est de se consacrer à la prédication [*da'wa*]. Pour comprendre la nature de leur action politique il convient de partir de la construction « religieuse » de leur rapport au monde. Ces communautés qui émergent à partir des années 1970 cherchent à transmettre une éthique et un savoir religieux tout en visant à réformer la société. Certaines d'entre elles comme le Mouvement pour l'unicité et la réforme (MUR) s'inscrivent dans la continuité du mouvement *salafi* qui s'est développé au Maroc à partir des années 1920 et qui a consisté à mener de front réforme islamique et action politique pour l'indépendance. Le mouvement de réforme a été initié par Muhammad Abduh en Égypte à la fin du XIX^e siècle, et a été diffusé au Maroc par Abou Chouaïb Doukkali, Belarbi Alaoui et Allal el-Fassi, dirigeant historique du parti de l'Istiqlâl.

Un des principaux enjeux de la participation des mouvements islamiques réformistes au pouvoir depuis leur victoire aux élections organisées à la suite des révoltes arabes est l'articulation entre la prédication et l'action politique au gouvernement qui ne se fait pas sans tensions. Dans le cas

12. Mehdi Ben Barka, *Option révolutionnaire au Maroc*, Maspero, 1966, p. 67.

du Maroc, les membres dirigeants du PJD et nombre de ses militants sont issus du Mouvement pour l'unicité et la réforme [*harakat al-tawhid wa al-islam*], mouvement réformiste d'éducation et de prédication.

Si les membres du MUR se réclament principalement d'une interprétation des textes fondateurs de l'islam en s'appuyant sur les finalités [*maqasid*] et en organisant une direction collégiale engagée dans le débat et la contradiction, la communauté Justice et Spiritualité¹³. *Jama'at al-'Adl wa al-ihân* est quant à elle dans la continuité de la pratique soufie organisée autour de l'autorité du maître Abdessalam Yassine, médiateur entre Dieu et les hommes. Contrairement aux membres du MUR qui ne reconnaissent à aucune autorité spirituelle le privilège de se réclamer de la proximité avec Dieu, Yassine est avant tout un guide qui permet à ses adeptes de se rapprocher du divin¹⁴.

76

Lorsque les mouvements de prédication – comme le MUR – décident de ne pas se contenter de l'éducation religieuse et de la prédication mais d'agir dans l'espace public en participant notamment aux élections tant au niveau local que national, on observe qu'une division du travail se met en place entre les spécialistes de la prédication et du savoir religieux et les professionnels de la politique. Cette articulation originale du « religieux » et du « politique » voit le jour lorsqu'il existe un espace suffisant de libéralisation politique autorisant la participation des mouvements islamiques aux élections.

Abdelilah Benkirane, élu secrétaire général du Parti Justice et Développement en 2008 et chef du gouvernement depuis les élections du 25 novembre 2011, s'est d'abord consacré à la prédication et à la transmission du savoir religieux dans le cadre de la *Jama'a islamiyya* [communauté islamique] créée en 1983 dont les membres ont fondé par la suite le MUR. Au moment de passer à l'action politique en rejoignant le MPDC en 1996, qui deviendra le PJD en 1998, Benkirane et d'autres dirigeants du mouvement comme Saadeddine Othmani – ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement issu des élections du 25 novembre 2011 – troquent leur fonction de prédicateur pour celle de responsable politique et

13. Le mouvement du Cheikh Yassine, *al-'Adl wa al-Ihân*, est aussi connu sous le nom de « Justice et bienfaisance ».

14. Cet article a été rédigé avant le décès de Abdessalam Yassine le 13 décembre 2012. Sa disparition ne modifiera ni l'identité soufie de la communauté – qui a désigné Mohammed Abbadî héritier spirituel du fondateur –, ni sa stratégie politique d'opposition à la monarchie marocaine. Depuis une dizaine d'années, Yassine s'est retiré progressivement de l'exercice de responsabilités au sein de la *Jama'a* au profit d'une direction collective autour de ses principaux disciples. Sur Yassine et son mouvement, voir Youssef Belal, *Le Cheikh et le Calife. Sociologie religieuse de l'islam politique au Maroc*, Lyon, Éditions de l'École normale supérieure, 2011.

d'élu au Parlement, à la commune puis de gestionnaire des affaires de l'État.

Ahmed Raissouni, figure savante du mouvement, joue le rôle d'autorité morale par rapport à ceux qui investissent l'action politique partisane et intervient dans les débats politiques pour donner son avis. En 2012, dans la continuité de ses prises de position critiques vis-à-vis de la monarchie, il a condamné le baisemain et les actes de révérence perpétrés par le protocole royal, notamment lors de la cérémonie de renouvellement de l'allégeance regroupant des représentants de l'État.

Il serait tentant de voir dans cette division du travail entre professionnels de la politique et spécialistes de la prédication une séparation entre le « religieux » et le « politique ». En réalité, il s'agit d'une articulation complexe qui repose sur l'éducation et l'éthique islamiques. Il est vrai que la prédication et l'action politique interviennent dans des lieux différents. Alors que la prédication se déroulera au domicile, dans la mosquée ou dans le siège de l'association, l'action politique se donnera à voir dans le siège du parti, à la municipalité, au Parlement ou au siège d'un ministère. Le langage sera aussi différent. La prédication s'inscrira explicitement dans la tradition discursive de l'islam et cherchera à exhorter l'auditoire en ayant recours au répertoire islamique. L'action politique dans le cadre du gouvernement cherchera à prendre des décisions politiques selon des arguments techniques, des rapports de force ou des perspectives électorales.

77

Pour autant, il n'y a pas de séparation hermétique entre la prédication et la politique. Les dirigeants politiques ont investi l'action partisane, parlementaire puis gouvernementale parce qu'ils ont été éduqués par le mouvement de prédication. Ils sont censés agir politiquement en conformité à leur éthique. À travers cette dernière, la dimension « religieuse » est présente dans leur action politique. De même, les spécialistes du savoir islamique et de la prédication comme Ahmed Raissouni n'exercent pas de responsabilité politique exécutive ou législative mais interviennent pour donner un avis sur de grandes questions politiques.

LE RÉFORMISME DÉMOCRATIQUE DU PJD

Il convient de noter ici que cette articulation de la prédication et de la politique illustre le fait que l'action politique démocratique peut avoir pour fondement le référentiel « religieux », particulièrement dans sa dimension éthique. Ainsi Ahmed Raissouni, autorité savante du mouvement, rappelle que « donner à la démocratie un contenu préétabli et lui fixer à l'avance des limites, c'est déjà être en contradiction avec

elle. Dans son essence, la démocratie c'est la liberté du choix et le libre destin pour les communautés et les peuples¹⁵ ». Il estime également que « l'on peut appliquer une démocratie sans fixer de limites, car elle reflète dans ses résultats et ses orientations les valeurs dominantes, les croyances dominantes et les cultures dominantes [...]. Ce sont là des limites démocratiques aux choix démocratiques et à l'exercice démocratique¹⁶ ».

L'engagement démocratique du PJD n'est pas seulement de l'ordre du discours. Comparé aux autres partis politiques représentés au Parlement, le PJD est celui qui dispose du fonctionnement démocratique le plus poussé. Ce sont les militants du parti qui désignent par un vote secret ceux qu'ils estiment les plus aptes à l'exercice de responsabilités au sein du parti selon des critères d'éthique et de compétence. La désignation des ministres du PJD au sein du gouvernement Benkirane s'est faite également par le vote des militants. Dans le contexte de la démocratie américaine, Tocqueville avait montré comment l'appartenance à un groupement religieux est un signe de moralité et de probité et constitue à ce titre « une des causes principales qui tendent à maintenir la république démocratique aux États-Unis¹⁷ ».

L'approche doctrinale adoptée par les dirigeants du PJD constitue également un fondement de la démocratisation dont ils sont porteurs. S'inspirant de la pensée par les finalités [*al-fikr al-maqasidi*] développée par le savant Abu Ishaq al-Shatibi établi à Grenade au XIV^e siècle (VIII^e siècle selon le calendrier de l'Hégire), Ahmed Raissouni rappelle qu'il convient d'« interpréter les textes de la *shari'a* à la lumière de ses finalités générales ou particulières¹⁸ ». Cette approche se différencie d'une lecture « littéraliste » des sources de la pensée islamique et ouvre le champ des possibles en permettant au PJD de s'inscrire en phase avec le changement social et le contexte politique.

LE PJD, LE ROI ET LA DÉMOCRATISATION DE L'ÉTAT

J'ai rapidement évoqué ici quelques éléments qui me permettent d'illustrer le fait que le PJD est le principal acteur démocratique au Maroc. L'espace imparti à ce texte ne me permet pas d'en écrire davantage sur le sujet, et je renvoie le lecteur à d'autres écrits où j'ai amplement développé

15. Ahmed Raissouni, *Al fikr al-maqasidi*, p. 134.

16. Ahmed Raissouni, *Al-Haraka al-Islamiyya*, p. 55.

17. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Flammarion, 1981, vol. 1, p. 411.

18. Ahmed Raissouni, *Al-fikr al-maqasidi*, p. 35.

cet argument¹⁹. Le référentiel et les pratiques du mouvement islamique dirigeant le gouvernement depuis les élections de novembre 2011 sont donc un vecteur de démocratisation. Le problème se situe plutôt au niveau de la capacité du PJD et du chef du gouvernement à faire face à l'autoritarisme monarchique, notamment en autonomisant la sphère du pouvoir gouvernemental de tout interventionnisme du palais. Pour que toute démocratisation de l'État marocain soit durable, tout exercice du pouvoir doit être soumis à la responsabilité politique sous la forme du vote des électeurs, du contrôle du Parlement et, pour ce qui est des affaires délictueuses et des conflits d'intérêts, soumis au contrôle de la justice. Or le roi Mohammed VI continue d'exercer de larges pouvoirs soustraits à tout mécanisme institutionnel de contrôle et d'*accountability*. Pour que la monarchie assure sa survie, notamment dans la perspective de la succession, elle doit préparer sa sortie tant de l'exercice du pouvoir exécutif que du monde des affaires. En évitant de reproduire les erreurs commises par Ben Ali en Tunisie et Moubarak en Égypte, et en circonscrivant le débat au projet de révision constitutionnel à la suite des manifestations du 20 février visant « la fin du despotisme et de la corruption » et dénonçant les agissements des conseillers du roi, le régime a réussi à gagner du temps. La victoire électorale du PJD a permis de réduire l'exposition du roi et de ses conseillers au mécontentement populaire et à la contestation.

79

Le problème de la responsabilité politique est déterminant. Les bases militantes du PJD et certains de ses dirigeants n'hésitent pas à critiquer lors de meetings l'accaparement par le roi de prérogatives dévolues au chef du gouvernement. Or Abdelilah Benkirane est partagé entre son choix d'établir une relation de confiance avec le roi qui lui permettrait d'assurer une forme de co-décision sur les grandes questions stratégiques et économiques, et la nécessité de donner corps à la fonction de chef de gouvernement. Dans le même temps, il doit répondre aux attentes des militants du PJD, de son électorat et plus généralement de l'opinion publique. Aussi, le PJD restera au gouvernement tant qu'il continuera à assumer politiquement et électoralement des décisions prises par le roi. La stratégie de la monarchie consiste précisément à faire endosser le coût politique des décisions par un gouvernement-bouclier qui la met à l'abri de la contestation directe. Il est loin d'être acquis que le fonctionnement de ce système résiste au changement social et à la contestation politique qui s'inscrit dans un nouvel horizon depuis les révoltes arabes de 2011.

19. Youssef Belal, *Le Cheikh et le Calife. Sociologie religieuse de l'islam politique au Maroc*, Lyon, ENS éditions, 2011.

Alors que les Premiers ministres précédents – y compris l'ex-opposant à Hassan II Abderrahmane Youssoufi en 1998 – étaient absents de l'espace médiatique et n'avaient ni la volonté ni la compétence d'établir un contact direct avec les Marocains, Benkirane a réussi à donner une présence médiatique sans précédent à la fonction de chef de gouvernement. Alors que le roi se contente de lire de manière monotone des discours sans être vraiment compris par les téléspectateurs, Benkirane parle à tous et se fait comprendre par les Marocains. Cette rupture médiatique a ouvert un espace de présence politique du chef du gouvernement qui peut potentiellement faire concurrence au roi.

80 En somme, il y a depuis les élections du 25 novembre 2011 une coexistence de deux acteurs de l'« islam politique » au Maroc : le PJD et le roi. L'un dispose d'une légitimité électorale forte, sans précédent dans l'histoire politique du Maroc. L'autre représente la monarchie telle que l'a façonnée Hassan II après avoir hérité de l'appareil d'État et de la gouvernementalité coloniale. Si ce régime mixte, combinant démocratie électorale et autoritarisme monarchique s'inscrit dans la durée, l'État marocain ne sera pas en mesure de répondre aux attentes de la société, que ce soit en termes de création de richesses et surtout de justice sociale. Le contexte des révoltes arabes et la contestation du 20 février n'ont pas mis fin à l'affairisme du roi qui s'est enrichi considérablement depuis son accession au trône alaouite.

Le cas marocain montre que, derrière le syntagme « islam politique », se profile une grande variété d'acteurs et de mouvements qui se réclament d'un référentiel islamique. L'objet de cet article n'était pas de tous les étudier mais d'en mentionner certains (la République française, la monarchie marocaine et le PJD) afin d'illustrer les points que j'ai souhaité développer. J'ai notamment fait ressortir l'utilisation des symboles religieux à des fins autoritaires par la France puis par la monarchie alaouite, mais j'ai également montré en quoi le référentiel islamique façonne la démocratisation du Maroc à travers le cas du PJD. La catégorie « islam politique », source de confusions, doit donc être maniée avec prudence. C'est en travaillant sur les concepts, notamment celui de religion que l'on évitera de reproduire les stéréotypes perpétués par les écrits néo-orientalistes.

R É S U M É

Cet article questionne la catégorie d'« islam politique » et revient sur son usage dans le cas du Maroc en montrant qu'elle comprend non seulement ce que l'on désigne habituellement par « mouvement islamiste » mais aussi des acteurs comme la République coloniale ou la monarchie marocaine, qui ont eu recours à l'islam dans leur stratégie politique de domination. Ce texte traite également du réformisme démocratique à travers l'exemple du Parti Justice et Développement (PJD) qui est à la tête du gouvernement marocain depuis les élections du 25 novembre, mais dont le rôle reste limité par les pouvoirs importants du roi soustraits à tout mécanisme de responsabilité politique.

LA PRÉVENTION
DE LA CORRUPTION AU MAROC,
ENTRE DISCOURS ET RÉALITÉ

83

La corruption révèle les points de souffrance d'une construction sociale. Elle permet d'assurer des avantages à ceux qui disposent de ressources de pouvoir, de statut, d'argent ou de protection. Elle se manifeste généralement sous forme de convention tacite. Un « contrat » qui se réfère à un système de prix articulé sur un marché qui fonctionne sous l'action simultanée de l'offre, de la demande et des opportunités de gains indus que cette action incite. Le processus se met en place discrètement, progressivement et cumulativement en s'auto-alimentant et en sécrétant ses propres règles, ses mécanismes, ses intermédiaires et ses tarifs. Pour analyser tous les dispositifs mouvants du *contrat de corruption* il faut considérer toutes les données du système qui génère ces relations, qui les encourage et qui met en cause forcément plusieurs niveaux de responsabilités.

La corruption se rencontre avec une intensité variable dans nombre de pays et donne lieu à des analyses nécessairement différentes. Chez certains, elle est marginale, conjoncturelle et semble être maîtrisée grâce au fonctionnement efficace des institutions en place et l'application des lois en vigueur; alors que chez d'autres elle est pesante, structurelle, systémique; désactive et bloque le contrôle politique et juridique censés la combattre et l'endiguer. Au Maroc, la tolérance sociale vis-à-vis de la corruption est aujourd'hui très forte – influencée par un sentiment diffus d'impunité et une inégalité des citoyens devant la loi. La corruption se banalise et s'assume comme *comportement normal*, à tel point que certains de ses actes se pratiquent de manière confiante et tranquille. L'arbitrage en sa faveur dénote d'un type de rationalité calculatrice des agents au

sens de Becker¹. Plus la perception du risque encouru est faible, que ce soit en termes de détection ou de sanction, plus la dissuasion perd de ses attributs, et plus la corruption est admise et l'arbitrage en sa faveur élevé. Déjà en 1973, John Waterbury écrivait qu'au Maroc « la corruption flotte librement et (se trouve) manipulée, guidée, planifiée et désirée² ». Ou encore, en 1982, lorsque le ministre des Finances avait déclaré qu'au Maroc « la corruption a gagné beaucoup de terrain, et s'est ancrée dans les mœurs et les habitudes [...]. La lutte contre elle doit partir d'une volonté politique et doit imprégner tous les niveaux de la hiérarchie³ ».

84

Depuis lors, les choses se sont un peu compliquées et le coût de la lutte contre la corruption semble devenu, politiquement, économiquement et socialement dissuasif. Des pans entiers d'échanges se soustraient progressivement à la contrainte juridique et se soumettent à un autre ordre normatif produisant des échanges corruptibles à répétition, alimentant des gains indus, faussant le jeu de la concurrence et de l'égalité des chances, alourdissant les dépenses de l'État et réduisant de manière significative ses ressources. Les zones de droit reculent et celles de l'ombre prennent place, s'auto-alimentent et imprègnent le construit social. Le volet transactionnel de l'acte de corruption laisse supposer que derrière l'apparence de la dysfonction se dissimule, en fait, une sorte de fonction d'*adaptation*. Grâce à elle, les acteurs anticipent sur l'aspect contraignant de leur environnement. Les règles de droit se trouvent alors subordonnées aux aléas de leur pratique⁴. Le recours à la corruption finit par produire des normes concurrentes à celles que le droit tend à imposer. Son extension à plusieurs niveaux de la vie en société traduit, dans les faits, des formes de cohabitation entre le respect du droit et la non-reconnaissance partielle de ses effets. Pareille attitude appelle forcément l'adhésion à des codes de conduite occultes et à des valeurs non déclarées qui s'intègrent forcément d'une manière ou d'une autre à la culture sociale. Manifestement, le sujet est fertile en paradoxes. En public, elle est décriée, dénoncée, condamnée. Mais en cercle restreint comme dans les conduites effectives au quotidien, nombreux sont ceux qui démissionnent face à son ampleur, finissent par relativiser ses impacts,

1. Gary Becker, « Crime and Punishment. An Economic Approach », *Journal of Political Economy*, vol. 76, n° 2, 1968, p. 169-217.

2. John Waterbury, « Endemic and planned corruption in a Monarchical Regime », *World Politics*, vol. 25, n° 4, 1973, p. 533-555.

3. Interview accordée au journal, *Le Matin du Sahara*, 23 février 1982.

4. Kamal El Mesbahi, « La corruption entre droit et pratiques », Actes du Colloque « Droit et pratiques au Maroc », Fès, Publications de la faculté de droit de Fès, 1994, p. 211-225.

justifient le fait d'y recourir ; voire l'externalisent en la sous-traitant comme nous l'avait un jour affirmé le dirigeant d'une grande entreprise privée. La corruption est devenue un phénomène macro-social touchant indistinctement tous les espaces de la vie économique, politique, sociale et institutionnelle. Son questionnement se situe désormais à l'intersection entre ces diverses sphères et recoupe des problématiques multiples. Son analyse comme la conception de mesures destinées à la combattre gagnerait à partir de ce constat.

Différents rapports, analyses et enquêtes, nationaux et internationaux, attestent clairement d'une prégnance forte de la corruption, qui ne semble épargner aucun secteur. Cette corruption ne saurait être analysée comme cause en soi, mais plutôt comme la conséquence d'un système national d'intégrité⁵ largement défailant, qui alimente et encourage ses sources les plus répandues et ses multiples manifestations. Les résultats de ces diverses enquêtes quant à la prégnance de la corruption au Maroc, d'un côté, et la force du discours politique affiché censé la combattre, de l'autre, soulèvent plusieurs interrogations. Mohamed Tozy et Béatrice Hibou⁶ les résumant parfaitement : « comment interpréter [les] différents épisodes d'une lutte contre la corruption désormais rendue visible et même presque devenue routinière ? Y a-t-il vraiment rupture programmée avec le passé ? S'agit-il d'un véritable tournant dans le traitement de ce "fléau" ? Est-on en présence d'une pure et simple mise en scène ? Ou d'une instrumentalisation d'un pouvoir encore fondé sur l'achat, l'échange de services et la corruption ? » Pareils questionnements autorisent plusieurs lectures et s'inscrivent dans le paradoxe entre la force affichée de sa dénonciation – au niveau des intentions, de la prise en charge du phénomène de la corruption au Maroc comparativement à d'autres pays de la région –, et la force de la corruption au quotidien. Les courbes que tracent ces deux éléments de l'équation semblent être ascendantes. Le discours contre la corruption est fort, la réalité de la corruption l'est aussi et le non-respect de l'autorité de la loi augmente tendanciellement, ayant comme corollaire le délitement du lien social. La désillusion de l'opinion publique véritablement intéressée par une moralisation des affaires tant publiques que privées est facilement perceptible aujourd'hui.

85

5. Schéma d'analyse proposé par Transparency International, le SNI est symbolisé par un temple dont les nombreux piliers représentent chacun un lieu de pouvoirs. Moins ces piliers fonctionnent sur des bases du respect de la loi, de transparence, de traçabilité et de reddition des comptes et plus la corruption se développe cumulativement.

6. Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, « La lutte contre la corruption au Maroc, vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et Société*, vol. 72, 2009, p. 339-357.

Le processus d'adaptation des acteurs joue à plein par la production quotidienne de canaux multiples se situant souvent en marge du droit, et donc du politique. On aura d'un côté le droit fait de règles, de lois, de normes et d'obligations, et de l'autre une « pratique sociale » où se développent les possibilités de faire ce que les lois ne permettent pas. Le lien social est alors immanquablement en *divorce* avec le lien politique. Le risque que représente ce *divorce* est lourd de conséquences. Les résistances multiples au changement encouragent et confortent la non-application des textes. Nous pensons que c'est le cas, aujourd'hui au Maroc, s'agissant de la lutte contre la corruption et les corrompus. Ne pas accorder toute l'attention nécessaire à cet aspect des choses risque à terme de décrédibiliser l'action et la parole de l'État, de limiter sa marge de manœuvre et de réduire significativement toute velléité de combattre la corruption.

86

DES INDICES ALARMANTS

Différentes sources, tant nationales qu'internationales, font état d'indices et de chiffres préoccupants quant à la situation de la corruption au Maroc. En 2011, le CPI (*corruption index perception*), que publie annuellement Transparency International, donnait au Maroc une note de 3,4/10 et le situait à la 80^e place sur un total de 183 pays. Un score qui le rangeait parmi les pays à « corruption systémique ». En effet, avec ce score de 3,4, le Maroc arrive en 9^e position parmi les 17 pays de la région. Sa note évolue peu. Elle était de 3,5 en 2007 et 2008, de 3,3 en 2009 et se maintient à 3,4 depuis 2010. Sur la décennie, elle demeure dans une fourchette de 3,2 à 3,5.

Les résultats du baromètre mondial de la corruption, pour l'année 2012, affichent également des scores préoccupants pour le Maroc. Rappelons que ce rapport, publié par Transparency International, établit, sur la base d'une enquête par pays, la fréquence de la corruption, les raisons pour lesquelles des pots-de-vin ont été payés ainsi que les perceptions des citoyens sur la manière dont les institutions clés sont affectées par la corruption. Les scores obtenus par le Maroc confirment, une fois encore, la prégnance de la corruption dans plusieurs secteurs. Ainsi, 77 % des sondés estiment que le niveau de la corruption est resté le même, 13 % disent qu'il a augmenté depuis 2006, contre 11 % qui estiment qu'il a diminué. S'agissant des « institutions qui sont touchées par la corruption », notées entre 1 (pas du tout corrompu) et 5 (extrêmement corrompu), les résultats ne sont pas brillants : la note pour l'administration publique est de 3,5, la justice 3,5, la police 3,3, le secteur privé 2,6. Concernant le

jugement que portent les sondés sur « l'efficacité de l'action des pouvoirs publics en matière de lutte contre la corruption », 18 % considèrent cette action comme « efficace », contre 17 % qui jugent qu'elle est « non efficace » et 65 % estiment que cette action « ne sert à rien ».

Quant à l'indice de corruption des pays exportateurs (*Bribe payers index*) de 2011-2012, le Maroc se situe à un niveau élevé de l'échelle de « la corruption des officiels » avec un score moyen de 4,1/5, au moment où la moyenne de l'ensemble de l'échantillon (30 pays) est de l'ordre de 3,3/5. Par ailleurs, 53 % des sondés considèrent que « l'action des pouvoirs publics » contre la corruption est « très inefficace » et 19 % la jugent « inefficace ».

QU'EN EST-IL ALORS DES RAPPORTS ET ENQUÊTES RÉALISÉS AU MAROC ?

87

En 2002, une enquête réalisée pour le compte de l'association Transparency Maroc, auprès d'un échantillon de 400 entreprises, avait révélé que seulement 10 % de celles-ci participaient de manière régulière aux marchés publics et près de 60 % jugeaient que les procédures correspondantes sont « complexes, coûteuses et entachées de corruption ». Début 2006, un rapport fut remis au roi⁷ dans lequel on pouvait lire, s'agissant des questions relatives de la gouvernance au Maroc, que « la présence diffuse de la corruption dans la société et dans la culture, ainsi que sa banalisation, qui prend une forme insidieuse de consentement pour les uns et de résignation pour les autres, invitent à bien cerner les causes du phénomène ». Les rédacteurs répondent à ce constat en affirmant que « l'absence d'application systématique de la loi est un terreau fertile pour la corruption. Est-il utile d'avoir de bonnes lois si on ne les applique pas ? Tant que la loi, rien que la loi, toute la loi ne sera pas appliquée à tous, la corruption risque de rester un mal endémique dans notre pays, retardant son développement, car faussant les règles du jeu et favorisant ceux qui savent et peuvent corrompre, au détriment des autres ». Six ans après, ce constat reste toujours d'actualité. Récemment, le Conseil économique et social (CES), organe constitutionnel, a présenté à la presse, le 3 septembre 2011, la synthèse d'une étude réalisée autour de la commande publique; synthèse qui fait référence implicitement au manque de transparence, à l'absence d'analyse d'opportunité de certaines commandes, à l'inexistence de commission paritaire de recours et aux risques de conflits d'intérêts

7. Le Rapport du cinquantenaire, dont une version allégée fut largement diffusée et traduite en plusieurs langues.

qui pourraient entacher certains marchés. Cet intérêt du CES pour la commande publique est fort louable. En effet, le domaine des marchés, comme celui de certaines concessions des services publics restent une source importante de corruption au Maroc, souvent dénoncée par les opérateurs. Des pratiques occultes restent vivaces et sont révélatrices de corruption, notamment dans le secteur du BTP. Il est ainsi possible de favoriser un concurrent en établissant un barème de notation des offres techniques favorables au candidat que l'on souhaite privilégier, de communiquer au préalable des informations confidentielles comme le budget prévisionnel du marché, de différer, sous des motifs infondés la remise du dossier d'appel d'offres à certains candidats ; voire de prononcer un report de l'appel d'offres pour « vice de forme ». Autant de pratiques occultes en dépit de tous les efforts de toilette juridique et procédurier qu'a connus, ces dernières années, le décret général des marchés publics⁸.

L'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC), créée en 2007 et installée en 2008, avait remis son premier rapport d'exercice au Premier ministre en juillet 2010. Un rapport de bonne facture qui a mis le doigt sur les failles du système juridique et de contrôle et leurs impacts mesurables en termes de trappes corruptibles. Une centaine de recommandations, générales et sectorielles concluait ce rapport. L'absence de réactivité de la part des pouvoirs publics à l'égard de ce rapport et de ses recommandations donnait la mesure que l'acte politique et « l'agir » étaient en complète rupture avec la parole politique. Par ailleurs, et malgré le peu de ressources, notamment financières, l'ICPC a réalisé deux études sectorielles sur l'étendue de la corruption, l'une sur le secteur des transports et l'autre sur celui du secteur de la santé. Le rapport annuel 2011-2012, que cette même instance a remis au Premier ministre le 1^{er} novembre 2012, dit expressément que « la situation du Maroc en matière de lutte contre la corruption ne s'est pas améliorée de manière significative, la politique suivie à cet effet étant restée dépourvue d'une dimension stratégique et d'un engagement effectif anticorruption ». De son côté, l'Observatoire de la corruption mis en place par Transparency Maroc, recense qu'au cours de l'année 2011 la répartition sectorielle des affaires de corruption rapportées par la presse marocaine intéresse dans l'ordre décroissant les collectivités locales 34 %, l'habitat-urbanisme-immobilier

8. Kamal El Mesbahi, « Transparence versus corruption dans les marchés publics. Lecture à travers les dispositions de l'Accord de libre échange Maroc/États-Unis », *Critique économique*, Publications de l'Association marocaine des sciences économiques, Rabat, n° 21, 2008, p. 143-159.

14 %, la santé 7 %, la police 6 %, la justice 5 %, le secteur privé 5 %, le commerce et industrie 4 %, les douanes 3 % et l'éducation 3 %.

Quant à la Cour des comptes, dont l'une des fonctions est de prévenir les risques encourus par la gestion publique, ses rapports, notamment ceux de 2009 et de 2010, regorgent de « cas avérés » de corruption et autres formes de détournement, d'abus de biens sociaux, de marchés non conformes à la législation en vigueur, de dysfonctionnements et insuffisances récurrentes quant à la gestion des commandes et marchés publics, d'absence de traçabilité dans les comptes, de formes multiples de conflits d'intérêts et de dilapidation des deniers publics dans nombre d'organismes, établissements et services étatiques. Il existe incontestablement une corrélation entre la corruption et la fraude dans le secteur public, puisque la première est souvent utilisée pour obtenir le concours des personnes à qui leur fonction confère l'autorité de signer des contrats au bénéfice de la personne ou de l'entreprise qui paie, en amont, le pot-de-vin. La lecture des rapports de la Cour des comptes, notamment celui couvrant l'exercice 2009, a aussi alimenté ce réquisitoire avec son lot de dysfonctionnements, de détournements et de dilapidations dans des institutions censées jouer un rôle majeur dans le développement national et local, notamment le Crédit immobilier et hôtelier (CIH), le Haut Commissariat aux eaux et forêts, les Centres régionaux d'investissement, l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences, les offices de mise en valeur agricole, les collectivités locales, la Mutuelle générale du personnel des administrations publiques (MGFAP), etc. Parmi les dossiers aujourd'hui en cours d'instruction par la justice, ceux du CIH, de l'Office national des aéroports (ONDA), ou encore le cas de la Compagnie marocaine de navigation (COMANAV) présentent des cas symptomatiques de formes de collusion entre fraude et corruption, conflits d'intérêts et abus de biens sociaux, « marchés truqués » ou « marchés orientés », etc. Autant de signaux qui témoignent de la mauvaise gouvernance dans de nombreux établissements et qui mesurent également l'insuffisance de la reddition des comptes de ceux chargés de la responsabilité ainsi que la défaillance des contrôles mis en place. Cette nécessaire reddition des comptes « ne constitue pas seulement une obligation légale qui doit être respectée par tous les gestionnaires des organismes publics, mais également une responsabilité et un vecteur de la transparence et de l'obligation de rendre compte pour toute autorité qui gère les deniers publics⁹ ».

Nombre de cas avérés de collusion/corruption au Maroc permettent

9. Rapport annuel de la Cour des comptes, exercice 2008, Rabat, 2009, p. 9.

de situer le risque de corruption principalement au point de rencontre de plusieurs carrefours : interférences entre personnalités publiques et intérêts économiques privés usant de leurs pouvoirs pour se soustraire aux contrôles, obtenir des dérogations, disposer de pouvoir de marché en dehors de toute concurrence, échapper à l'impôt, etc. Les facteurs marocains, aisément constatés, sont nombreux : niveau élevé de tolérance sociale et conduite corrompue des acteurs, mécanismes institutionnels défaillants pour la combattre, faible prévention et absence de dissuasion sur la durée, existence d'un pouvoir public économique discrétionnaire, prédominance d'une asymétrie informationnelle et faible probabilité de la sanction¹⁰. La recherche d'intérêts privés permis par des trappes corruptibles publiques produit nécessairement des externalités négatives à la fois sur le fonctionnement normal du pays et sur le niveau de bien-être social des citoyens. La corruption ne va pas sans coûts et n'admet pas uniquement un rapport gagnant-gagnant entre les composantes du « contrat ». Bien au contraire. Il y a forcément un tiers perdant : une prestation non conforme à la qualité requise et aux spécifications du « contrat », objet de la corruption. Ainsi, le montant du coût de la corruption – à l'image des coûts de la recherche de rente – sert à contourner une réglementation, obtenir un non-droit et annihiler toute procédure d'évaluation que devrait imposer une concurrence loyale. Par ailleurs, des distorsions supplémentaires apparaissent, notamment des travaux ou commandes publics décidés et réalisés, non pas parce qu'ils étaient utiles ou productifs de valeur ajoutée, mais parce que c'était le moyen de se procurer des financements occultes. Globalement, le montant de ce coût, supporté par les citoyens, sera nécessairement pris en compte dans la valorisation de la prestation, objet de la corruption. Le corrupteur et le corrompu seront gagnants, mais la communauté perdra une valeur généralement supérieure au « coût » engagé de la corruption. Si on emprunte le raisonnement économique, on dira que la logique du coût supporté suite à une transaction de corruption, comme moyen de captation d'une rente ou d'un passe-droit, et donc d'une richesse sociale induite, et proche du prix du monopole sur un marché donné, comme capteur du surplus du consommateur. La corruption augmente donc tendanciellement le risque moral. Entre lois écrites et lois tacites, le couple corrompu-corrupteur choisit volontiers les secondes au détriment

10. Voir l'étude réalisée par Transparency Maroc sur le Système national d'intégrité, Rabat, 2009... ou encore le Rapport 2009 de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC), remis au Premier ministre en juillet 2010.

des premières. D'anti-règle, la corruption devient la règle et soumet le comportement des acteurs, publics et privés à une logique en marge de la règle de droit.

ENTRE TABOU ET RECONNAISSANCE : LE CHEMINEMENT DE L'ACTION POLITIQUE

L'analyse de la corruption au Maroc gagnerait, me semble-t-il, à s'inscrire au niveau de trois débats qui s'enchevêtrent. Des débats qui portent sur *la nature du mal, l'urgence d'une réponse politique et sur les solutions à engager*. Le premier débat a été dangereusement retardé par un déni de réalité chez les responsables politiques qui ont traité, pendant longtemps, la corruption comme un phénomène résiduel, qui ont renâclé à admettre la gravité du mal et refusé de mesurer ses conséquences lourdes quant à la construction sociale, l'allocation des facteurs de production, ou la qualité du processus décisionnel public. La faible volonté politique d'y faire face a eu comme conséquence de rendre le coût de la lutte contre la corruption extrêmement prohibitif. Le deuxième débat passe par la prise en charge politique d'un dysfonctionnement mesurable induit par une corruption, devenue fait social pesant au Maroc et qui doit être traitée comme tel, ce qui ne semble pas être le cas au vu de ce qui a été entrepris. Quant au troisième débat, il ne peut faire l'économie de questionner ce qui a été tenté comme « plans d'action » gouvernementaux et le pourquoi de l'inefficacité, largement admise, des mesures annoncées et des décisions prises.

91

Le Maroc a signé la Convention des Nations unies contre la corruption le 9 décembre 2003 et sa ratification a été publiée au *Bulletin officiel* du 17 janvier 2008. Par sa signature, il reconnaît donc, selon les termes du préambule de la Convention, qu'il est préoccupé « par la gravité des problèmes que pose la corruption et de la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthiques et la justice et en compromettant le développement durable et l'état de droit¹¹ ». Un engagement qui l'oblige à transposer dans sa loi nationale et ses codes de conduite les dispositions incluses dans la Convention. L'année 2011 a été incontestablement celle d'une vague de fond de revendications démocratiques dans la région arabe et celle de l'émergence d'une forte indignation citoyenne contre l'exclusion, l'impunité et la loi du plus fort. L'environnement tant

11. Convention des Nations unies contre la corruption, Préambule, New York, 2004, p. 5.

interne qu'international de la lutte contre la corruption s'en est trouvé fortement modifié.

Depuis juin 2011, la nouvelle Constitution marocaine consacre à la moralisation de la chose publique une place de choix. La gouvernance publique fait l'objet du titre XII (art. 154 à 171), mais elle est également mentionnée sous cette terminologie ou par des notions connexes à travers de multiples autres dispositions :

- gouvernance et reddition des comptes (art. 1^{er});
- transparence des élections (art. 11);
- concertation avec les acteurs de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques (art. 13);
- droit des citoyens de présenter des motions en matière législative (art. 14);
- 92 – droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (art. 15);
- droit d'accès à l'information détenue par l'administration publique et droit à l'information dans la seule limite de la loi (art. 27);
- conflit d'intérêts et délit d'initié et autres infractions se rapportant à la gestion administrative, à la passation des commandes publiques, au trafic d'influence et à l'abus de position dominante (art. 36);
- transparence et mérite dans la procédure de nomination (art. 92)
- publication de tous les rapports de la Cour des comptes (art. 148) et de celui des instances de gouvernance, etc.

Ces diverses insertions constitutionnelles sont certainement importantes et peuvent participer à endiguer certaines niches de la corruption. Cependant, il faut garder en mémoire que la valeur de toute Constitution découle moins de son énoncé que de l'exercice effectif des droits et des attributions qu'elle consacre par les différentes autorités qu'elle institue et que si la gouvernance puise ses valeurs dans l'esprit et le texte de la Loi suprême, notamment dans les principes d'égalité devant la loi, de citoyenneté et de la reddition des comptes, son impact réel se détermine par l'édification d'un cadre institutionnel, normatif et opérationnel de gestion transparente et participative de la chose publique. L'un des dilemmes qui devra nécessairement interpeller l'analyste est qu'il est souvent difficile de résoudre un problème avec le mode de gestion qui l'a engendré.

Le cheminement de l'action politique par rapport à la corruption au Maroc peut être scindé en deux phases. La première est celle d'un *silence* faisant de la question de la corruption un véritable tabou. La seconde est celle de la prise en charge politique de la question, globalement depuis

l'avènement du « gouvernement d'alternance », dirigé par un socialiste, en avril 1998. Entre les deux phases, la logique de l'action a changé et les discours qui l'accompagnent également. En réponse à une question, feu le roi Hassan II affirmait que « sans receleurs, il n'y aurait pas de voleurs [...] et sans corrupteurs il n'existerait pas de corrompus », et il ajoutait que ce qu'il faut « c'est moraliser l'action des responsables. La corruption a toujours vécu et continuera de vivre partout¹² ». En octobre 2008, le roi Mohammed VI disait en substance : « Nous avons, certes, conscience que la corruption est un fléau qui n'épargne aucune société. Néanmoins, nous n'entendons pas pour autant nous y résigner comme s'il s'agissait d'une fatalité incontournable. Il est grand temps, en effet, de prendre à bras-le-corps ce phénomène pernicieux aux effets néfastes qui sont autant d'entraves au développement. [...]»¹³ Nous pouvons multiplier à satiété les déclarations et prises de position des politiques sur la question, cela serait fastidieux. Il suffit de noter que, lors des élections législatives de 2007 et celles de 2012, pratiquement tous les partis politiques avaient inséré dans leurs programmes électoraux un axe à part sur la « nécessaire lutte contre la corruption », montrant ainsi qu'ils répondent aux attentes et demandes des électeurs, au moment même où le faible taux de participation aux élections suggère qu'il existe désormais une forte défiance des citoyens par rapport à la « parole » des politiques et à leurs engagements, dans ce domaine comme dans d'autres. Vouloir faire de la lutte contre la corruption un simple produit de différenciation entre programmes politiques, comme cela nous semble être le cas aujourd'hui, risque, à terme, d'avoir pour effet une inflation verbale qui n'a pour objectif que celui de chercher à capter les voix des électeurs. Plus les promesses prolifèrent sur ce thème, plus l'attente sera grande, moins l'action effective sera proportionnelle à ce qui a été promis, et plus la défiance grandira envers la « parole politique ». Les acteurs politiques ont intérêt à apprécier et à mesurer ce risque.

93

Or, quand on analyse sur la durée *l'offre en matière de lutte contre la corruption et moralisation de la vie publique*, on constate que ce qui caractérise la démarche adoptée depuis le gouvernement Youssoufi (1998-2002), c'est plutôt une absence manifeste de priorités claires, une option faite de catalogues, sans aucune ligne générale, sans rythme, sans agenda, sans moyens conséquents et sans ambition. Quatorze ans après on en est

12. Hassan II, *Mémoires d'un roi. Entretien avec Éric Laurent*, Plon, 1993, p. 177-178.

13. Discours du roi lors de l'ouverture de la première session de la deuxième année de la législature, le 10 octobre 2008.

presque au point de départ. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer la déclaration de politique générale, pour ce qui concerne la lutte contre la corruption, des discours de Youssoufi en avril 1998 et de Abdelilah Benkirane, actuel chef du gouvernement en janvier 2012, en passant par la déclaration de Driss Jetou en novembre 2002 et celle d'Abass Fassi en octobre 2007. Il faut noter d'ailleurs, qu'au-delà des déclarations de politique générale, seul le gouvernement dirigé par Driss Jetou avait présenté en mai 2005 un plan d'action pour la lutte contre la corruption. Ce plan d'action ambitieux comprenait vingt-trois mesures à caractère transversal couvrant six axes. En le situant dans son contexte, on constate en premier lieu qu'il était incomplet. Il n'abordait que la partie prévention, passant totalement sous silence l'aspect sanction, il n'apportait aucune garantie d'indépendance de la justice, n'abordait pas non plus des thèmes importants comme l'accès à l'information ou l'implication de la société civile ni, surtout, les dispositions à prendre pour protéger les témoins et victimes de la corruption. Ce plan manquait également d'une vision globale du problème et de ses solutions et il apparaissait plus comme une juxtaposition de mesures que comme un plan cohérent prenant en compte les diverses causes et l'ensemble des aspects et des manifestations du phénomène. Mais il avait au moins le mérite d'exister ! Il aurait pu constituer le point de départ d'une lutte efficace contre la corruption. Mais il n'a pas réellement été mis en œuvre. Certes, quelques textes ont été élaborés et publiés : un décret sur les marchés publics, une loi sur le blanchiment de capitaux, des lois sur le contrôle de patrimoine, un décret créant une instance de prévention de la corruption. Mais aucun planning de mise en œuvre n'était prévu. Malgré la bonne intention et l'engagement assumés à un niveau politique élevé, malgré la démarche transversale retenue et les axes considérés comme prioritaires, force est de constater que les dysfonctionnements permis par des pratiques « déviantes » multiples et sans cesse en renouvellement restent encore d'actualité. Les questions de méthodologie et de démarche sont tout aussi importantes que les orientations retenues. Ces questions passent nécessairement par la clarté des objectifs, l'existence d'un mécanisme institutionnalisé de prise de décision impliquant de manière régulière des responsables dotés d'une autorité suffisante et jugés légitimes pour faire appliquer les décisions, la communication des objectifs et celles des étapes d'évaluation, la mobilisation des ressources financières, juridiques, humaines et réglementaires importantes, l'implication à toutes les phases des acteurs concernés, et, surtout, un travail de longue haleine et une action soutenue en éducation et sensibilisation.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Nous avons déjà souligné le paradoxe que soulève la question de la corruption au Maroc : d'un côté, un discours politique fort contre ses méfaits et une assise juridique et réglementaire relativement suffisante pour l'endiguer, et, de l'autre côté, une résistance active de ceux qui en bénéficient, une tolérance sociale en hausse constante et des pratiques de corruption persistantes largement visibles, mesurables et reconnues par les acteurs. L'évaluation tant du bilan, des perspectives que des différentes moutures des « plans d'action pour moraliser la chose publique » confirme que la politique gouvernementale est loin de réunir les conditions de base pour redonner confiance, vaincre l'apathie et combattre l'impunité qui encourage la corruption. La volonté de l'État se réduit largement à un discours politique déconnecté des faits. La lutte contre la corruption n'a pas besoin d'institutions de façade. En matière de lutte contre la corruption comme dans d'autres domaines, la loi n'a pas pour fonction de compenser une volonté politique faible. Elle a beaucoup à gagner en effectivité lorsqu'elle vient parachever une volonté politique forte. Il ne semble pas que ce soit le cas aujourd'hui. Quand la justice fonctionne mal et perd la confiance des justiciables, toutes les relations sociales sont perturbées. Le système judiciaire ainsi que les organismes de contrôle devaient être utilisés efficacement pour asseoir les dispositions prises et leur donner sens. Pour ce faire, il aurait fallu commencer leur réforme bien plus tôt. On ne peut faire jouer avec succès à la justice un rôle important dans la lutte contre la corruption, si elle est elle-même traversée par des liens corruptibles. Aujourd'hui, toute la question est là. La problématique de la lutte contre la corruption au Maroc semble fonctionner comme un « système des mythes par la norme juridique » ou *lex Simulata* selon l'expression de Reisman, c'est-à-dire « un texte réglementaire qui donne l'impression de fonctionner, mais que ni les prescripteurs ni les chargés de son administration n'ont l'intention d'appliquer »¹⁴.

95

Certaines expériences de par le monde ont montré que les approches « anticorruption » ciblées sur la réforme des domaines clés, considérés comme prioritaires, ont eu plus de succès que les « démarches globales ». Un certain nombre de pays ont choisi d'orienter leurs politiques anticorruption sur certains domaines d'action particuliers. Ce choix part du postulat qu'une action concertée et déterminée dans un domaine

14. Michael Reisman, *Folded Lies: Bribery, Crusades and Reforms*, New York, Free Press, 1979, p. 31.

spécifique devra permettre de ne pas disperser les moyens et ressources disponibles et pourra, par effet de contagion, entraîner des changements dans d'autres domaines sous forme d'« impacts collatéraux positifs ». L'une des trames essayées est celle de l'approche pour l'intégrité publique¹⁵. Il s'agit globalement d'une politique de prévention de la corruption, non pas générale mais, ciblée, qui vise à renforcer le sens de la reddition des comptes publics et cherche à instaurer une culture publique de valeurs communes ainsi que des normes éthiques vérifiables permettant de donner l'exemple, au plus haut niveau.

96 S'il nous était donné de faire un choix, nous opterions d'abord pour l'urgence d'une réponse politique claire quant au choix de l'angle de tir : faut-il formuler une approche *négative* généraliste contre la corruption, ou une approche *positive* graduelle pour l'intégrité, la relation entre responsabilité et reddition des comptes, la transparence et l'évaluation des politiques publiques. Nous ne prétendons pas avoir de réponse toute faite, mais il nous semble que l'approche, dans le cas d'une corruption systémique comme celle du Maroc, devrait plutôt être « positive ». Pourquoi ? Pour la simple raison que la corruption n'est pas la cause mais la conséquence d'un mode de gestion politique et économique globale qui a façonné pendant très longtemps le sentiment d'impunité. Vouloir la combattre passe, obligatoirement, par un diagnostic suffisant et affiné des causes, des tendances, des « dynamiques » et des acteurs qui l'alimentent. C'est ce diagnostic qui orientera efficacement les objectifs et moyens de consolidation et toilettage d'un système d'intégrité plus efficace, dans la durée. Cela implique des choix et impacte la structure des coûts à supporter. Il faut assumer politiquement les choix et être prêt à payer le prix, seul chemin pour sortir de la « surenchère verbale ». Cela demandera du temps, des moyens, une bonne pédagogie dans l'action et, surtout, faire admettre auprès de tout le monde que les pouvoirs publics sont réellement engagés dans la construction d'un État de droit, où les connivences/collusions qui constituent la source première de la corruption n'auront plus droit de cité. Un choix qui passe, au moins, par l'urgence législative d'adopter au plus tôt, suite aux modifications introduites par la Constitution de juin 2011, un cadre juridique traitant des conflits d'intérêts, un autre pour l'accès à l'information publique, une nouvelle loi pour le Conseil de la concurrence et celle de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la corruption (INPPC),

15. Voir Open Society Institute, 2002, « Monitoring The EU Accession Process: Corruption and anti Corruption policy », *EU Accession Monitoring Programme*, www.eumap.org.

qui devra remplacer l'actuelle ICPC, arrivée au terme de son mandat, de renforcer leurs moyens et accorder tout le crédit nécessaire à leur fonctionnement. Le retour sur investissement ne pourra être que bénéfique pour le pays. La lutte contre la corruption est la première marche d'une lutte pour le développement économique et social.

R É S U M É

Cet article tente de dresser un état des lieux de la question de la corruption au Maroc. La ligne directrice se situe au niveau du paradoxe entre une corruption largement prégnante, et que tous les indices confirment, un cadre normatif relativement suffisant renforcé par les nouvelles dispositions constitutionnelles depuis juin 2011 et un discours politique fort quant à la volonté affichée de la combattre.

PRESSE :
LE PRINTEMPS PERDU

En décembre 2006, j'étais invité à une conférence régionale sur les médias à Beyrouth, au Liban. Chaque pays arabe était représenté par un journaliste indépendant qui devait exposer la situation de la presse dans son pays. Le tour de table commença par le Yémen, et se poursuivit par ordre géographique vers l'ouest – venant du Maroc, j'étais donc le dernier à parler. J'en profitai pour m'asseoir et écouter attentivement mes collègues. Ce qu'ils racontèrent de leur quotidien dans leur pays respectif était terrible: censure gouvernementale sévère, intimidations physiques récurrentes, séjours répétés en prison, tortures dans certains cas... Un éditeur irakien alla jusqu'à dire: « Chaque soir, je remercie Dieu d'être rentré à la maison en vie. » Quand mon tour arriva, je saisis le microphone et déclarai à mes collègues: « J'admire vraiment votre courage de supporter de telles épreuves. En ce qui concerne le Maroc, nous avons bien quelques problèmes de censure. Mais honnêtement, comparé aux situations chez vous, le journalisme au Maroc, c'est Alice au pays des merveilles. »

99

À cette époque, j'avais déjà subi quelques tracasseries pour avoir poussé le bouchon de la critique « trop loin » (au goût de l'État). Mais d'un autre côté, *TelQuel* et *Nichane*, les deux news magazines que je dirigeais, brisaient des tabous quasiment chaque semaine: « Le salaire du roi », « Le Maroc, premier producteur de haschich au monde », « Et si on relisait le Coran ? », « La sexualité derrière le voile », et d'autres couvertures chocs de la même veine. Je devais être beau joueur et reconnaître ce qui était: si mon pays avait été aussi répressif que ceux de mes collègues présents à Beyrouth, je n'aurais pu publier aucun de ces numéros. Donc oui, en termes comparatifs arabes, la liberté d'expression au Maroc tenait bien, quelque part, du conte de fées.

CONTE DE FÉES

« Il était une fois... » renvoie ici au milieu des années 1990. Une nouvelle génération de journalistes marocains était en train de naître, j'en faisais partie. Nous avions 20 ans ou guère plus, étions frais émoulus de l'université, et nous ouvrions à la politique au moment où Hassan II, malade et affaibli, desserrait progressivement son étai sur les libertés publiques. On parlait déjà de « printemps », mais la vraie ouverture ne commença qu'après la mort du roi, en 1999. À 36 ans, son successeur Mohammed VI était à peine plus âgé que nous. Nous le connaissions mal, mais savions qu'il avait une « fibre sociale », et une certaine réputation d'ouverture d'esprit. À l'aube du nouveau siècle et alors que nos collègues arabes étaient écrasés par d'impitoyables dictatures, nous, jeunes journalistes marocains pleins d'espoir, aspirions à construire une nouvelle ère démocratique.

La « nouvelle presse »¹, comme furent surnommés les journaux et magazines que nous créâmes ces années-là, se développa très vite, éclipsant la presse traditionnelle dominée par les journaux des partis. Contrairement aux journalistes partisans, sclérosés par des décennies d'autocensure et de calculs politiques, nous étions jeunes, indépendants, désinvoltés et avides de liberté. Nous nous engageâmes bientôt sur des terrains risqués, dénonçant sans retenue Hassan II et ses « années de plomb », la police secrète et ses abus sous l'ancienne ère, la corruption de hauts responsables, etc. Ce fut un triomphe. Nos ventes explosaient tandis que le nouveau roi et son entourage tiraient profit de notre audace, la brandissant face aux chancelleries occidentales comme une preuve tangible de démocratisation du régime.

ATTAQUE, CONTRE-ATTAQUE

Mais la lune de miel fut de courte durée. Ayant épuisé l'inventaire des défauts de l'ancien régime, nous nous attaquâmes à ceux du nouveau. C'est alors que les ennuis commencèrent. Des articles sur la corruption dans l'armée ou les conflits au sein de la famille royale nous valurent des colères homériques venant du palais. Cela se manifesta d'abord par des saisies et destructions d'exemplaires. Puis certains journaux furent interdits par décret gouvernemental, avant d'être autorisés à reparître sous des noms différents. Il y eut ensuite une longue séquence de procès

1. En français dans le texte.

pour diffamation, tous motivés politiquement, tous honteusement biaisés en faveur des plaignants (au Maroc, la justice est fondamentalement assujettie au pouvoir). Régulièrement, des journalistes indépendants étaient interrogés pendant des jours et des nuits dans des commissariats de police – sans mandat d’arrêt ni inculpation, juste pour l’intimidation.

Cela étant dit, nous n’étions pas sans défense. Grâce aux réseaux de contacts que nous avons réussi à tisser à l’étranger, chaque attaque contre nous était relayée par la presse internationale, et nous valait le soutien inconditionnel de Reporters sans frontières et autres organisations de défense de la liberté de la presse en Europe et aux États-Unis. Cela contraignait le palais à faire marche arrière dans une certaine mesure, pour éviter de trop heurter l’image de « bon élève » dont le Maroc jouit généralement en Occident. Mais les attaques contre nous avaient aussi une autre conséquence : elles nous faisaient une large publicité, accroissant considérablement notre audience. Progressivement, une mécanique implacable s’est mise en place : chaque sujet audacieux générait une attaque de l’État, laquelle se traduisait par un bond des ventes ; et chaque bond des ventes nous encourageait à publier des sujets encore plus audacieux, lesquels nous exposaient à de nouvelles attaques de l’État...

101

ÉTRANGE PARADOXE

Avec du recul, j’hésite à qualifier ce cercle de vicieux ou de vertueux. Toujours est-il qu’entre deux procès, trois saisies et dix interrogatoires, nous réalisions des enquêtes spectaculaires sur la fortune du roi, publiant des chiffres précis sur son empire économique, révélant la corruption de son entourage et dénonçant le culte de la personnalité qui l’entourait. Nous avons aussi révélé des abus mortels de police (sous la nouvelle ère, cette fois), publié des témoignages de prisonniers torturés, dénoncé nommément leurs tortionnaires... Sans parler des multiples tabous sociaux que nous avons pulvérisés : homosexualité, alcool, hypocrisie religieuse...

Avec le temps, nous étions arrivés à cet étrange paradoxe : plus le rang du Maroc se dégradait dans les index de liberté d’expression (à cause du harcèlement dont ses journalistes étaient victimes), plus sa réputation de libéralisme à l’égard de la presse franchissait les frontières (à cause des enquêtes sensationnelles qui s’affichaient insolemment sur les unes). En fait, la situation du Maroc était étrange, unique peut-être : un État ouvertement autocratique et corrompu... mais tout de même une large latitude pour le dénoncer dans la presse. Des journalistes indépendants constamment

harcelés... mais des publications néanmoins alertes, audacieuses et populaires. Des saisies répétitives... mais, pour les mêmes journaux, des records de ventes en kiosques. Chaque fois que j'étais invité dans une conférence en dehors du Maroc, j'étais déchiré: quelle facette mettre en relief? Présenter un versant de la médaille en occultant l'autre eût été malhonnête. Mais la concomitance des deux semblait incompréhensible à nos confrères étrangers, notamment arabes – au vu de ce qu'ils enduraient, leur point de vue était simple: la liberté était ou n'était pas...

LE NERF DE LA GUERRE

102 Au final, l'avenir leur donna raison. «Le paradoxe marocain» cessa d'exister à mesure que le pouvoir marocain identifiait le vrai point faible de la presse indépendante: l'argent. Le palais royal changea donc graduellement de tactique. Au lieu d'actions policières fracassantes, les journaux indépendants firent de plus en plus l'objet de procédures civiles se concluant par des amendes prohibitives. Plus déterminante fut la stratégie du boycott publicitaire. Les holdings du roi – puis progressivement, tous les grands annonceurs nationaux – reçurent l'ordre plus ou moins direct de cesser d'acheter des pages de publicité dans les journaux indépendants. L'avantage de cette tactique est qu'elle était parfaitement légale: aucune loi n'obligeait les annonceurs à être rationnels, et par conséquent à privilégier les supports publicitaires qui garantissaient la meilleure exposition à leurs produits. Choisir de réserver leurs achats d'espaces à des journaux aux tirages confidentiels (dont certains créés par des proches du roi dans le seul but de réorienter les flux publicitaires) était leur droit le plus inaliénable. Nous n'avions rien à y redire, et ne pouvions qu'observer en silence l'inexorable dégradation de nos finances.

Les effets de cette hémorragie financière ne tardèrent pas à se faire sentir. Exsangues et privées de ressources, certains des magazines les plus véhéments se mirent à jongler avec les dettes, repoussant le paiement de leurs impôts, s'exposant ainsi à des poursuites judiciaires (justifiées, cette fois). D'autres, pour faire face à la crise, réduisirent leurs dépenses de façon radicale (et leur contenu journalistique s'en ressentit). Plus grave encore: de niche économique florissante et attractive dans les années 2005-2008, la presse devint un secteur sinistré et moribond. À partir de 2009, la règle était désormais: plus un journal a de lecteurs, moins il a d'annonceurs. Les investisseurs ambitieux se firent rares, rebutés par cet paradoxe fondamental, plus politique qu'économique. Puis ils disparurent tout à fait, laissant des journaux jadis prospères à l'abandon.

Des journaux autrefois flamboyants furent fermés par décision judiciaire, firent faillite ou furent contraints d'adopter une ligne éditoriale plus modérée afin de survivre.

TRISTE FIN...

Aujourd'hui, le Printemps de la presse marocaine semble définitivement terminé. Quelques rares journaux phares survivent, se battant au mieux de leurs faibles moyens pour conserver leur indépendance face à un pouvoir cynique, des annonceurs timorés, des investisseurs échaudés, et un lectorat désabusé et de plus en plus réduit. Parmi les jeunes éditeurs pionniers des années 2000, beaucoup ont jeté l'éponge et quitté le pays, laissant derrière eux un paysage médiatique de plus en plus atone. Certains ont cherché à se reconvertir dans la presse en ligne avec un succès relatif. Mais quel que soit son support, le journalisme de qualité aura toujours besoin d'argent. Or l'argent a déserté ce secteur, « maudit » par décision royale. Le Printemps reviendra-t-il ? Faute des graines, en tout cas, les hirondelles sont parties.

103

Cet article est initialement paru dans la revue Nieman Reports publiée par l'Université Harvard (automne 2011). La version ci-dessus a été traduite par Isabelle Richet et réactualisée par l'auteur.

R É S U M É

Pour les journalistes indépendants marocains, la décennie 2000 a été celle de toutes les audaces et de tous les succès. Mais ce qui avait débuté dans l'espoir et l'enthousiasme s'est achevé dans l'aigreur et la déconfiture. Directeur des deux hebdomadaires alors les plus vendus du royaume, Ahmed Benchemsi raconte le Printemps de la presse marocaine.

CHANGEMENT DE CAP
ET TRANSITION POLITIQUE
AU MAROC ET EN TUNISIE

105

Les Printemps arabes contribuent-ils à redéfinir le concept de transition politique dans cette région ?

Depuis plusieurs années, les États du Maghreb ont mis en avant le « changement » de cap politique et ont opté pour des mesures qui accompagnent traditionnellement les transitions politiques. Les Algériens pensent avoir vécu leur transition entre 1989 et 1992 et les Marocains se réfèrent au milieu des années 1970, lorsque le roi Hassan II a décidé de clore les « années de plomb » et de pratiquer des ouvertures dans le sens de l'opposition. Le régime d'alternance mis en place à la fin des années 1990 correspondrait alors à un second changement dans les pratiques politiques du pays.

Désireux de tourner la page du « bourguibisme », le président Ben Ali avait également mis en avant le changement et le renouveau du système politique. Dès lors, la transition tunisienne qui fait suite à la révolution de janvier 2011 constitue-t-elle un changement de plus ou inaugure-t-elle réellement un passage entre un mode de gouvernance autoritaire et une ouverture politique susceptible de conduire le pays vers la démocratie ? Dans quelle mesure le changement opéré par le haut au Maroc peut-il être comparé à la rupture imposée par la rue en Tunisie ?

L'ENGAGEMENT DES ÉTATS
À CHANGER DE CAP POLITIQUE

Durant les années 1960, le Maroc a connu de grandes difficultés intérieures. En mars 1965, des émeutes éclatent dans la banlieue de Casablanca, elles

sont violemment réprimées par l'armée faisant plusieurs centaines de morts. Trois mois plus tard, Hassan II décrète l'état d'urgence, dissout la Chambre des représentants élue trois ans plus tôt et règne par décrets cinq ans durant, au terme desquels il rédige une nouvelle Constitution qui est rejetée par les partis politiques traditionnels¹. Les années qui suivent sont marquées par d'importants mouvements de mécontentement : grèves ouvrières (1968-1971), estudiantines (1969-1973) et deux coups d'État perpétrés par l'armée contre la personne du roi (1971-1972). En 1972, la nouvelle Constitution promulguée par Hassan II est boudée par l'opposition². Les difficultés se multiplient à l'intérieur du pays et la monarchie se trouve à la fois confrontée aux problèmes sociaux qui se posaient avec acuité, et aux défis lancés par l'armée. Le roi choisit alors d'instaurer un climat de détente entre la monarchie et l'opposition, de manière à ne pas avoir à faire face à deux fronts : l'opposition et l'armée. L'ennemi désigné du régime n'est plus l'opposition mais bien l'armée qui a trahi par deux fois en voulant s'emparer du pouvoir. Le souverain décide alors de renoncer au processus de violence et de répression dans lequel il s'était engagé et de mettre en place des ouvertures dans le sens de l'opposition.

Le 27 août 1974, les communistes se voient autorisés à recréer leur parti³, à l'automne, l'Istiqlâl élit M'hammed Boucetta secrétaire général et appelle à la réactivation du bloc national (*Koutla El wataniyya*). En annonçant un projet de référendum pour décoloniser le Sahara espagnol, sous son égide, l'Espagne donnait à la monarchie marocaine l'occasion de créer un consensus autour d'elle en lançant l'opération de « récupération des provinces sahariennes »⁴.

La défense de l'intégrité territoriale devient ainsi une façon pour les acteurs et les partis de l'opposition de collaborer au consensus voulu par le monarque. Ce consensus repose en fait sur une double reconnaissance, celle de la monarchie comme acteur central du dispositif politique, et celle de la « marocanité » du Sahara. La ligne rouge est ainsi clairement dessinée par le palais. Pour l'avoir franchie en se prononçant pour une autodétermination en faveur des Sahraouis, le mouvement

1. Le nouveau texte constitutionnel réduisait la proportion des députés parlementaires élus au suffrage direct à un tiers, alors que la précédente Constitution l'avait établie aux deux tiers.

2. Malgré le fait qu'elle ramenait la proportion de députés parlementaires élus au suffrage direct aux deux tiers.

3. Ce sera le Parti du progrès et du socialisme (PPS).

4. Khadija Mohsen-Finan, *Sahara occidental, les enjeux d'un conflit régional*, CNRS éditions, 1997, p 38.

marxiste-léniniste Ilal Aman verra ses activistes emprisonnés durant de longues décennies.

Derrière cette ferveur nationaliste, de nouvelles règles politiques se mettent en place. Ceux qui font désormais partie du consensus participent aux élections locales et législatives. Mais ces élections, dosées, contrôlées et organisées par le ministre de l'Intérieur, Driss Basri, ne sont pas censées ouvrir le système. Elles ont vocation à intégrer l'opposition dans le champ politique, pour mieux la domestiquer. Par un véritable jeu d'inclusion et d'exclusion des acteurs politiques, la monarchie a réussi à créer une union sacrée autour d'une cause nationale, tout en soumettant le personnel politique⁵.

Quant à la Tunisie, tout comme l'Algérie d'ailleurs, c'est au cours des années 1980 qu'elle pense la conjoncture de transition du parti unique vers le multipartisme. Dans les deux cas, l'ouverture paraît nécessaire pour sauver le régime politique. En effet, alors que les sociétés de ces pays se sont considérablement modifiées, les formes politiques mises en place depuis les indépendances se sont maintenues et les pouvoirs continuent à tirer leur légitimité de la lutte pour les indépendances. En Tunisie, à partir de 1981, le nouveau Premier ministre Mohamed Mzali décide de détendre le climat politique en optant pour le pluralisme, un choix qui se veut annonciateur d'une ouverture. Le parti communiste est alors autorisé, le pouvoir considérant qu'il ne présente aucun danger politique. Mais d'autres partis, que l'on qualifie assez improprement de « libéraux » sont également autorisés à participer au jeu politique, c'est le cas du Mouvement des démocrates sociaux (MDS) d'Ahmed Mestiri, ou encore du Parti de l'unité populaire (PUP) d'Ahmed Ben Salah. Malgré cette détente et la fin du système monopartisan, lors des premières élections pluralistes aucun membre de l'opposition n'est élu. Manipulées, les élections législatives de 1981 donnent la majorité au parti au pouvoir,

107

5. Au milieu des années 1970, seuls le Mouvement Ilal Amam et Cheikh Yassine font le choix de refuser de faire partie du consensus. En proclamant le droit à l'autodétermination du peuple du Sahara, Ilal Amam s'est opposé de manière frontale à l'union sacrée mise en place par Hassan II. Plusieurs de ses membres sont morts sous la torture, Abraham Sarfati, qui fut l'un des deux membres fondateurs du mouvement avec le poète Abdellatif Laâbi, passera dix-sept ans en prison.

Quant à Cheikh Yassine, qui fondera le mouvement *al-'Adl wa al-Ihsân* (Justice et bienfaisance) en 1980, la lettre ouverte qu'il envoie à Hassan II en 1974 lui vaut d'être interné dans un hôpital psychiatrique. Par cette missive intitulée « L'islam ou le déluge », il reproche au roi d'être « oublieux des obligations de l'islam », l'invitant à faire acte de rédemption. Il conteste ainsi la légitimité du roi à être commandeur des croyants.

le SPD⁶, qui cesse d'être unique et devient dominant. Le pouvoir donne ainsi des signes contradictoires et le maintien des pratiques politiques anciennes contribue à briser le rêve des tenants de l'ouverture qui voient dans cette option pluripartisane une opportunité de tourner la page de l'autoritarisme. En réalité, au lieu de susciter un système politique concurrentiel, le multipartisme est mis en place pour mater les partis de l'opposition, sans avoir à les écarter. Cette instrumentalisation de l'ouverture et la mise en scène d'un espace politique concurrentiel vont laisser des séquelles dans la relation de confiance qui aurait pu s'instaurer entre le pouvoir politique et les acteurs de l'opposition tunisienne. Les partis de l'opposition, qui n'ont pas trouvé leur place au Parlement, sont rapidement dépassés par d'autres institutions comme la centrale syndicale, l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT) ou encore la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH) qui vont bien au-delà de leur fonction naturelle en devenant des acteurs politiques qui occupent le champ de l'opposition.

DU « CHANGEMENT » À LA TRANSITION POLITIQUE

Tunisie: l'opportunité manquée de transformer l'espace public

Après le coup d'État de 1987, le président Ben Ali met en avant le « renouveau » de la vie politique. Il reconfigure le parti dominant et le rebaptise Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD). Le pouvoir compte sur la transformation du parti sur lequel il s'adosse pour rassembler l'ensemble des forces politiques autour de Ben Ali. Le RCD, héritier du PSD de Bourguiba, est rajeuni, comptant dans ses rangs de nombreux intellectuels et des étudiants. Soucieux de son image, le pouvoir sollicite l'expertise de professionnels de la communication politique pour organiser campagnes électorales et congrès dignes d'un parti de masse moderne. En s'emparant du pouvoir, le 7 novembre 1987, l'ancien Premier ministre de Bourguiba avait répondu à l'attente de nombreux Tunisiens. Il entendait « sauver le régime au prix de la mort politique de son fondateur⁷ ». Ben Ali s'est alors donné pour mission de réconcilier le pouvoir et les citoyens, en supprimant notamment les

6. Le Parti socialiste destourien (PSD) fut le parti unique de la Tunisie indépendante, de 1964 à 1981.

7. Michel Camau, *Les Régimes politiques arabes*, PUF, 1991, p. 440.

tribunaux d'exception et en garantissant la liberté d'expression. Mais le signal le plus vigoureux de cette ouverture reste certainement la signature du Pacte national le 7 novembre 1988.

Le nouveau chef de l'État qui avait déposé son prédécesseur une année auparavant voulait se doter d'une légitimité en ayant recours à une ouverture politique. Elle consistait notamment à insérer une partie de la société dans le jeu politique. Un pacte scellé entre la classe politique et les citoyens est supposé tourner la page du passé. Parmi les signataires de ce Pacte national, il y avait naturellement le RCD, les six formations de l'opposition légale, mais aussi les islamistes du Mouvement de la tendance islamique (MTI) dont les principaux acteurs avaient été condamnés à mort par Habib Bourguiba peu de temps avant qu'il n'ait été destitué. La Ligue tunisienne des droits de l'homme avait également signé ce pacte, de même que l'organisation patronale (UTICA) et les syndicats de certaines professions comme les avocats, les médecins, les ingénieurs, les pharmaciens... Seuls les groupes d'extrême gauche étaient restés à l'écart de cet accord qui se voulait consensuel. Le rassemblement était censé se faire autour d'un socle de principes sur lesquels aucune organisation ne pouvait transiger. Le texte de ce pacte mettait en avant l'importance de ce moment charnière: « Nous considérons que l'un des devoirs les plus pressants consiste à déclarer qu'un ensemble de valeurs se rattachant à l'identité du peuple tunisien, aux fondamentaux du régime politique, aux principes et objectifs du développement, aux relations internationales de la Tunisie doivent constituer l'objet d'un consensus de l'ensemble des Tunisiens. »

109

Les premières mesures prises furent d'abord relatives à la libération de près de 5 000 prisonniers politiques, islamistes pour la plupart, dont Rached Ghannouchi. Au plan symbolique, cette ouverture se traduisit par l'autorisation accordée à des personnalités politiques en exil de rentrer, une tolérance qui s'est accompagnée d'une meilleure gestion des droits de l'homme et l'entrée au gouvernement de certains acteurs de la Ligue tunisienne des droits de l'homme.

Mais cette ouverture fut de courte durée. Les élections présidentielle et législatives organisées en 1989 allaient sonner le glas de cette période qui avait pourtant donné des signes de transformation de la scène politique. Seul candidat à la présidence de la République, Ben Ali était élu avec 99,27 % des suffrages exprimés. Quant au RCD, il remportait la totalité des sièges de la Chambre des députés. L'opposition légale qui ne remportait que 3,76 % des suffrages était laminée. Malgré ce succès orchestré par le pouvoir de Ben Ali, il était difficile d'ignorer les 14 % de voix, avec

des pointes de 25 % dans certaines villes et banlieues, remportés par les islamistes qui s'exprimaient à travers les listes indépendantes.

La crainte du pouvoir, qui était déjà réelle après les élections législatives en Tunisie, allait être amplifiée par la victoire du Front islamiste du salut (FIS) en Algérie aux élections municipales de juin 1990. L'exécutif tunisien allait construire une véritable stratégie de lutte contre les islamistes présentés comme des ennemis intérieurs, susceptibles d'être aidés par les islamistes algériens. Un appareil policier était mis en place pour venir à bout de la menace islamiste, mais, progressivement, il allait concerner « les démocrates » dans leur ensemble. Dès le milieu des années 1990, le pouvoir n'avait plus de cibles précises. Tous ceux qui s'opposaient à Ben Ali étaient à combattre, la moindre velléité de contestation faisait l'objet de représailles sévères. Le pays était quadrillé, les institutions domestiquées et la société civile privée d'autonomie. La signature du Pacte national paraissait très lointaine. Le discours officiel vantait désormais le développement économique et les performances dans ce domaine susceptible de produire, à terme, du lien social et de la justice sociale. De 1990 à 2011, la vie politique tunisienne était devenue morose et n'intéressait plus les Tunisiens. Elle se limitait à des décisions quasi techniques prises au palais de Carthage entre le chef de l'État et son Premier ministre, ne donnant lieu à aucun débat. Intellectuels et opposants s'étaient réfugiés dans le silence ou avaient choisi la voie de l'exil.

Après les attentats perpétrés sur le sol américain en septembre 2001, Ben Ali, comme les autres dirigeants du Maghreb ont trouvé une opportunité pour faire passer leur combat contre l'islamisme comme un affrontement précurseur contre le terrorisme. Ils ont manifesté leur disponibilité à participer activement à la lutte contre al-Qaïda, obtenant en retour un soutien politique et une nouvelle légitimité de leur pouvoir. La démocratie pouvait alors espérer des jours meilleurs.

Maroc : le choix de l'« alternance » politique

Au Maroc, la domestication du champ politique s'est effectuée en deux temps, avec d'abord, la fermeture des « années de plomb » dans les années 1970 et 1980. Dans un second temps, dans les années 1990, le souverain a choisi d'intégrer les partis de l'opposition dans le système politique, par le biais de l'alternance. L'idée prend forme au début de la décennie 1990, lorsque le discours sur le Sahara occidental, qui s'était révélé fédérateur, montre des signes d'essoufflement et que l'image du pays à l'étranger est sérieusement ternie par la gestion hassanienne des droits de l'homme. Le roi songe alors à l'opportunité de renouveler les

élites en se montrant prêt à opérer une ouverture politique. Au plan international, la période est marquée par la fin du Bloc soviétique qui annonce l'affaiblissement des partis de gauche, y compris dans le monde arabe. Par ailleurs, la première guerre du Golfe révèle la force réelle des islamistes à travers leur réaction contre l'alliance pro-américaine. La guerre civile qui fait suite à l'annulation des élections en janvier 1992, montre la capacité mobilisatrice des islamistes et indique dans le même temps les risques de déstabilisation liés à l'ouverture politique.

Le projet d'alternance politique est annoncé en 1992, mais ne se concrétisera qu'en 1998 avec l'arrivée au pouvoir de l'USFP, c'est-à-dire la gauche marocaine. Les six années de tentatives avortées pour mettre en place le projet d'alternance s'expliquent par les hésitations de l'USFP à diriger le gouvernement dans un système politique qui restait étroitement contrôlé par la monarchie. Réciproquement, si le roi était convaincu des avantages d'une telle ouverture, il avait néanmoins du mal à en définir les contours. Les pourparlers entre Hassan II et les partis ont buté dans un premier temps sur le maintien d'un principe clé pour le roi : se réserver le droit de choisir certains ministres et en particulier celui de l'Intérieur.

111

À partir de 1995, le souverain veut aller plus vite en besogne dans la mise en place de ce projet. De nouveaux événements plaident pour l'accélération du processus. C'est la période où sa maladie incurable est diagnostiquée, mais cette disposition du roi à aller plus vite est également dictée par le rapport fort accablant de la Banque mondiale que Hassan II décide de rendre public. Dans ce contexte marqué par l'exacerbation de la violence en Algérie et par une économie marocaine très morose, le roi souhaite mettre l'institution monarchique à l'abri d'une éventuelle crise de succession, tout en rassurant ses soutiens financiers internationaux⁸.

En décidant d'opérer cette ouverture politique, la monarchie entend également réaffirmer la centralité de son rôle politique. La campagne d'assainissement conduite à la fin de l'année 1995 et au début de l'année 1996 en est une parfaite illustration. Alors qu'elle est censée constituer une lutte contre les fraudeurs, cette campagne est au contraire un moment de confrontation entre le pouvoir politique et les acteurs économiques considérés comme trop puissants et « potentiellement dissidents »⁹.

Le système d'alternance permet au roi de redéfinir la fonction

8. Jean-Claude Santucci, « L'effet Banque mondiale et la conjoncture économique au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS éditions, 1997, p. 701-714.

9. Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, « Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc : fondement historique d'une prise de liberté avec le droit », *Tiers Monde*, vol. 41, n° 161, 2000, p. 39.

monarchique en réaffirmant son rôle de pièce maîtresse dans le jeu politique. Les partis de la *Koutlah* acceptent de participer au gouvernement, agréant ainsi le schéma d'alternance dessiné par la monarchie et appuyant de ce fait le changement politique voulu par le haut. L'élargissement quant à lui se fait du côté des islamistes du Parti Justice et Développement (PJD), un parti proche du *makhzen*, reconnu dès 1998. Pour exister dans le paysage politique, ce parti doit se contenter d'être présent au Parlement et non au gouvernement, malgré ses succès aux élections législatives et alors qu'il ne se présente pas dans toutes les circonscriptions dans lesquelles il a le droit de le faire.

112 Ainsi, dès les dernières années de la décennie 1990, le Maroc affiche une posture politique comparable à celles des États du Sud de l'Europe au milieu des années 1970 ou de certains pays d'Amérique latine, par le biais d'une transition initiée par Hassan II et prolongée par son fils Mohammed VI. Lorsqu'il arrive au pouvoir en 1999, le jeune monarque s'engage à consolider le projet d'alternance, tout en « redéfinissant la notion d'autorité ». Mais, de toute évidence, le style de gouvernement et le rythme de la prise de décision politique différencient considérablement les deux souverains. Alors qu'il bénéficie initialement d'une image positive due à son âge et à sa disposition à prolonger les réformes politiques, son apparent retrait de la vie politique alimente les rumeurs et ravive le débat sur le statut de la monarchie. Certains Marocains souhaitent voir cette dernière évoluer vers un type parlementaire, tandis que d'autres souhaitent la voir dissociée de la fonction de commandeur des croyants. Dans les cercles du pouvoir, un conflit oppose également ceux qui entendent intégrer les islamistes dans le jeu politique au nom de la démocratie et ceux qui œuvrent à les marginaliser.

Entre 1999 et 2003, la période est caractérisée par un flottement et une hésitation quant à la consolidation de l'ouverture initiée par Hassan II. Mais après les attentats du 16 mai 2003¹⁰, le roi fait voter une loi antiterroriste qui élargit considérablement la marge de manœuvre des forces de sécurité. Au sein de la société civile, nombre de Marocains manifestent alors leur inquiétude quant au processus d'ouverture engagé dans le cadre de l'alternance. Dès le lendemain de ces attentats, le PJD est mis à l'index¹¹ alors qu'il n'avait pas de lien avec l'islamisme radical.

10. Dans la soirée du 16 mai 2003, cinq attentats suicides simultanés font 43 morts en différents lieux de Casablanca. Si la responsabilité de réseaux étrangers est d'abord évoquée, l'enquête se concentre sur un petit groupe islamiste radical marocain d'obédience wahhabite Al-Sirat Al Moustaquim.

11. Cette mise à l'index est essentiellement l'œuvre des partis de la gauche marocaine qui se réfèrent implicitement à l'époque de la Chabiba Al-Islimiyya, groupuscule dont est issue une

Le profil bas qu'adoptent les cadres du PJD, craignant de voir leur jeune formation politique frappée d'interdiction, constitue une aubaine pour le palais. Lors des élections municipales de 2003, la monarchie profite de ce moment de tension pour empêcher les islamistes du PJD de remporter un franc succès¹². Le PJD arrive à la onzième place, mais échappe à la dissolution dont il est menacé.

Mais le roi ne se contente pas de cette mise au pas des islamistes, l'irruption de la violence et le profil bas des islamistes du PJD l'incitent à prendre les devants et à imposer une version modernisée du code de statut personnel (*Moudawana*) qui constitue la première grande réforme de son règne. Trois ans plus tôt, les islamistes de tous bords (PJD et Justice et bienfaisance) s'y étaient opposés en mobilisant des dizaines de milliers de manifestants lors d'une marche organisée à Casablanca le 12 mars 2000. De peur de voir l'opposition au projet de réforme se muer en opposition politique à la monarchie, Hassan II avait alors enterré le projet, tandis que les associations féministes continuaient de militer en sa faveur. En 2003, c'est en tant que commandeur des croyants que Mohammed VI annonce les onze points de sa réforme, chacun étant soutenu par un verset du Coran. Cette volonté de réformer le code de la famille est alors présentée par le pouvoir marocain dans son lien à l'islam, mais aussi comme un projet qui s'inscrit dans le processus de démocratisation. Le nouveau code de la famille doit être voté au Parlement, mais le roi se réserve l'exclusivité de toute intervention religieuse. Les députés islamistes ne peuvent en effet débattre des interprétations coraniques faites par le souverain sans se voir accusés de remettre en question la prééminence du roi en matière religieuse.

113

Mohammed VI va prolonger d'autres projets initiés par son père. En janvier 2004, il met en place une Instance Équité et Réconciliation (IER), chargée de faire la lumière sur les violences commises par le pouvoir à l'égard de ses opposants entre 1956 et 1999. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement d'un projet qui remonte à 1990, année où Hassan II crée le Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH). Hassan II avait été attentif à la volonté qu'éprouvait une partie de la société civile

partie des fondateurs du PJD. Dans les années 1960, la Chabiba n'avait pas hésité à employer la violence pour faire appliquer ses idées, en assassinant notamment un syndicaliste de la gauche marocaine. En 2003, la gauche marocaine a reproché au PJD de procéder à un amalgame entre religion et morale en exacerbant les passions.

12. Une année auparavant, lors des élections législatives de 2002, organisées dans une certaine transparence, le PJD obtenait 42 sièges au Parlement, devenant ainsi la troisième force politique du pays.

marocaine de lever le voile sur une période sombre, celle des « années de plomb¹³ ». Le souverain avait observé la multiplication des mobilisations en faveur de la défense des droits de l'homme. Ce refus d'une histoire sous contrôle étatique avait été porté essentiellement par le mouvement associatif, dont nombre de militants étaient d'anciens détenus, désireux d'interroger leur passé. L'appropriation par le pouvoir marocain du travail sur la mémoire de ces « années de plomb », à froid, sans qu'aucune crise ne l'ait suscitée n'a pas manqué d'interpeller l'observateur : comment expliquer cette adhésion de la population, alors qu'il ne s'agissait de produire ni vérité ni justice ? Comment pouvait-on intégrer les récits des souffrances individuelles dans une histoire reconstituée à partir des seules victimes et sans bourreaux ? Le procédé était d'autant plus surprenant que cette histoire réécrite dans les années 2000 était bien celle du système politique marocain, qui décidait lui-même de bâtir une cause nationale axée sur la réparation matérielle et morale de l'injustice causée. Mais de ce système, il est en fait question de corriger les abus sans toucher à ses normes et fondements, puisque le roi, pièce centrale de l'autoritarisme de ces années, incarne également l'ouverture des années 1990 et la mise en place de l'Instance Équité et Réconciliation dans les années 2000.

Bien sûr, le recours au registre de la réconciliation renvoie au passage d'un régime autoritaire à un système politique qui s'ouvre, un régime de transition. Dans le cas du Maroc, cette opération est le signe d'une double mutation : celle qui est à l'œuvre au plan interne, l'alternance, et celle qui s'opère au plan mondial, avec le développement des politiques de pardon. L'IER devient ainsi l'instance d'une idéologie universelle qui s'invite dans le jeu politique marocain. La monarchie veut montrer que le processus ainsi amorcé reflète « les politiques d'après-violence » qui accompagnent les transitions démocratiques. Si au niveau de la forme on peut percevoir quelque ressemblance, sur le fond, ces transitions ne sont en rien semblables.

En effet, dans les politiques de pardon mises en place en Amérique latine ou encore en Afrique du Sud, « le tiers de justice », l'arbitre doit absolument se situer en dehors de la communauté politique et ne pas avoir de liens avec celle-ci. Au Maroc, la monarchie est l'instigatrice du projet, elle l'a financé et organisé. En réalité, l'ambiguïté de la transition politique au Maroc tient à la spécificité du système lui-même dans la

13. Expression utilisée au Maroc pour désigner la période qui s'étend de 1965 aux années 1980, marquée par la violence de la répression contre les opposants politiques et ceux qui militaient pour la démocratie.

mesure où le roi, qui est également commandeur des croyants, arbitre les différends politiques entre les groupes et dispose du monopole de la violence légitime. En outre, il n'y a pas de séparation des pouvoirs – ce qui pose la question de l'impunité. Avec la création de l'IER, l'objectif de la monarchie n'est pas de restructurer en profondeur le système politique, mais bien de mettre en scène la transition politique et de recréer du lien social. Si certains définissent le projet d'alternance comme un « pacte de non-belligérance », l'IER aura alors prolongé ce pacte en débarrassant la monarchie de son image autoritaire.

LA RUPTURE DE L'HIVER 2011

La dynamique de la transition tunisienne

Le mouvement de désobéissance civile de l'hiver 2010 et 2011 en Tunisie, avec le départ de Ben Ali et la chute rapide d'un système dont on a longtemps vanté la robustesse définissent autrement le changement. La notion de révolution est avancée par certains, impliquant une transformation de l'État et de la structure sociale et économique du pays. Pour d'autres, il s'agit d'une révolte massive qui a réussi à décapiter l'État.

115

Pour l'heure, s'il paraît difficile de se prononcer sur la nature précise de cette rupture, nous pouvons néanmoins penser que si nous ne sommes pas face à une révolution au sens classique du terme, il ne s'agit pas non plus d'une simple révolte sans conséquences politiques. Le soulèvement massif a en effet bien commencé le 17 décembre 2010 avec l'immolation par le feu de Mohamed Bouazizi, un jeune marchand ambulant. Il a provoqué le départ du chef de l'État, laissant place à une transition qui a transformé l'espace politique.

Dès lors, quelle est la part du changement et celle de la continuité observable durant cette période de transition ?

Les événements qui plaident pour le changement sont nombreux. Dans le climat de glaciation politique du pays, le départ du chef de l'État, après vingt-trois ans de pouvoir autoritaire, succédant à trente ans de pouvoir absolu, constitue une rupture très importante. L'étape suivante, qui marque le changement profond, intervient dix mois plus tard avec l'organisation d'élections libres qui modifient réellement les règles de la compétition politique. Si l'administration reste en place, ces élections font émerger de nouvelles élites issues de l'opposition politique au régime précédent.

Ce nouveau personnel politique gouverne dans le cadre d'une administration ancienne, qui ne s'est pas effondrée après le départ du chef

de l'État. En revanche, des institutions que l'on croyait très solides ont été balayées, comme le puissant parti sur lequel s'appuyait Ben Ali, le RCD ou encore la Constitution rédigée en 1959. Les manifestants considèrent qu'il s'agit là de deux symboles de l'ancien régime qui doivent nécessairement disparaître.

116 Parmi les changements les plus spectaculaires qui ont marqué cette période, on note une liberté de ton et d'action que le pays n'a jamais connue auparavant. Cette liberté permet à la société civile d'émerger et de devenir un acteur important. En outre, certaines caractéristiques observées durant le moment révolutionnaire se retrouvent également durant la période de transition. En effet, la révolution tunisienne s'est déroulée sans leaders, même si elle a ses héros collectifs. Elle s'est faite dans la revendication des droits puisés dans le registre des droits universels, sans héros révolutionnaires si chers à la gauche arabe et sans martyrs comme dans les révolutions de type islamique. Malgré cela, elle a produit ses propres symboles.

Ces spécificités vont peser sur l'organisation de la transition. En effet, dans un premier temps, la foule rassemblée savoure le départ de celui qui symbolisait l'autoritarisme et la négation de la société civile dans son expression politique. Mais le bras de fer va rapidement s'engager entre les acteurs désignés pour conduire la transition et la « rue » qui se revendique alors de la légitimité démocratique. La révolution, telle qu'elle s'est déroulée, a fait naître une exigence spécifique quant au changement. Au nom de la révolution, devenue un véritable marqueur de l'histoire tunisienne, la société civile affirme une exigence démocratique. Le politologue Mohamed Kerrou observe que « de minoritaire et isolée, la légitimité démocratique devient revendication populaire au moment du déclenchement de la révolution qui se réclame d'une exigence de dignité et de liberté¹⁴ ».

Durant cette première période de la transition, le débat politique s'articule autour de deux questions qui paraissent centrales : faut-il rompre radicalement avec le passé, ou œuvrer dans la continuité et accepter les hommes et les institutions de l'ancien régime pour éviter le vide politique et institutionnel ? La confrontation gagne alors la société dans une opposition entre deux principes de légitimité. Pour les tenants de la légitimité constitutionnelle, le changement voulu par tous peut être opéré par une modification de la Constitution de 1959. Face à eux, les

14. Mohamed Kerrou, « Tunisie : révolution et transition politique ou le conflit des trois légitimités », *Quaderns de la Mediterrània*, n° 16, 2011, p. 124.

tenants de la légitimité révolutionnaire, réclament et obtiennent d'abord la chute du régime (*Isqat al-nidhâm*) puis la chute des deux premiers gouvernements provisoires conduits par l'ancien Premier ministre de Ben Ali (*Isqat al-huquma*). La radicalisation et le jusqu'au-boutisme du mouvement de contestation soutiennent la dynamique d'une transition conduisant à la rupture avec l'ancien régime.

Mais au bout de quelques semaines, les Tunisiens prennent conscience que le système n'a pas vraiment changé. La transition s'appuie sur la même administration, les médias n'ont pas connu de modifications majeures, pas plus que la justice. En mars 2011, les appels au changement radical lancés par les manifestants de Kasbah III se heurtent à l'intransigeance du nouveau Premier ministre Béji Caïd Essebsi, un ancien ministre de Bourguiba, qui a foi dans les vertus de l'ordre et semble déterminé à conduire le pays jusqu'aux élections d'octobre 2011, sans se laisser intimider par une rue décomplexée et désireuse d'imposer sa loi.

117

Ces conflits portant sur la rupture sont récurrents dans la Tunisie post-Ben Ali. Le système qui s'installe s'articule autour d'un mixte entre rupture et continuité. Certaines mesures satisfont les adeptes de la rupture, la loi électorale mise en place pour les élections d'octobre 2011 en est un bon exemple. Présentée comme une mesure phare de la transition, elle a pour objet d'instaurer une légalité nouvelle et de balayer les pratiques anciennes en matière d'élections. Tout ce qui peut rappeler symboliquement les élections organisées sous l'ancien régime a été écarté, comme les listes électorales disponibles au ministère de l'Intérieur ou encore les urnes. Préparée par des acteurs de la société civile, longtemps marginalisés par le pouvoir de Ben Ali, elle laisse transparaître le souci du détail qui anime ses auteurs, que ce soit en matière de transparence ou de représentativité. En effet, les listes électorales sont publiques, peuvent faire l'objet d'une opposition, la loi assure également l'égalité entre les régions et entre les sexes, elle impose une régulation du financement des partis politiques et entend exclure tous ceux qui ont appelé Ben Ali – en 2010 – à se présenter pour un quatrième mandat. Pourtant, pour les orthodoxes du changement et de la rupture, cette loi a été élaborée par une équipe nommée par un gouvernement non élu, dans un contexte où le ministère de l'Intérieur n'a pas été réformé, où le système judiciaire reste suspecté de corruption et où de très nombreux médias sont accusés d'avoir été proches de Ben Ali.

Maroc : demandes citoyennes et offre royale

En prolongeant les réformes mises en place par son père, Mohammed VI a réussi à obtenir un consensus sur la transition marocaine. Mais en 2011, le Mouvement du 20 février est venu le fissurer, mettant en évidence ses limites.

118 Il s'agit initialement d'un mouvement lancé par un collectif relativement réduit qui s'est rassemblé devant l'ambassade de Tunisie à Rabat – pour rendre hommage à la révolution tunisienne. Les jeunes Marocains ont rapidement été informés du rassemblement par le biais des réseaux sociaux. Ils lancent des appels à manifester, peu suivis dans un premier temps, avant de désigner la journée du 20 février comme « la journée de la dignité ». Contrairement à d'autres manifestations qui se sont produites au Maroc, et notamment à Casablanca, celles du 20 février n'ont pas été massives. En revanche, elles se sont déroulées dans 53 villes¹⁵. Ce qui paraît plus significatif, c'est que ce rassemblement s'est tenu dans le contexte régional des soulèvements de l'hiver 2011 et dans le prolongement des mouvements de désobéissance civile en Tunisie et en Égypte.

Ceux qui ont rejoint ce mouvement sont majoritairement jeunes, mais pas forcément issus de partis politiques, de syndicats ou encore d'associations. Ils bénéficient néanmoins rapidement de l'aide logistique de certains partis de gauche comme le Parti socialiste unifié (PSU) ou encore celui de la Voie démocratique (*Annahj al-dimocrati*), de l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH) qui ouvre ses locaux au mouvement et lui apporte l'aide de ses sections bien implantées sur tout le territoire marocain¹⁶. Mais le mouvement est également soutenu par l'ensemble de l'extrême gauche et une partie de la gauche, ainsi que par la Confédération démocratique du travail (CDT) et par l'association Justice et bienfaisance (*al-'Adl wa al-ihšan*). Si historiquement ces formations sont porteuses d'idéologies différentes, en 2011, elles se rassemblent dans un même objectif inspiré par les soulèvements de 2011 : démocratie, fin de la corruption et du clientélisme. Bien sûr, contrairement aux pays de la région qui ont vécu des renversements de régime, au Maroc, il ne s'agit pas de chasser le roi ou de convertir dans les urnes la dynamique révolutionnaire née de la rue. Le mouvement n'a pas de cible susceptible d'unifier les manifestants. Mais, progressivement, des proches du roi

15. Frédéric Vairel, « Qu'avez-vous fait de vos 20 ans ? Militantismes marocains du 23 mars (1965) au 20 février (2011) », in Vincent Geisser (dir.), *L'Année du Maghreb 2012. Un printemps arabe ?*, CNRS éditions, 2012, p. 221.

16. Abdellah Tourabi et Lamia Zaki, « Maroc : une révolution royale ? », *Mouvements*, n° 66, 2011, p. 98-103.

sont mis à l'index, comme Mounir Majidi ou encore Fouad Ali El Himma et son Parti Authenticité et Modernité (PAM). Comme ailleurs, les manifestants expriment également des demandes concernant l'accès au travail, à la justice sociale, à l'éducation, à la dignité et à la liberté. Cette mobilisation qui promet de se reproduire tous les mois fait resurgir de vieux débats sur la réforme constitutionnelle et la nécessité de mettre en place une monarchie de type parlementaire. Mais les manifestants stigmatisent aussi les biens de la monarchie.

Le souverain, qui ne peut nier le mouvement, ne peut y répondre à la manière des États voisins dont il entend se distinguer. Il annonce une réforme constitutionnelle, selon des modalités nouvelles. Contrairement à 1996, ce n'est pas son cabinet qui est chargé de cette mission, mais une commission consultative nommée par le roi. Composée de juristes, de politologues, d'hommes et de femmes, cette commission est censée représenter la société, tout en étant un intermédiaire entre le roi et la société. Mohammed VI précise d'ailleurs dans son discours du 17 juin 2011, par lequel il expose le nouveau texte constitutionnel que : « Le projet a été élaboré en parfaite communion avec toutes les forces vives de la nation. »

119

Le projet de réforme constitutionnelle, qui a pour objet de rééquilibrer le partage du pouvoir au sein de l'exécutif est présenté comme une « offre » qui a sa place dans les réformes engagées. La principale innovation réside dans la désignation du Premier ministre issu de la formation politique qui arrive en première position lors des élections législatives. Mohammed VI explique qu'ainsi « le pouvoir exécutif viendra du peuple ». D'autres modifications, d'importance inégale, sont inscrites dans le texte de la nouvelle Constitution, comme la représentation des Marocains vivant à l'étranger au Parlement marocain, la présomption d'innocence, la lutte contre les discriminations, l'égalité entre l'homme et la femme, la liberté d'opinion, le droit d'accès à l'information, le berbère comme seconde langue officielle.

Toutefois, au niveau des prérogatives du roi, il est difficile de croire que son pouvoir ait été réduit. Il reste le maître du jeu dans les domaines régaliens de la défense, de la diplomatie et de la sécurité intérieure, le chef des armées, il accrédite les diplomates, préside le Conseil des ministres... Au plan religieux, il conserve son titre de commandeur des croyants et reste la première autorité religieuse du pays.

Avec dix mois d'avance sur le calendrier initialement prévu, des élections législatives sont organisées en novembre 2011. Le PJD, qui bénéficie d'une image de probité morale, fait campagne sur la moralisation de la vie

120 publique, la lutte contre la corruption, l'accès au travail, la justice sociale, l'éducation, la dignité. Même si ce parti appelle ses partisans à ne pas rejoindre le Mouvement du 20 février, ses thèmes de campagne rejoignent les revendications de ce mouvement de contestation, notamment sur la stigmatisation de l'entourage du roi. Sur la crise morale qui ronge le Maroc et plus largement le monde arabe, comme en Tunisie lors des premières élections libres, le langage de la rue et celui des urnes convergent dans une même volonté de « moraliser la vie publique », de réduire les inégalités sociales et de rompre avec des pratiques politiques moralement inacceptables. Toutefois, après les élections, le PJD, qui obtient les meilleurs résultats avec 107 sièges au Parlement sur les 395 sièges à pourvoir, est tout de même contraint de faire des concessions. S'il s'est montré très insistant dans son refus d'inscrire la liberté de conscience dans le texte de la Constitution réformée, il apparaît plus conciliant sur d'autres dossiers sur lesquels il avait été intransigeant par le passé, comme la condamnation des festivals musicaux par exemple.

Au Maroc comme en Tunisie, les partis islamistes, PJD et Ennahda sont arrivés au gouvernement à la faveur des premières élections libres. Ils ont été appelés à gouverner dans le cadre de coalitions, en faisant des alliances avec des partis qui ne partagent pas toujours leurs convictions. Mais au Maroc, la norme politique reste définie par le roi qui veille à maintenir le cap et le rythme du changement, en arbitrant, lorsque cela est nécessaire, les conflits qui peuvent opposer des acteurs politiques. Nous sommes bien dans le schéma qui correspond à l'ouverture souhaitée par la monarchie dans les années 1990, c'est-à-dire une ouverture contrôlée et dosée par le roi. Toutefois, dans ce plan d'ouverture du système, la monarchie a fondé sa stratégie sur la domestication des acteurs. Les nouveaux modes de revendications qui émanent de la société civile pourraient déborder le cadre prévu par le palais royal. Dans la situation actuelle, le leader du parti islamiste est bien le Premier ministre, mais il n'a pas les coudées franches pour autant. Il est pris en tenaille entre les forces politiques de la coalition gouvernementale et un monarque qui prend les décisions les plus importantes avec ses conseillers. Malgré cela, il doit rendre compte au Parlement marocain de l'action gouvernementale, sans ignorer pour autant sa base islamiste. Cette dernière ne se soucie pas des calculs politiques des cadres de son parti et des pactes scellés avec la monarchie. Pour elle, les projets gouvernementaux doivent nécessairement correspondre à l'identité de ce « parti au référentiel

religieux», elle ne manquera pas d'interpeller le Premier ministre sur son manque de fermeté et de vigilance sur les valeurs religieuses et sur la moralisation de la société et de la vie publique, bref tous les thèmes de campagne qui ont incité l'électorat du RJD à le conduire à la tête du gouvernement. En Tunisie, si l'incertitude est grande quant à l'avenir de ce pays dont les élites œuvrent dans le cadre d'un mandat qui leur a été donné par le peuple, ce qui est sûr c'est que la transition est bien réelle, avec ses aléas, ses conflits et ses acteurs politiques qui gouvernent sans filet de sécurité. Mais, pour paraphraser Olivier Roy, l'effet de cliquet est bien présent, empêchant la scène politique de retourner en arrière.

R É S U M É

L'analyse comparative des transitions marocaine et tunisienne montre qu'au Maroc, même si le roi reste la pièce maîtresse du dispositif politique, le changement n'en demeure pas moins réel. Profitant des espaces de liberté concédés à la faveur d'une ouverture – aussi stratégique fût-elle – et de l'effet de contagion des autres soulèvements, le mode de revendication des Marocains et leurs attentes sont aujourd'hui radicalement différents.

En Tunisie, malgré la révolution, la rupture avec le passé est loin d'être franche. La transition s'opère en se référant à « l'esprit et aux valeurs de la révolution », tout en conservant de nombreuses institutions et pratiques du passé. Malgré cela, la dynamique du changement réel et profond est engagée de manière irréversible.

LE MAROC
ET LE PRINTEMPS ARABE

LE LOURD HÉRITAGE DE HASSAN II

123

En accédant au trône en 1999, Mohammed VI a reçu en legs de son père un pays qui commençait à rompre à doses homéopathiques avec son lourd héritage de conservatismes, d'autoritarisme, de prédation et de répression.

Retraditionnalisation de la société. Hassan II a rêvé d'un Maroc médiéval qui permette de sauvegarder ce qui pour lui était l'essentiel : son absolutisme. Pour cela, il a combattu, dans les faits lorsqu'il ne pouvait le revendiquer publiquement, tout ce qui contribuait à ouvrir le Maroc sur son temps. L'école, la chute du patriarcat, l'industrialisation, l'abandon de la ruralité et la revendication de citoyenneté ont été ses principales cibles. Ces tendances ont été exprimées dans l'ainsi nommée « démocratie hassanienne », dans la revendication d'une « spécificité marocaine », dans la prétention à une vocation prioritairement agricole du Maroc, dans le refus de généraliser et de moderniser l'école publique... La répression, le clientélisme et la propagande étaient ses principaux outils de domination.

Quatre grands moments ont amené à la reconfiguration de la politique de Hassan II : la neutralisation des oppositions dans la première moitié des années 1970, le programme d'ajustement structurel des années 1980, la chute du mur de Berlin en 1989 et l'intégration de l'Union socialiste des forces populaires (USFP) au gouvernement en 1998.

Années 1970 : Hassan II enfin maître incontesté du pays. Après les tentatives de putsch de 1971 et 1972 et la tentative d'insurrection armée

de la gauche en 1973, Hassan II est passé aux grands moyens en termes de répression : rafles systématiques, disparitions massives et longues (parfois pour des familles ou des tribus entières), torture institutionnalisée, liquidations extra-judiciaires, parodies de procès et peines iniques, édicition des lois ramenée entre les seules mains du roi, suspension de la vie politique et des libertés fondamentales... Après avoir exténué ses opposants, il propose à ceux qui veulent bien accepter son absolutisme des espaces d'existence dans des partis réduits à ne pas discuter tout ce qui provient du vrai centre du pouvoir : le roi. Les partis de l'opposition traditionnelle, cherchant un répit, acceptent ces conditions, à leur corps défendant, et l'affaire du Sahara tombe à point nommé en 1974 pour légitimer l'acceptation de l'absolutisme par l'impératif nationaliste. Hassan II pousse le vice jusqu'au point de synchroniser trois événements à la même aube du 28 août 1974 : Abderrahim Bouabid prend l'avion pour aller plaider la cause saharienne du Maroc à Moscou, Omar Benjelloun et six de ses camarades sont libérés de la prison centrale de Kénitra, et six de leurs compagnons de détention condamnés sont passés par les armes. Et chaque fois que Hassan II était interpellé sur les exactions de son régime, il balayait les récriminations en rappelant son rôle de gendarme de l'Afrique pour l'Occident, ou arguait de son droit souverain à avoir son « jardin secret », et accessoirement jetait l'image de certains de ses anciens sbires en pâture à l'opinion publique internationale (notamment le général Oufkir, « suicidé » en 1972 par plusieurs balles dans le dos...).

Années 1980 : « programme d'ajustement structurel ». L'économie n'a jamais été le fort de Hassan II. La montée éphémère du prix des phosphates en 1974 et la facture calamiteuse de l'affaire du Sahara donneront le coup de grâce à une économie chancelante. 1983 sonne le glas de la capacité du pays à honorer ses engagements, lorsque les réserves de change sont pratiquement réduites à zéro, et qu'un « programme d'ajustement structurel » est concédé pour obtenir quelques facilités des bailleurs internationaux. Ce programme sera l'occasion d'un certain nombre de réformes qui permettront d'asseoir durablement l'image du pays comme élève modèle des institutions financières internationales, mais sans permettre un décollage économique tel que celui qu'ont connu les pays d'Asie et d'Amérique latine à situations initiales comparables. Et le prix sera surtout payé par les classes moyennes et les couches populaires qui attendaient leur tour pour bénéficier de l'ascenseur social, en particulier les familles qui étaient venues du bled à la ville pour trouver un mieux-être et les jeunes qui avaient pu obtenir des diplômes.

Année 1990: obsolescence de la rente géostratégique. Le président français Mitterrand prononce un discours qui fera date à La Baule, à l'occasion de la seizième conférence des chefs d'État d'Afrique et de France. C'était le 20 juin 1990, jour du triste anniversaire de la répression sanglante et des centaines de martyrs marocains tombés sous les balles et dans les geôles en 1981 suite à la contestation des hausses des prix des denrées de première nécessité. Mitterrand a déclaré en substance que le vent de liberté qui a soufflé à l'Est devra inévitablement souffler un jour en direction du Sud, et il a signifié aux potentats d'Afrique que l'Occident n'avait plus besoin de se salir les mains avec des dictateurs sanguinaires. Les aides, les investissements et les relations commerciales semblaient à risque. Nombre de dictateurs d'Afrique ont fait le dos rond. Hassan II ne pouvait se payer ce luxe car il dépendait trop de l'Occident en général et de la France en particulier (en outre, l'épine saharienne fragilisait sa position diplomatique). Mais, surtout, Hassan II était en position de lâcher du lest sans risques immédiats, puisqu'il avait complètement domestiqué ou écrasé ses opposants. Il a alors développé le dessein, largement réussi, d'une libéralisation contrôlée et d'une démocratisation de façade.

125

Cela est passé par la libération des disparus rescapés de décennies d'isolement et de torture (notamment les dizaines de militaires de Tazmamart et les centaines de Sahraouis de Agdez et Kalaât Mgouna) et par la levée relative des restrictions à la liberté d'expression et d'organisation. La société civile a commencé à se reconstruire, mais le champ politique était totalement cadennassé. Le maintien de la mainmise royale sur les pouvoirs de l'État (législatif, judiciaire et exécutif) et la sacralisation de la personne et des actes du roi installaient l'impunité et empêchaient la reddition des comptes. La propagande outrancière faite à Hassan II par les médias publics marocains, la terreur que son régime inspirait ont pesé pour rendre la classe politique encore plus docile. Mais Hassan II savait que les scandales de ses courtisans ne sauraient être limités ou tus; aussi s'est-il attelé non pas à les endiguer, mais simplement à faire prévaloir l'idée que les « politiques » sont « tous pourris! ». Il a donc veillé à entourer nombre d'anciens opposants des honneurs et des présents, en veillant à ce que ce soit au vu et au su de tout le monde.

Fin de règne: l'USFP au service du palais. Au lendemain de la chute du mur de Berlin, la souveraineté populaire, la compétition des forces partisans et des programmes politiques ainsi que la possibilité de l'alternance au pouvoir à travers l'expression de la volonté populaire devenaient

des chimères. Le désenchantement des utopies de la gauche a laissé ses cadres sans boussole idéologique et sans programme politique, alors que la répression et la corruption les avaient laissées sans bases populaires et sans forces organisationnelles. Les cadres d'une bonne partie de la gauche étaient ainsi disposés à accepter d'entrer dans le jeu politique gouvernemental en acceptant de n'être que les auxiliaires du roi, sans contrat de gouvernement ni clarification des règles de fonctionnement du pouvoir. Et c'est ainsi que l'USFP (ancienne opposition) a été associée au gouvernement en 1998, sans programme propre, sans autorité réelle et sans prétentions ni envergure. L'intronisation de Mohammed VI en 1999, suite au décès de son père après trente-neuf ans de règne sans partage, montre combien le palais demeure seul en lice et que l'*establishment* lui est totalement inféodé. Les partis de la gauche radicale, quelques intellectuels et associatifs, ainsi que les islamistes d'*al-'Adl wa al-ihsân* (première force organisée du pays) sont relégués dans la position de faire-valoir et de preuve que le régime est démocratique, puisqu'il permettrait à d'inquiétants marxistes et islamistes de s'exprimer, sans que personne ne remette significativement en cause la suprématie royale.

LE RÈGNE DE MOHAMMED VI, ENTRE PROMESSES ET DÉCONVENUES

Distanciation, puis reprise de l'autoritarisme. La formule « Lui c'est lui, et moi c'est moi ! » a bien servi l'image de Mohammed VI. Tout en héritant d'un État « mon bon plaisir » et d'élites asservies, il a pu se targuer jusqu'en 2001 d'être innocent des crimes perpétrés au nom de son père, d'être sensible au pauvre et à l'orphelin, d'être moderniste et démocrate... Il a tenu deux années dans ces habits de jeune roi démocrate, roi citoyen, roi des pauvres...

« *Ben-alisation* » du régime. Dès ses premières apparitions médiatiques Mohammed VI a tranché sur le modèle de l'État qu'il envisage : le Maroc ne sera jamais une monarchie à l'européenne, la monarchie marocaine est non pas symbolique mais « exécutive ». Le régime sera donc autoritaire et volontariste. Il se prévaudra du constat, fondé, de la déliquescence des élites partisans, pour dénigrer la démocratie représentative. Et il se prévaudra de la répartition des rôles orchestrée par ses thuriféraires : le roi est gratifié du crédit de tout ce qui est positif, et tout le passif est imputé au gouvernement, au Parlement et aux partis politiques. Les partis sont la bête expiatoire consentante, car leurs leaders ne voient

pas de possibilité d'exister autrement qu'à l'ombre et selon la volonté et les largesses du monarque.

Le régime évoluera selon le canevas désiré, bon an mal an. Cela passera notamment par la nomination d'un Premier ministre sans légitimité électorale ou partisane (Jettou) en 2002, une répression aveugle en 2003 suite à des actes terroristes qui ramènera son lot de disparitions en masse, tortures, morts suspectes, crimes d'opinion, procès inéquitables, peines disproportionnées... mais aussi des progrès significatifs pour le statut de la femme en 2004, une opération de marketing royal appelée Initiative nationale de développement humain lancée en 2005. Une désaffection sans précédent des urnes en 2007, la création du parti du roi (Parti Authenticité et Modernité) en 2008 et sa première place aux élections communales de 2009 confirment la pseudo-démocratie tandis qu'un affairisme glouton des gestionnaires de la fortune royale fait passer celle-ci de 500 à 2 500 millions de dollars US entre 2002 et 2008 d'après *Forbes* (alors que le PIB marocain croît de 30 % durant la même période)...

127

L'attrait de l'exemple tunisien, prônant le « développement sans démocratisation » (ou plus exactement avec une démocratie de façade adoubee par les puissances occidentales au nom du pragmatisme et de la lutte contre le terrorisme), est manifeste.

« *Développement* » sans démocratisation. Pendant cette décennie, la situation économique et sociale est plutôt favorable. La croissance s'établit à 4 % du PIB, les « fondamentaux » des finances publiques sont maîtrisés, la balance des paiements devient positive pendant quelque temps, les chiffres officiels du chômage baissent... Mais tout cela n'est dû qu'à une conjoncture favorable mais éphémère. Les seuls moteurs propres de la croissance sont les transferts des Marocains de l'étranger, les investissements étrangers directs et le tourisme. Les trois sont en stagnation ou régression depuis 2008.

Le social se résout à l'appétit glouton des marchés étrangers pour la main-d'œuvre marocaine. Le marché intérieur crée en moyenne chaque année de la décennie passée 116 000 postes de travail additionnels, pour 250 à 350 000 nouveaux arrivants sur le même marché. Si le chômage a stagné ou régressé, c'est qu'une grande moitié de l'augmentation de la main-d'œuvre marocaine disponible a été absorbée par l'étranger (l'Espagne et l'Italie absorbent à elles seules pratiquement autant que le marché intérieur marocain). Et si l'émigration constitue pour les Marocains, et de loin, le premier filet de sécurité contre la pauvreté et la précarité, ce sont les jeunes émigrants récents qui tiennent la

place centrale dans cette fonction, car ils viennent des milieux les plus défavorisés, ont encore peu de besoins et de responsabilités sociales dans leur pays d'accueil, et gardent les attaches les plus fortes avec leur milieu d'origine.

128 *Le Maroc et la crise mondiale.* Les atouts du Maroc vont voler en éclats avec la crise mondiale de 2008. Un temps de latence et une faible sophistication de son système financier le prémuniront des effets dramatiques de la crise pendant deux ans ; les réserves de change engrangées et la capacité d'endettement revigorée feront le reste pour un temps. Mais il est évident que la situation ne peut être maintenue indéfiniment, la balance commerciale étant structurellement déficitaire de plus de moitié, et les réserves de change à un niveau peu réconfortant (moins de quatre mois d'importations). Cette situation a été aggravée par la politique de l'État qui, devant la montée de la contestation lors du Mouvement du 20 février (2011), a lâché toute rigueur budgétaire et engagé des dépenses énormes pour acheter la paix sociale : promesse d'embauche de milliers de diplômés et d'enfants des zones « sensibles » (tels le Sahara et les bassins phosphatiers) sans considération de la réalité des besoins ni respect des procédures de sélection, augmentation généralisée des salaires de la fonction publique à un niveau jamais atteint auparavant, augmentation des dotations à la compensation des prix à la consommation à un niveau dépassant les 8 % du PIB, remplacement au pied levé des investisseurs étrangers en abandon de projets par des fonds publics...

S O U B A S E M E N T S P R O F O N D S D U C H A N G E M E N T P O L I T I Q U E

L'ancien modèle de société, fait de conservatisme féodal, d'autoritarisme patriarcal, de prédation et de rente, de répression et de corruption, est condamné par les mutations sociologiques, économiques, politiques et technologiques.

Changement social. La société marocaine est déjà sortie, dans une large mesure, de ses inerties historiques traditionnelles. La société rurale, tribale, patriarcale, ultra-machiste, illettrée et désinformée a cédé le pas à une société largement urbanisée, aux familles nucléarisées et à la jeunesse éduquée, où l'individu prime largement. En l'espace de deux générations, le Maroc est passé d'à peine 10 % d'urbains à quasiment 60 %, et l'évolution de l'alphabétisation s'est faite à peu près dans les mêmes

proportions. C'est autant de ruptures, pour le moins potentielles, avec ce qu'on a toujours considéré comme «le Maroc profond», réservoir de légitimité et d'appuis pour une monarchie hégémonique.

Le salariat est devenu le modèle majeur des relations de travail. La femme est sortie du ghetto familial ou tribal et occupe aujourd'hui l'ensemble de l'espace public, sans besoin de chaperon ni de tuteur. La famille s'est installée dans une taille nucléaire, et les solidarités familiales et tribales tendent à être remplacées par des filets d'assurances sociales intergénérationnels institutionnalisés.

La figure tutélaire du patriarce omnipotent et omniscient, seul détenteur de la richesse et de l'autorité, a éclaté depuis que les jeunes générations ont accédé à un savoir perçu comme supérieur et que leurs revenus ont excédé ceux des aînés.

129

Changement culturel. L'accès à l'éducation et à l'information, ainsi que l'hégémonie du modèle démocratique et des normes des droits humains, ont profondément modifié la perspective politique des Marocaines et des Marocains.

Un adulte sur deux est aujourd'hui alphabétisé. Bien que ce soit très faible par rapport au reste du monde, et que la situation soit encore pire du côté du monde rural et des femmes, l'accès de la société dans son ensemble à l'information et la capacité à l'appréhender de manière rationnelle s'est énormément renforcé. Cela s'est très fortement accéléré avec l'apparition des télévisions satellitaires et la révolution des technologies de l'information. Aujourd'hui, deux tiers des Marocains regardent en priorité les télévisions étrangères, autant par recherche de qualité que de diversité et d'indépendance. Bien entendu, la presse indépendante et autres WikiLeaks ont apporté aussi une contribution significative à la libération de la parole. Tout cela a conforté le discours sur les droits humains, installé par l'opposition depuis les années 1980 et repris à son compte par le palais dans un esprit d'instrumentalisation de façade, mais avec des effets qui ont dépassé ses intentions.

Transformation des classes possédantes. Les élites économiques traditionnelles, rurales et urbaines, étaient en majorité des nantis dont la richesse ne pouvait se constituer et se maintenir que par la volonté du prince. Hassan II en a fait une donne politique, en créant de toutes pièces des partis sans autre idéologie ou programme que d'être ses courroies de transmission, dans un échange de bons procédés qui a été généralement bénéfique pour leurs intérêts immédiats et individuels, mais qui a sacrifié

le long terme et le structurel. De plus en plus, ce profil fait place à des managers qui prétendent passer à l'autonomie. Hassan II a fortement réprimé cette tendance à travers la campagne dite d'assainissement en 1996 et son fils a remis au pas la bourgeoisie d'affaires à travers des redressements fiscaux sélectifs et abusifs et par la mise au ban de la société et de l'économie des moutons noirs qui prétendaient sortir du rang. Aujourd'hui, les bourgeois ont de nouveau peur et la confédération patronale est redevenue un instrument docile entre les mains du palais, mais cela semble relever de combats d'arrière-garde qui ne peuvent empêcher la maturation de la bourgeoisie marocaine.

130 *Mutations politiques.* Les changements sociaux indiquent certainement un accès plus aisé à des facilités administratives, économiques, sociales et culturelles. Ils n'impliquent pas pour autant le dépassement nécessaire et immédiat de l'idéologie et de la culture anciennes au profit d'idéologies modernes pétrées de citoyenneté, d'égalité et de démocratie.

Le triptyque répression/corruption/propagande a été au cœur de la pérennisation du régime autoritaire. Il a été construit sur le monde qui a périclité avec le siècle passé : société archaïque et confrontation Est-Ouest. Mais il a perdu ses vertus d'efficacité radicale et de coût maîtrisable, à cause des mutations sociologiques, géopolitiques et technologiques. La rente, la répression et le matraquage médiatique, sans disparaître, sont devenus des instruments d'accompagnement et de régulation, toujours nécessaires mais plus suffisants.

Le clientélisme a sombré face à l'accroissement des effectifs des prétendants à l'ascension sociale et aux limites des ressources mobilisables. L'urbanisation et l'école relativement généralisée ont remplacé les quelques milliers de jeunes qui s'ajoutaient chaque année depuis l'indépendance aux prétendants aux sinécures et aux emplois et positions plus ou moins gratifiants et évolutifs, par plus d'un quart de million d'arrivants additionnels annuels sur le marché du travail, qui se contentent mal du chômage ou des solutions *a minima*. La promesse du pays indépendant et de l'école publique était de faire des Marocains de « nouveaux Français », avec un niveau de vie en évolution favorable permanente. L'exemple des réussites fulgurantes des premiers servis de la colonisation puis de l'indépendance, suivie de l'exposition massive au consumérisme occidental ont nourri des espoirs fous et de lourdes frustrations.

L'information n'est plus uniquement un instrument de propagande : les télévisions satellitaires et les nouveaux médias ont percé même dans les régions et milieux les plus reculés. La répression n'est plus un recours

absolu puisque le pouvoir monnaye sa fréquentabilité sur le plan international et fait face à un mouvement de dénonciation important et efficace. Enfin, l'unanimité de la scène politique officielle s'est consumé par la perte de crédibilité des élites cooptées et par l'émergence de nouveaux porte-voix des mouvements sociaux, de la société civile (de gauche, libérale et islamiste) et des Sahraouis contestataires.

La répression, la corruption, la propagande et la cooptation perdant de leur efficacité, elles ne suffisent plus à satisfaire ou à endiguer les attentes et demandes sociales en expansion forte. C'est donc la conjonction de la hausse des attentes et de la baisse du rendement des instruments de régulation et de contrôle de la société qui ont donné naissance à la contestation sous sa nouvelle forme un certain 20 février 2011, même si de nombreux autres facteurs ont concouru à son éclosion et sa conformation à ce moment précis.

131

Le 20 février 2011 et ses suites

Lancement du mouvement. L'effervescence de la demande de changement s'est exprimée au lendemain de la fuite du président tunisien Ben Ali, le 14 janvier 2011, et de l'occupation de la place Tahrir par les manifestants au Caire. En quelques semaines, de nombreux groupes de discussion constitués sur Internet ont mûri des appels à manifester. Les instances de l'Association marocaine des droits humains (AMDH qui compte une centaine de sections et 10 000 membres sur l'ensemble du territoire) ont aidé à structurer et à unifier la démarche, et lui ont offert l'assise logistique minimale pour le démarrage.

Les manifestations, engagées formellement le 20 février 2011, dans plus de 100 villes et villages, ont impliqué des centaines de milliers de manifestantes et de manifestants. Elles ont été tolérées par les autorités, qui se sont contentées de quelques escarmouches au début, puis ont mobilisé des groupes de voyous casseurs à compter d'avril 2011 pour servir de supplétifs aux groupes paramilitaires d'intervention. Les manifestations ont baissé d'intensité à compter de l'été 2011, mais continuent encore en cette fin 2012 avec plus ou moins de bonheur et d'unité.

L'accès à Internet et les réseaux sociaux ont certainement joué un rôle non négligeable dans la libération de la parole et l'élaboration du lien entre les divers protagonistes, ainsi que pour les échanges sur les modalités de l'action et les contenus des revendications et des slogans. Il convient toutefois de ne pas se leurrer sur une quelconque immaculée conception de ce mouvement. La grande majorité de ses initiateurs

avaient déjà fait leurs armes dans les associations et les jeunesses des partis politiques, ainsi que dans les médias indépendants et les groupes alternatifs (dont le MALI, ou Mouvement alternatif pour les libertés individuelles, qui s'était constitué pour appeler notamment à respecter la liberté des personnes qui veulent ne plus être acculées à observer le jeûne du Ramadan en public, ainsi que la liberté sexuelle et la liberté de choix de l'orientation sexuelle).

Un mouvement ouvert lancé par les jeunes. Les jeunes ont été la face apparente des manifestations. Les locaux des partis politiques de la gauche non gouvernementale et de certaines associations (notamment l'AMDH) ont constitué l'espace de rencontre des groupes locaux du mouvement. Les jeunes d'*al-'Adl wa al-ihân* l'ont officiellement rejoint après la première manifestation du 20 février.

Le « mouvement » en gestation a bénéficié des expériences tunisienne et égyptienne. Un accord tacite en a fait un mouvement pour la démocratie et non un mouvement étiqueté à gauche ou à droite. L'émergence et la mise en avant de figures jeunes et non marquées ont permis d'éviter les guerres de leadership entre les diverses chapelles politiques.

Évidemment, le mouvement avait ses faiblesses, que le temps et l'action de ses détracteurs se chargeront de mettre à nu. Les forces impliquées n'avaient pas toutes le même appétit pour le changement. Globalement, personne ne prétendait que le Maroc traversait une période révolutionnaire pouvant remettre en cause à court terme la monarchie. Cette unanimité n'a pas empêché qu'une partie (notamment *an-Nahj ad-dimuqrâti*, de la gauche radicale, et *al-'Adl wa al-ihân*, islamiste) refuse de s'associer au slogan de « Monarchie non gouvernante », considérant que c'était là une concession gratuite à la monarchie.

Il y avait aussi la dichotomie islamistes-modernistes. Les uns et les autres n'avaient quasiment pas d'histoire commune dans la lutte, mais s'étaient déjà confrontés les uns aux autres. Les islamistes d'*al-'Adl wa al-ihân*, confiants dans leur capacité de première force organisée du pays (100 000 à 300 000 membres ou sympathisants selon les diverses appréciations), ont profité du moment pour chercher des ouvertures politiques. Ils ont mis en avant leur projet d'un État « civil », au sens de non théocratique, expliqué leur adoption des principes de l'État démocratique (y compris la souveraineté populaire, l'égalité de tous en droits, l'élection des gouvernants pour des mandats limités et leur reddition des comptes...), et appelé à un débat national pour développer une plate-forme démocratique commune. Les progressistes n'ont pas osé donner une réponse positive à

cette invitation, tétanisés par la peur d'une manipulation théocratique à l'iranienne permettant d'utiliser la démocratie pour accéder au pouvoir et d'en nier ensuite la permanence des principes et du fonctionnement.

Par ailleurs, le niveau d'engagement était très différencié entre les protagonistes. Outre les radicaux de la première heure, prêts au sacrifice, beaucoup des manifestants étaient là dans l'espoir de promouvoir la démocratie, souvent avec leurs enfants. Ils n'étaient pas disposés au martyre ni aux risques d'insécurité, que la présence de plus en plus visible des salafistes et les échos des confrontations en Libye, au Bahreïn et au Yémen, et plus tard en Syrie, allaient alimenter. Il convient de ne pas oublier qu'une très grande majorité des Marocains considèrent que le pays n'est pas dans une position intolérable, tant à cause de la terreur qui a amené à créditer le régime de vertus qu'il n'a pas, que des avancées véritables, bien que toutes relatives, en termes de libertés et en termes de progrès économique et social.

133

Enfin, le processus d'élaboration de la Constitution engagé entre mars et juillet 2011 a absorbé nombre d'acteurs. Les partis de l'*establishment* et un grand nombre d'associations de la société civile ont préféré consacrer leurs efforts à élaborer leurs propositions et à chercher à les faire valoir. Le nombre impressionnant d'instances constitutionnelles envisagées et les possibilités de cooptation qu'ils ouvraient ont nourri des attentes de notabilisation des élites partisans, associatives et même de certains jeunes manifestants, qui ont inhibé tout ou partie de leur volonté de peser sur le processus par l'action de la rue.

Revendications du mouvement. Elles ont été centrées autour de deux thématiques : l'arbitraire et la corruption. Le slogan central a été « Liberté, Dignité, Équité ». Le point de mire a été l'autoritarisme monarchique et son exploitation au service de l'immense fortune amassée par Mohammed VI. L'objectif opérationnel a été, pour un certain nombre de participants, l'établissement d'une monarchie constitutionnelle, dans laquelle le roi ne gouvernerait pas, mais d'autres composantes ont préféré ne pas afficher cet objectif, tant par répulsion au principe monarchique et espoir que le vent de la révolution puisse souffler fort, que pour garder dans leur manche la carte de l'acceptation de la monarchie comme élément de négociation. Personne n'a jamais remis en cause le caractère pacifique et non hiérarchique du mouvement.

Le mouvement a été structuré autour de coordinations locales, essentiellement de jeunes, délibérant en assemblées générales publiques. Les initiatives pouvaient émaner de n'importe laquelle des coordinations

et être adoptées ou adaptées et complétées par les autres coordinations, chacune selon la sensibilité de la « tendance générale » en son sein.

Même si les slogans du mouvement ne visaient pas directement la monarchie, ils étaient clairement engagés contre son autoritarisme et son accaparement des richesses du pays. Les banderoles du 20 février s'attaquaient à l'image d'une pieuvre dont les tentacules finissaient à l'effigie des principaux agents du roi : Fouad Ali El Himma, son ami et fondateur du PAM (Parti Authenticité et Modernité), Mohamed Mounir El Majidi, gestionnaire de sa fortune, le général Benslimane, patron de la gendarmerie, plus haut gradé de l'armée et recherché par la justice française à titre de « témoin » dans l'enlèvement et l'assassinat de Mehdi Ben Barka...

- 134 *Baisse de régime du mouvement.* Dès avril 2011, on pouvait se rendre compte que la stratégie du palais avait été payante, au moins pour l'immédiat. Les concessions, le renforcement de l'alliance autour du palais, le jeu sélectif de la répression, la baisse de mobilisation due à la multiplication des appels à manifester durant une période qui s'allongeait indéfiniment, l'incapacité des forces impliquées dans la rue à créer l'événement chaque jour et à forger une offre politique unie et lisible, ainsi que les échos de la violence des confrontations dans divers pays du Printemps arabe ont fini par rendre faméliques les rangs des contestataires.

Al-'Adl wa al-ihân a annoncé à la fin de l'année 2011 son retrait du Mouvement du 20 février, se plaignant du comportement jugé opportuniste des forces de gauche, qui auraient profité de concours tout en lui refusant toute visibilité, voire tout dialogue politique. L'adhésion d'*al-'Adl* avait été d'un apport quantitatif majeur au mouvement, ainsi qu'une source d'intendance non négligeable et une force considérable pour les services d'ordre, ses jeunes ayant pour discipline de toujours offrir leur dos aux matraques des forces de police pour protéger les autres manifestants.

RÉACTIONS AU 20 FÉVRIER

Le palais devant la tempête. L'échec des politiques de répression en Tunisie et en Égypte a permis de convaincre le palais marocain qu'il valait mieux tolérer la contestation et l'absorber par les concessions et le gain de temps plutôt que privilégier la confrontation. Les chancelleries internationales (notamment française) auraient pesé dans cette direction, ainsi que les services de renseignement. Le 9 mars 2011, Mohammed VI annonce donc un changement « concerté » de la Constitution pour

répondre aux doléances. La principale promesse est d'inscrire comme principe constitutionnel qu'il n'y ait pas d'autorité sans responsabilité et reddition des comptes, ce qui impliquerait que le roi n'ait aucune prérogative autre que symbolique ou protocolaire, mais il rappelle que cela doit se faire « dans le respect des valeurs sacrées de la Nation », ce qui laisse planer le risque que la monarchie veuille maintenir intacts ses pouvoirs.

À côté des promesses de concessions politiques, le palais joue toutes les cartes disponibles : concessions économiques et sociales énormes, mobilisation de l'*establishment* politique pour empêcher que certains partis appuient la contestation dans la rue, mobilisation des appuis internationaux, répression ciblée des manifestants visant à éloigner les démocrates...

135

La nouvelle Constitution. Le principal produit du processus est la nouvelle Constitution adoptée le 1^{er} juillet 2011. Elle a été élaborée par une commission de techniciens – consultants nommés par le roi, sans prétention autre que de produire un projet à l'attention du prince. Elle a été revue par une commission politique dans laquelle les partis étaient représentés, mais qui n'a quasiment jamais eu accès à un projet de texte et a encore moins pu en disposer pour le soumettre à l'appréciation des instances partisans. Le projet qui a été soumis à référendum par le roi a encore été modifié cinq jours après le plébiscite, par un texte introduit dans le *Journal officiel* alléguant d'une « erreur matérielle » pour apporter des modifications substantielles au texte voté antérieurement par le peuple. Le vote a été entaché d'irrégularités graves reconnues même par des partis qui avaient appelé au vote favorable, considérant qu'on ne pouvait admettre que le projet soumis par le roi ne soit pas sanctionné par des chiffres indiquant une adhésion massive de la population.

La Constitution a élargi les prérogatives des organes législatif et gouvernemental, renforcé le discours sur les droits humains et multiplié les traitements « corporatistes » à l'égard du mouvement des droits culturels et linguistiques amazighes, des femmes, des jeunes, des handicapés... et créé autant d'instances nationales en charge des diverses corporations. Elle a laissé au roi les attributions de chef de l'État, de président du Conseil des ministres, de responsable de la stratégie de l'État, de commandeur des croyants, de chef des forces armées et des organes de sécurité, de responsable des nominations aux postes clés de l'État... Nombre parmi ces attributions ressemblent dans leur forme à ce qui existe dans les Constitutions des monarchies constitutionnelles européennes, mais

contrairement à ces dernières, ce ne sont pas là de simples clauses de style ne pouvant remettre en cause les principes démocratiques, loin s'en faut, comme on le verra avec l'activisme du monarque même après les élections législatives et l'installation d'un gouvernement nouveau.

136 *Le nouveau gouvernement.* Les élections du 25 novembre 2011 ont donné la première place au Parti Justice et Développement (PJD), islamiste « modéré », c'est-à-dire acceptant pleinement l'hégémonie royale, même s'il se veut référence religieuse, moraliste et traditionaliste, et il a axé sa campagne sur la lutte contre la corruption et l'autoritarisme. Il a constitué le nouveau gouvernement, avec comme appoints, en vue de la majorité parlementaire, l'Istiqlâl (nationaliste, presque toujours au gouvernement), le Mouvement populaire (makhzénien, plutôt amazighiste, et presque toujours au gouvernement), et le PPS (ancien Parti communiste marocain, aussi souvent au gouvernement qu'il le peut).

Ce gouvernement a montré patte blanche en affirmant d'entrée de jeu et aussi souvent que nécessaire qu'il considérait que le seul chef est le roi, qui décide de tout ce qui est stratégique, que le gouvernement ne prendrait aucune position qui indisposerait le roi et qu'il refuserait de se laisser entraîner dans une quelconque querelle avec lui ; le monarque a multiplié les actes qui relèvent de la provocation, personnellement, par personnes interposées ou en laissant faire ce qui ne devrait pas l'être. Ainsi, il a nommé une fournée de plusieurs dizaines d'ambassadeurs sans même consulter le gouvernement. Il a convoqué des ministres ou leur a fait transmettre des instructions sans même y associer le chef du gouvernement. Il a donné des ordres directs au parquet pour poursuivre et incarcérer de petits fonctionnaires sans suivre les courroies normales. Il a pris des décisions discrétionnaires sans consultations préalables, tels le retrait de la confiance à Christopher Ross, l'émissaire personnel du secrétaire général de l'ONU pour l'affaire du Sahara, ou le retrait de l'accréditation d'un journaliste de l'AFP pour des expressions qui relèvent de leurs attributions légitimes. Il a fait démettre le directeur de *La Vie Éco*, journal proche du palais, pour avoir ouvert ses colonnes au chef du gouvernement. Il a obtenu que ce dernier fasse des communiqués publics dans lesquels il présente des excuses pour avoir laissé entendre que les conseillers du roi devraient être moins intrusifs dans l'action gouvernementale. Il a fait en sorte que le parti de l'Istiqlâl, au gouvernement, et l'USFP, dans « l'opposition », se dotent de nouveaux secrétaires généraux sulfureux, réputés peu amènes à l'égard du PJD et très peu indépendants vis-à-vis du palais. Et il a continué d'élargir le « cabinet de l'ombre », vrai gouvernement

du pays installé au cabinet royal, dans lequel il a multiplié les nouvelles nominations, la plus criante étant celle de Fouad Ali El Himma, contre qui l'essentiel de l'ire des manifestants s'était concentré durant toute l'année précédente... Pour l'instant, le roi ne cesse de mettre la pression, et le gouvernement de refuser la confrontation. Mais c'est un jeu qui semble ne pas avoir de chances sérieuses de continuer longtemps selon les mêmes termes.

PERSPECTIVES

Les espaces de libéralisation relative concédés permettent un jeu politique plus fluide, plus transparent et mieux sanctionné par la volonté populaire. Mais la situation actuelle demeure ouverte sur des éventualités diverses. Outre les dynamiques déjà engagées pour une remise en cause graduelle des contraintes les plus criantes du régime politique (autoritarisme et corruption, et immense fortune royale), les questions d'ordre socio-économique ne peuvent souffrir des attermoissements infinis. Les conditions économiques seront certainement la variable qui déterminera les évolutions du système politique marocain.

137

Renforcement du rôle du gouvernement. Le PJD n'a pas cessé d'avaloir des coulevres depuis qu'il a pris la tête du gouvernement. Vraisemblablement, sa posture lui est commandée par ses fondamentaux éthiques, son approche stratégique et sa démarche tactique. Fondamentalement, le PJD est dominé par une tendance foncièrement attachée à la centralité du pouvoir royal. Stratégiquement, il ne se sent pas prêt pour la confrontation avec le palais. Et tactiquement, il continue de gagner plus de voix aux élections partielles, probablement grâce à sa « dédialisation », à laquelle participent grandement sa présence au gouvernement et une image de relation « correcte » avec le palais.

Cette conjonction de facteurs ne joue cependant que pour le court terme. Le PJD ne peut s'accommoder d'un pouvoir royal omniprésent et irresponsable, qui accaparerait les privilèges et le crédit des réalisations, tout en laissant le gouvernement et les forces politiques essuyer les échecs et les déconvenues. De même, les électeurs demanderont des résultats et ne pourront qu'incriminer le PJD si celui-ci n'apporte pas de changements palpables et ne clarifie pas en quoi leur absence ou ses limites ne lui sont pas imputables. Un changement de ton, une certaine répartition des rôles entre les ténors du parti et une différenciation de leurs discours se font déjà sentir après une année au gouvernement.

Le programme du PJD vise à renforcer la place de la religion et de la morale dans la pratique publique, tout en prétendant à la démocratie et au respect des libertés individuelles et collectives. On peut croire que le gouvernement tendra globalement à ménager la chèvre et le chou, et donc à chercher les avancées qui maximiseront la satisfaction de la société et limiteront les insatisfactions de ses divers segments. À titre d'exemple, on pourra attendre des avancées substantielles sur certains droits sociaux des femmes, mais peu sur la reconnaissance de leur droit à l'égalité pleine en droit et en fait, ainsi que sur la reconnaissance du droit à la liberté sexuelle. De même, on encouragera probablement les pratiques bancaires « islamiques », sans limiter pour autant les pratiques bancaires traditionnelles. On n'envisagera pas l'application de la charia, mais on n'abolira pas la peine de mort, pour laquelle le moratoire de fait serait maintenu mais pas officialisé...

138

Inerties culturelles. Les contraintes du Maroc tiennent à l'écart grandissant entre les désirs et attentes des diverses couches sociales en croissance exponentielle d'un côté, et la croissance ralentie du produit national et sa répartition très inéquitable de l'autre. Or, aucune force politique ne prétend aujourd'hui savoir comment éviter l'explosion de cette poudrière. L'unanimité a fait des ravages dans la classe politique en acceptant autoritarisme, népotisme, clientélisme, non-reddition des comptes... Mais il en a fait encore plus en privant le pays d'élites capables de penser en dehors des sentiers battus. Non seulement le Maroc n'a quasiment personne pour porter le débat idéologique à même d'ouvrir de nouveaux horizons à la pensée, mais il manque même d'intellectuels et encore plus de cadres politiques pour réfléchir à des options et des alternatives stratégiques propres à sortir le pays de l'ornière. Les contraintes majeures du pays sont intimement liées : attractivité et donc envergure du marché local/régional, sécurité, stabilité et ouverture mutuelle des pays de la région, dépassement du conflit du Sahara, démilitarisation... Seulement, aucune voix audible et efficace n'est capable de s'attaquer à ces questions, non pas tant pour les résoudre que simplement pour décortiquer leurs effets et inviter à réfléchir sur l'horizon temporel dans lequel elles devraient être traitées et le coût induit pendant ce temps.

Incapacité des oppositions. Si les gouvernants et leurs alliés sont engoncés dans leurs inerties, les opposants ne sont probablement pas mieux lotis. Les courants oppositionnels de gauche, islamistes, amazighistes et libéraux sont souvent chacun dans une posture de détention de la vérité et de

la légitimité fondamentales, et préfèrent ne pas se poser la question du changement dont ils peuvent être acteurs dans un temps prévisible et dans une alliance de forces pas nécessairement identiques. Le principal frein à l'efficacité du Mouvement du 20 février et à sa continuité se trouve là, et rien ne permet d'en prévoir une levée radicale et rapide, même si les initiatives d'*al-'Adl wa al-ih̄sân* peuvent laisser croire qu'il est décidé à sortir de cette situation malgré la répulsion et les craintes qu'il inspire aux autres composantes proches du Mouvement du 20 février.

L'économie, lieu de tous les risques. La crise économique mondiale a privé le Maroc des moteurs principaux de sa croissance. Globalement, les transferts des Marocains de l'étranger, le tourisme et les investissements étrangers directs sont en stagnation ou en souffrance, alors que la balance commerciale continue de foncer dans le rouge et la compétitivité de dégringoler. L'Europe a cessé de recevoir les travailleurs migrants marocains, elle qui a absorbé une bonne moitié des nouveaux arrivants sur le marché du travail marocain pendant la décennie passée (à raison notamment de 50 000 postes additionnels pour l'Espagne et 30 000 pour l'Italie). Le Maroc en situation de croissance parvenait à peine à créer 116 000 postes de travail additionnels annuellement. Aujourd'hui, il est absolument incapable de créer le double ou le triple pour absorber les générations montantes et maintenir le chômage à un niveau supportable, sauf à concrétiser des ruptures majeures dans la gouvernance et l'environnement de son économie.

139

Ainsi, et à défaut d'initiatives volontaristes fortes, on peut craindre que ce soit de la pression sociale que viendra le plus puissant vecteur de changement. Si ce n'est pas le cas, il faudra peut-être attendre que les élites au pouvoir et celles capables de peser à moyen terme grâce au suffrage populaire soient remplacées par d'autres, moins prisonnières des logiques autoritariste, paternaliste, clientéliste et rentière.

R É S U M É

Le Maroc sort de son moyen âge, mais il le fait dans la lenteur et la confusion. L'ancien modèle de société, fait de conservatisme féodal, d'autoritarisme patriarcal, de prédation et de rente, de répression et de corruption, est condamné par les mutations sociologiques, économiques, politiques et technologiques. Mais il cède difficilement devant les inerties politiques et sociales dues, notamment, à l'éviction, la répression, la corruption et la décrédibilisation des élites menées par le palais depuis l'indépendance, ainsi qu'à la crainte de déstabilisation (islamiste, militaire, sécessionniste...). Ainsi, les espaces de libéralisation récemment concédés permettent un jeu politique plus fluide, plus transparent et mieux sanctionné par la volonté populaire. Mais les élites au pouvoir et celles capables de peser à moyen terme grâce au suffrage populaire sont très largement prisonnières de la logique autoritariste, paternaliste, clientéliste et rentière, ce qui empêchera probablement l'éclosion d'une véritable démocratie active pour une ou plusieurs décennies, le temps que la relève se cristallise et que les us démocratiques s'imposent.

CHRONIQUES

LE SONDAGE D'OPINION : ATTRIBUT DE LA DÉMOCRATIE OU MANIPULATION DE L'OPINION

143

REGARD SUR LA PROPOSITION DE LOI
SUR LES SONDAGES VISANT À MIEUX
GARANTIR LA SINCÉRITÉ DU DÉBAT
POLITIQUE ET ÉLECTORAL

Quand, en juillet 2009, la Cour des comptes révèle, dans son rapport sur la gestion des services de la présidence de la République pour l'exercice 2008, l'existence d'une Convention pour la réalisation de sondages passée entre Mme Emmanuelle Mignon, directrice de cabinet du président¹ et le cabinet de conseil de Patrick Buisson Publifact, débute alors l'affaire des sondages de l'Élysée. Sans revenir en détail sur les faits, lesquels ayant été largement relayés par la presse, c'est plus largement le sondage et surtout la sincérité du débat politique et électoral qui se trouvent remis en cause.

Seule la sincérité du débat électoral permet de garantir un « maximum de sérénité [afin que] les pressions n'aient [pas] trop d'influence sur la libre détermination du corps électoral² ». Si la Constitution française reste muette sur cette notion de sincérité sauf s'agissant de la sincérité des comptes publics, la liberté de suffrage est, comme le rappelle le professeur Richard Ghevontian, « implicite, toute violation de cette liberté serait en effet directement contraire au principe démocratique réaffirmé à l'article premier de la Constitution³ ». Dès lors, il semble évident que les sondages d'opinion⁴ et la sincérité du débat politique et électoral soient étroitement liés.

« La première tentative de saisir une opinion hors de son expression formelle directe à l'occasion d'une élection est

1. Directrice du cabinet du président de la République entre mai 2007 et juillet 2008.

2. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, sénateurs, synthèse du « Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur les sondages en matière électorale », n° 54, session ordinaire de 2010-2011, enregistré à la présidence du Sénat le 20 octobre 2010, p. 2.

3. Richard Ghevontian, « La notion de sincérité du scrutin », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2003.

probablement celle des « votes de paille » (*straw votes*) organisés aux États-Unis dès le début du XIX^e siècle⁵. » L'initiative venait alors des journaux le *Harrisburg Pennsylvanian* et le *Raleigh Star* qui adressaient simultanément à leurs lecteurs un bulletin de vote de paille et une offre d'abonnement. Il y avait donc, dès cette époque, un mélange des genres. Cependant, comme le précise Jacques Antoine, premier dirigeant de la SOFRES, Société française d'enquêtes par sondages⁶, dans son ouvrage consacré à l'histoire des sondages, les résultats de ces votes de paille « avaient un statut d'information publique quasi officielle⁷ ». Cependant, George H. Gallup, qui à l'occasion de la préparation de sa thèse avait inventé une méthode pour déterminer l'intérêt du lecteur de presse, va prouver, grâce à l'élection présidentielle de 1936, que si les votes de paille disposaient d'un échantillon très large, celui-ci n'était pas représentatif car trop aléatoire. En France, en 1938, le professeur Jean Stœtzl séduit par cette « science de l'opinion publique » devient le père fondateur des sondages en France et le créateur du premier institut français de sondage, l'Institut français d'opinion publique, IFOP. Ceux que Jacques Antoine surnomment les « trois

mousquetaires », à savoir Gallup, Roper et Crossley, ont fait d'autres émules puisqu'en 1938, Alfred Max créa le Centre d'études de l'opinion publique. Si, depuis lors, les sondages n'ont cessé de se développer⁸, il convient de relativiser en rappelant « l'échec de l'importation des sondages d'opinion, en France à partir de 1938⁹ ». De nouvelles variables sociales et politiques vont dans les années 1960 donner un sens aux énoncés statistiques et permettre la mise en place et la diffusion des instruments de mesure. Le crédit des sondages sera en France, comme ce fut le cas aux États-Unis, établi par les élections de 1965. « En adoptant, en 1962, l'élection du président au suffrage universel, le peuple français et le général de Gaulle ont préparé le terrain à l'inflation sondagière française. La prouesse de 1965 n'est donc pas fortuite mais inscrite dans le système politique inauguré alors¹⁰. »

Depuis, en dépit de la part « minoritaire »¹¹ des sondages d'opinion dans le chiffre d'affaires des instituts de sondages, ceux-ci ont envahi le paysage français à tel point que le professeur Garrigou parle d'une « sondomanie française »¹². Aussi, dès 1977¹³, le législateur a tenté d'encadrer cette évolution afin que la

4. Voir Hélène-Yvonne Meynaud et Denis Duclos, *Les Sondages d'opinion*, La Découverte, coll. « Repères », 2007.

5. « Histoire des sondages d'opinion », disponible à l'adresse suivante :

<http://www.eleves.ens.fr/pollens/seminaire/seances/sondages/Histoire-sondages.htm>.

6. En 1963, la SOFRES est créée par Pierre Weill. Aujourd'hui, TNS SOFRES, numéro un français des études marketing et d'opinion est dirigé par Denis Delmas.

7. Jacques Antoine, *Histoire des sondages*, Odile Jacob, 2005, p. 14.

8. Alain Garrigou, *L'Ivresse des sondages*, La Découverte, coll. « Sur le vif », 2006.

9. Loïc Blondiaux, « Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics », *Politix*, vol. 7, n° 25, 1994, p. 120-121.

10. Alain Garrigou, « La sondomanie française, reflet des institutions », *Le Monde diplomatique*, « Les blogs du diplo », 2011.

11. À titre d'exemple, la part des sondages politiques dans le chiffre d'affaires des instituts de sondage en 2009 est de 1 % pour BVA, 16 % pour le CSA, 20 à 25 % pour l'IFOP, 1 % pour IPSOS, etc.

publication des sondages électoraux n'influence pas la libre détermination du corps électoral. Cependant, conscient des faiblesses de cette loi, le législateur, après avoir opéré quelques modifications en demi-teinte en 2002 tente à nouveau de moraliser les sondages. La réforme de 2010 est nettement plus ambitieuse que celle de 2002 au sens où elle cherche à réglementer les sondages comme s'il s'agissait d'un véritable outil de la démocratie dans la mesure où ils donnent au citoyen l'accès à l'information... « Levier du fonctionnement démocratique, ils alimentent le débat public, en apportant des arguments et des éléments de connaissance. Ils permettent à chacun de se situer par rapport à la société, à sortir du huis clos des jugements de son entourage et de son milieu social. En donnant une voix puissante et omniprésente à l'avis des citoyens, ils constituent un contre-pouvoir, qui participe du contrôle des dirigeants¹⁴. »

Mais elle soulève parallèlement la question fondamentale de savoir si les sondages sont opportuns dans le débat électoral ou pire si les sondages ne seraient pas finalement qu'un outil de manipulation¹⁵. « On sait que l'opinion peut être manipulée par la propagande en régime autoritaire, on craint qu'elle ne le soit par les sondages en régime démocratique¹⁶. » Cette thèse de la manipulation recouvre deux aspects : tout d'abord, la question de leur validité comme outil de l'opinion publique et ensuite la question

de l'appréhension de l'opinion publique. À l'inverse de cette thèse, les sondages peuvent être considérés comme une « aide à la démocratie, en ce qu'ils donnent aux citoyens l'accès à l'information. C'est donc dans l'utilisation qui en est faite que peuvent se produire digressions et perversions¹⁷ ».

La proposition de loi sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral, déposée au Sénat le 25 octobre 2010 et adoptée en 1^{re} lecture le 14 février 2011 peut-elle contribuer à faire des sondages un instrument démocratique ?

Il conviendra tout d'abord de mettre en évidence les avancées de la proposition de loi visant à faire des sondages un véritable outil démocratique avant de nuancer ce constat.

UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DE L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES SONDAGES

Il est un élément capital que cette proposition de loi a introduit : la définition du sondage. En effet, comment une loi pouvait-elle prétendre réglementer les sondages sans même définir l'objet en question ? L'article 1^{er} de la proposition de loi vient combler cette lacune car la définition du concept conditionne l'application de la loi. Aux termes du nouvel alinéa inséré à l'article 1^{er}, le sondage est « une enquête statistique visant à donner

145

12. Alain Garrigou, art. cit.

13. Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, *JO*, 20 juillet 1977, p. 3837.

14. Philippe Cabin, « La construction de l'opinion publique », *Sciences humaines*, n° 96, 1999.

15. François Pétry, « Les sondages nuisent-ils à la démocratie ? », in Miriam Fahmy (dir.), *L'État du Québec 2011*, Montréal, Éditions du Boréal, 2010, p. 176-183.

16. Jean-Jacques Becker, « L'opinion publique : un populisme ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 56, 1997, p. 92.

17. *Ibid.*

une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon représentatif de celle-ci, qu'il soit constitué selon la méthode des quotas ou selon la méthode aléatoire ».

Pour rendre effectif cet encadrement juridique des sondages, il semble que deux axes aient été privilégiés : tout d'abord, il s'agit, selon l'expression de l'Assemblée nationale, de « rendre les sondages plus sincères et plus transparents¹⁸ » puis, très logiquement, de renforcer les pouvoirs de la commission des sondages chargée de contrôler les sondages.

146

Pour une information plus claire et plus loyale

« Refonder le pacte de sincérité entre les sondages et la population », tel est l'objectif de la loi : on se souvient de l'élection présidentielle de 2002 et du cataclysme provoqué par l'arrivée de Jean-Marie Le Pen au second tour, présence que les instituts de sondage n'avaient pas anticipée. « L'incapacité des six instituts de sondage français à anticiper – ou à laisser savoir publiquement – que le candidat d'extrême droite, Jean-Marie Le Pen, pouvait se qualifier pour le deuxième tour [a] amené des électeurs convaincus de la qualification des deux principaux candidats – Jacques Chirac et Lionel Jospin – à reporter leur vote sur des candidats plus mineurs. Ce faisant [...], ils [ont] fait perdre 18 % de ses voix à

Jospin et 15 % à Chirac, permettant à Jean-Marie Le Pen de devancer Lionel Jospin au deuxième rang¹⁹. » Aussi, avant d'assurer la sérénité du débat, le Rapport du Sénat propose de mieux informer le public sur les conditions d'élaboration. Cette meilleure connaissance de tous les maillons de la chaîne d'élaboration des sondages permettrait au public de relativiser le sondage notamment grâce à la prise en compte de l'existence d'une marge d'erreur. Ce critère de transparence avait déjà suscité la modification de la loi de 1977 ; la loi de 2002 ayant modifié l'article 2 en ajoutant un dernier alinéa prévoyant « le droit de toute personne à consulter la notice prévue à l'article 3 ». La présente proposition de loi préfère compléter la liste des indications devant accompagner la publication ou la diffusion de tout sondage tout en maintenant cette possibilité. Aux termes de l'article 2 de la loi de 1977, seuls devaient figurer le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage, le nom et la qualité de l'acheteur du sondage, le nombre de personnes interrogées et la ou les dates auxquelles les interrogations ont été effectuées. La nouvelle rédaction de l'article proposée par la commission en vue de l'examen en séance publique au Sénat ajoute que doivent être mentionnés le texte intégral des questions posées, les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés – le cas échéant par référence à la méthode aléatoire –, les observations méthodologiques de la commission des sondages, et précise que doivent être mentionnés le nom et la

18. Étienne Blanc, « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 3163) adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale », 1^{er} juin 2011, p. 17.

19. Claire Durand, « La méthodologie des sondages électoraux de l'élection présidentielle française de 2007. Chronique d'un problème récurrent », *Bulletin de méthodologie sociologique*, n° 97, 2008, p. 5.

qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent.

Ces améliorations du texte législatif tendent à faire des sondages de véritables outils démocratiques en mettant l'accent sur la rigueur méthodologique et la transparence. Accompagner un sondage de la publication des marges d'erreur permet de prendre en considération qu'il s'agit, comme l'a rappelé Pascal Ardilly, « d'une approche comportant un certain degré d'empirisme – et peut-être rappelant l'existence d'erreurs autres que la variance d'échantillonnage (la diffusion de cette seule composante pouvant faire illusion et tromper les utilisateurs sur la nature de l'erreur totale)²⁰ ». De même, publier les éventuelles observations méthodologiques formulées par la commission est un moyen de pression suffisant pour obliger les instituts de sondage à se conformer conformément à la loi.

Les modifications apportées par le Sénat à l'article 2, remises en question par l'Assemblée nationale, ont pour dessein une meilleure information du public, mais aucune amélioration, aussi substantielle soit-elle, ne saurait être garantie si l'organe chargé du contrôle ne dispose pas de plus de légitimité et d'efficacité.

Pour une instance de contrôle des sondages légitime et efficace

Considérée comme une autorité administrative indépendante par une étude du Conseil d'État datant de 2001²¹, instituée par l'article 5 de la loi de 1977, la commission des sondages est donc une institution de l'État chargée d'assurer en son nom la régulation d'un secteur considéré

comme essentiel et dans lequel le gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement : en l'espèce, le contrôle des sondages d'opinion. Cependant, la loi de 2002 n'a pas modifié l'article 5 en consacrant formellement la commission comme autorité administrative indépendante, la présente proposition de loi propose donc fort logiquement de réparer cet oubli en son article 6. Cette consécration renforce la légitimité de la commission des sondages puisque celle-ci « ne reçoit, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction » et que la nouvelle rédaction de l'article lui reconnaît une compétence générale pour « vérifier que les sondages tels que définis à l'article 1^{er} ont été commandés, réalisés, publiés ou diffusés conformément à la présente loi et aux textes réglementaires applicables ». De plus, la commission se voit reconnaître une compétence *a priori* : à cette fin, l'article 10 dans la proposition de loi adoptée par le Sénat précise que « dans le mois précédant un scrutin, la commission des sondages peut présenter des observations quant à la méthodologie d'élaboration d'un sondage tel que défini à l'article 1^{er} ; ces observations accompagnent la publication ou la diffusion de ce dernier ». Cette avancée défendue par le Sénat, si elle soulève des problèmes d'ordre pratique, est également âprement contestée par l'Assemblée nationale en raison des questions constitutionnelles et conventionnelles qu'elle pose. D'un point de vue pragmatique, et comme le rappelle très justement le Rapport de l'Assemblée nationale, « de manière à favoriser l'effectivité de ce contrôle, l'article 3 de la proposition de loi prévoit que la notice méthodologique devra être

20. Étienne Blanc, *op. cit.*, p. 72.

21. Conseil d'État, « Rapport public 2001. Jurisprudence et avis de 2000. Les autorités administratives indépendantes », n° 52, La Documentation française, 2001, p. 302-303.

remise au plus tard vingt-quatre heures avant la publication ou la diffusion de tout sondage ». Le temps réservé à la procédure paraît déraisonnablement court : comment la commission des sondages peut-elle statuer en seulement vingt-quatre heures ? Certes, cette limite est inscrite dans la proposition de loi votée par le Sénat, mais même l'auteur de cette proposition, Hugues Portelli, avait bien conscience que ce point serait difficilement applicable²².

148 Enfin, cette reconnaissance de la commission des sondages devait s'accompagner d'une modification de sa composition pour, selon l'expression du Sénat, « garantir à la commission une réelle pluridisciplinarité et une capacité d'expertise supérieure²³ ». Ainsi, sans supprimer les magistrats qui initialement composaient la commission des sondages, la proposition de loi poursuit un mouvement déjà amorcé par la loi de 2002, laquelle avait permis l'intégration de « deux personnalités qualifiées ». Si le Sénat et l'Assemblée nationale considèrent cette évolution comme un gage d'efficacité, ils ne s'accordent ni sur le nombre ni sur leur nomination. Quand le Sénat souhaite intégrer cinq personnalités qualifiées, l'Assemblée nationale n'en a retenu que trois dans le texte de la commission des lois. De plus, alors que le Sénat envisage des personnalités émanant de cinq domaines

de compétences (sciences politiques, droit public, sciences sociales, mathématiques, statistiques) nommées par les instances compétentes (à savoir respectivement la Fondation nationale des sciences politiques, l'Académie des sciences morales et politiques, l'École des hautes études en sciences sociales, l'Académie des sciences et de l'administration économique), l'Assemblée nationale n'envisage que trois personnalités qualifiées en matière de sondages désignées par décret sur proposition de l'organisme compétent dans la discipline donnée.

L'Assemblée nationale consciente de la nécessité d'un rééquilibrage n'a donc pas suivi les recommandations du Sénat considérant que cette nouvelle composition, selon les termes de Patrick Verchère, serait davantage de nature à « bouleverser le fonctionnement de la commission », voire à « dénaturer ses missions »²⁴. Le texte proposé par le Sénat a le mérite de ne plus confier à l'exécutif l'essentiel des nominations et de prendre en compte la technicité des enquêtes d'opinion ainsi que la pluridisciplinarité et la complexité desdites enquêtes. De plus, le Sénat veille à assurer l'indépendance des membres de la commission « en ne permettant pas le renouvellement des mandats et en interdisant formellement – ce point est fondamental ! – que

22. « Je m'attendais à ce que le gouvernement soulève le problème de l'applicabilité par rapport à deux ou trois articles, par exemple, sur les questions de délai pour l'examen des sondages. Je serai tout à fait transparent : en l'occurrence, nous avons laissé le texte en l'état parce que nous attendions des propositions de modifications et d'améliorations – elles seront peut-être faites un jour à l'Assemblée nationale –, car je suis convaincu que nous pouvons et que nous devons débattre de certains points », François Fillon, Direction de l'information légale et administrative, « Compte rendu intégral. Séance du lundi 14 février 2011 (73^e jour de séance de la session) », *JO*, Sénat, session ordinaire 2010-2011, 2011, n° 16 S (CR), mardi 15 février 2011, p. 1331.

23. Étienne Blanc, *op. cit.*, p. 41.

24. *Ibid.*, p. 66.

ces derniers aient perçu, au cours des trois années encadrant leur mandat, une rémunération de quelque nature que ce soit de la part des médias ou des organismes de sondage²⁵ ».

Enfin, dans un souci d'indépendance, le Sénat et la commission de l'Assemblée nationale s'entendent sur la nomination du président de la commission des sondages, ce dernier ne sera plus désigné par décret, comme cela a été le cas pour l'actuelle présidente Mme Marie-Ève Aubin, mais élu au sein de la commission elle-même. Cette procédure de nomination, comme celle prévue pour les autres membres par les sénateurs, est la seule à même de garantir l'indépendance de ladite commission, ce qui, compte tenu du rôle qui lui est dévolu, est un élément essentiel pour que celle-ci fonctionne de manière efficace et transparente.

Efficacité, transparence, indépendance, tels semblent être les maîtres mots de cette proposition de loi sénatoriale. Cependant, en dépit des efforts affichés, le texte de loi adopté par le Sénat, fortement modifié par l'Assemblée nationale, ne peut, en raison de l'effet intrinsèquement pervers des sondages, garantir la sincérité du débat politique et la libre détermination du corps électoral.

UN ENCADREMENT JURIDIQUE DES SONDAGES ENCORE INSUFFISANT

Le 16 juin 2011, la commission des sondages, dans la perspective de l'élection

présidentielle de 2012, a réuni les principaux représentants des instituts de sondage afin de « maintenir une parfaite transparence des méthodes utilisées tant en ce qui concerne les techniques statistiques d'établissement des données redressées que des méthodes par lesquelles sont finalement établies les données publiées²⁶ ». Consciente des lenteurs de la procédure législative, l'Assemblée nationale tardant à inscrire la proposition de loi à l'ordre du jour, il semble que la commission des sondages tente de prendre les devants afin de garantir la sincérité du débat politique. En dépit du sondage Harris Interactive²⁷ créditant dans les deux cas de figure Marine Le Pen de 24 % des suffrages au premier tour et du séisme politique provoqué par la publication de ce sondage dans la presse, Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale a déclaré, le 1^{er} mars 2011, que la proposition de loi n'était pas dans les priorités du gouvernement Fillon²⁸.

Non seulement, le texte tarde à être voté mais, en plus, celui-ci a été fortement dénaturé par la commission des lois. Sans être résigné, il semble que la loi ne puisse à elle seule maîtriser l'effet pervers des sondages.

Un texte dénaturé par l'Assemblée nationale

Sans revenir sur les éléments déjà avancés comme la « repolitisation du contingent

149

25. François Fillon, *op. cit.*, p. 1323.

26. Communiqué de la commission des sondages du 16 juin 2011 disponible à l'adresse suivante : <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/communiqués/index.htm>.

27. Enquête réalisée en ligne par l'institut Harris Interactive les 5 et 6 mars 2011. La synthèse des résultats est disponible à l'adresse suivante : <http://www.harrisinteractive.fr/news/2011/08032011.asp>.

28. Le nouveau gouvernement Ayrault ne semble pas non plus préoccupé par cette proposition de loi puisque celle-ci ne figure pas dans le calendrier des assemblées.

d'experts », selon l'expression de l'ex-député socialiste Delphine Batho, chef de file de la contestation à l'Assemblée nationale, ou la suppression de la publication des marges d'erreur avec les résultats du sondage²⁹, il convient d'expliquer les reculs votés par les députés de la majorité présidentielle tout en mettant en lumière les incompatibilités constitutionnelles soulevées par les députés. Ainsi, la commission des lois de l'Assemblée nationale a commencé par restreindre le champ d'application de la loi au débat électoral; là où le Sénat englobait les sujets liés au débat politique ou électoral. Sur ce point, outre la difficulté de définir le débat politique, les députés comme la commission des sondages, soulèvent des difficultés d'ordre juridique. En élargissant le champ d'application au débat politique, « la proposition de loi est censée couvrir la plupart des sondages liés aux débats de société ou même à l'actualité. Ainsi, la limitation apportée à l'exercice de la liberté d'expression ne peut plus être justifiée par le seul principe de sincérité du scrutin³⁰ ». Il

existe en France deux éléments puissants d'unification de ce droit à la liberté d'expression: « ils proviennent de la double garantie de la liberté d'expression, en tant que liberté constitutionnellement protégée et au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme³¹ ». En restreignant le champ d'application de la loi au nom de la liberté d'expression, le texte issu de la commission des lois va donc limiter les sondages d'opinion soumis au contrôle de la commission.

Le deuxième élément faisant débat concerne la gratification des personnes interrogées. Alors que le Sénat souhaite interdire toute gratification de quelque nature que ce soit, l'Assemblée nationale balaie les arguments sénatoriaux. Pour l'Assemblée nationale, ces gratifications, qui ne sont pas des versements en monnaie sonnante et trébuchante³², ne sont donc pas des biais méthodologiques. Pas plus l'Assemblée nationale ne souhaite voir invoquée cette « vertu républicaine » qui, selon le Sénat, constituerait une « motivation pour répondre

29. L'Assemblée nationale s'est opposée à ce que les critères précis du redressement des résultats bruts soient rendus publics. La commission des lois a considéré que ces données constituaient le « secret de fabrication » des instituts et devaient à ce titre être protégés par le secret industriel. Sur ce point, et conformément aux recommandations de la commission, il semble que l'Assemblée nationale par cette rédaction a choisi de « faire droit à la double préoccupation des auteurs de la proposition de loi initiale, à savoir la transparence et la nécessité de ne pas faire figurer dans la notice les données de nature très technique », Étienne Blanc, *op. cit.*, p. 54.

30. *Ibid.*, p. 24.

31. Roger Errera, conseiller d'État honoraire, « Les limites de la liberté d'expression en droit français », conférence organisée par la Fondation Friedrich-Ebert, Istanbul, Faculté de droit de l'université Bilgi, 2007.

32. « Dans les faits, ces gratifications sont extrêmement minimes, correspondent souvent à l'attribution de *miles* – un *miles* ayant, par exemple, une valeur de dix centimes – et ont pour objet de fidéliser un panel. Selon les instituts que nous avons interrogés, elles sont de l'ordre de dix centimes d'euros à un euro pour les sondages en ligne. Dans une année, les mêmes personnes sont sondées deux ou trois fois, d'où une fourchette de gratification allant de dix centimes à trois euros. De tels montants peuvent-ils fausser les résultats ? Tous les professionnels des sondages nous ont assuré que non. La gratification sert à fidéliser le panel des personnes sondées », Étienne Blanc, *op. cit.*, p. 40.

à un sondage portant sur un débat politique ou électoral »³³. À l'inverse, l'Assemblée nationale estime que, sans ces gratifications, les organismes de sondage ne pourraient constituer et fidéliser des panels sans lesquels les sondages n'existeraient pas.

Quant au troisième point remis en question par l'Assemblée nationale, il s'agit du contrôle *a priori* de la chose publiée, l'aspect pratique ayant déjà été signalé, il faut, à tout le moins, souligner que l'Assemblée nationale a soulevé un problème d'ordre constitutionnel. En effet, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « la libre communication des pensées et des opinions [soit] un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi », ce que ne manque pas de confirmer l'article 10 de la CEDH. Le contrôle *a priori* de l'information ne peut être constitutionnellement autorisé eu égard tant à la liberté d'expression qu'à la liberté de la presse et l'Assemblée nationale n'a sur ce point fait que se conformer à la jurisprudence française et européenne relative à cette question. Ainsi, le 37^e considérant de la décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 relative à la loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse précise que « s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur

constitutionnelle ». La jurisprudence de la CEDH ne se montre pas plus souple, la Cour a rappelé dans son arrêt *Association Ekin contre France* du 17 juillet 2001 que si « l'article 10 n'interdit pas en tant que telle toute restriction préalable à la publication », elle ne manquera pas de se montrer très scrupuleuse sur le cadre légal prévoyant ces restrictions et ce parce que « de telles restrictions présentent pourtant de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux. Il en va spécialement ainsi dans le cas de la presse : l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt. Ce risque existe également s'agissant de publications, autres que les périodiques, qui portent sur un sujet d'actualité ».

Enfin, concernant l'encadrement des sondages de second tour, l'Assemblée nationale a simplifié l'article 5 de la proposition de loi adoptée par le Sénat en ne maintenant que l'obligation de publier de façon concomitante le sondage du premier tour et celui du second tour. Cette simplification ne semble pas de nature à dénaturer la loi, le lecteur est tout à fait capable de se rendre compte d'une éventuelle incohérence. Rappelons-nous que lors des débats au Sénat, il avait été envisagé de supprimer « tout sondage portant sur le second tour d'une élection [...] avant le premier tour de celle-ci ». Comme l'a très justement fait remarquer le gouvernement lors de la séance publique au Sénat, « Cela interdit, de fait, l'hypothèse du "troisième homme" et comporte un risque important d'orientation du vote³⁴. »

Si nul ne saurait nier que l'Assemblée nationale n'est guère pressée de mettre

33. *Ibid.*, p. 37.

à l'ordre du jour un texte qu'elle a déjà quelque peu dénaturé, toutes les propositions de loi aussi ambitieuses soient-elles ne peuvent conjurer l'effet pervers des sondages.

Les effets pervers des sondages et leur difficile limitation par la loi

152 Compte tenu de leur importance sur la vie politique, il est logique que le législateur tente d'encadrer les sondages d'opinion mais il est des aspects que la loi ne peut encadrer. Sans aller jusqu'à l'affirmation de Gilles Clamens qui souhaitait en finir avec l'opinion³⁵, il ne faudrait pas oublier les modalités et mécanismes psychologiques ainsi que l'influence des sondages sur les préférences électorales. Le sondage, comme l'élection, est une figure actuelle de l'opinion et doit être appréhendé dans sa complexité. « Les sondages sont l'objet de deux traitements dont la contradiction saute aux yeux. D'une part, un matraquage médiatique quasi quotidien, chiffres et données brutes n'apprenant rien en paraissant tout dire; d'autre part, un outillage expérimental réservé à l'élaboration scientifique³⁶. » Ce matraquage quotidien dû à l'avidité des journalistes, des leaders politiques et des citoyens, a validé socialement le sondage. Cette croyance dans la fiabilité

des sondages façonne les stratégies politiques³⁷ et « sert de support à deux effets directs et incontestables des sondages sur le jeu électoral. D'une part, au cours des pré-campagnes, en particulier pour les élections présidentielles françaises, les sondages contribuent à opérer une première sélection parmi les prétendants. D'autre part, au cours des campagnes officielles, mais parfois bien avant, ils exercent un effet de "clôture" intellectuelle sur la perception des scénarios possibles parmi les leaders politiques, les journalistes, ou les militants³⁸ ». Mais qu'en est-il de l'électeur ? Le rapport du Sénat souligne deux effets³⁹ : l'effet *underdog* et l'effet *bandwagon* ; lesquels selon certains auteurs s'annuleraient. Avant d'expliquer ces deux effets, il convient, à l'instar de Lionel Marquis, de présenter les « mécanismes psychologiques sous-jacents permettant d'expliquer une conversion des préférences électorales suite à une prise de connaissance des résultats de sondages. À ce propos, la littérature suggère pas moins d'une dizaine de mécanismes distincts : effet de libre arbitre ; comportement stratégique ; heuristique du consensus ; effet de contagion ; effet "bookmaker" ; cohérence cognitive ; rationalisation anticipée ; identification sociale ; réponses cognitives⁴⁰. Chacun de ces mécanismes⁴¹ est

34. François Fillon, *op. cit.*, p. 1318.

35. Gilles Clamens, « En finir avec l'opinion », *Autres Temps. Cahiers d'éthique sociale et politique*, vol. 58, n° 58, 1998, p. 40.

36. *Ibid.*, p. 46.

37. « Pour Loïc Blondiaux, la force des sondages repose sur une double croyance : en la démocratie et en la science. Le miracle des sondages a été de transformer un "concept ambigu" en "construit mesurable". Par la magie de l'agrégation statistique, la masse informe des désirs et des passions du public se transforme en chiffres et en données propres au raisonnement arithmétique et à l'analyse politique ; par le postulat "un homme égale une voix", les sondages dupliquent à l'infini le modèle démocratique et référendaire », Philippe Cabin, *op. cit.*

38. Lionel Marquis, « Sondages d'opinion et communication politique », *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 38, Centre de recherches politiques de Sciences Po, 2005, p. 44.

39. Étienne Blanc, *op. cit.*, p. 13.

susceptible d'expliquer l'une ou l'autre des conséquences régulièrement attribuées à la publication des sondages pré-électoraux», à savoir les deux effets mentionnés dans le rapport du Sénat. Ainsi, dans le cas du *bandwagon effect*, littéralement effet d'entraînement, les électeurs se rallieraient au favori alors que par un phénomène inverse, dans le cas de l'*underdog effect*, les électeurs auraient tendance à voler au secours du candidat se trouvant en difficulté.

Qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre, guidées par un des mécanismes psychologiques évoqués, ces études ne font que confirmer que les sondages produisent des effets particuliers relevés en son temps par le Conseil constitutionnel. Ainsi, dans une déclaration à l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974, le Conseil constitutionnel évoque dans son dernier point les sondages dans les termes suivants : « Les sondages d'opinion réalisés et publiés au cours de la campagne de l'élection présidentielle de 1974 ont tenu une place considérable dans les commentaires consacrés à cette campagne par la presse, par la radiodiffusion et par la télévision, ainsi, semble-t-il, que dans les préoccupations de très nombreux citoyens. Cette situation pose incontestablement un problème. Aussi conviendrait-il que les conditions dans lesquelles les sondages sont réalisés et dans lesquelles leurs résultats sont rendus publics fissent l'objet d'un code de déontologie de nature à éviter que le choix des citoyens ne soit influencé par

une appréciation, qui peut être erronée, des chances respectives des candidats. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de proposer des solutions à cet égard. Mais il lui est permis de suggérer que le problème dont il reconnaît l'existence fasse l'objet d'une réflexion approfondie, destinée à aboutir à l'établissement d'un véritable statut de la pratique des sondages d'opinion en période électorale. » Sans doute, cette inquiétude suscitée par les sondages, et la prise de conscience de leur effet pervers, avait-elle poussé le législateur à réglementer les sondages en 1977 afin de « conserver au débat de conscience collectif de l'électorat français un maximum de sérénité, sans que les pressions et les courants d'intentions n'aient trop d'influence sur la libre détermination du corps électoral ». Force est de constater qu'en dépit des évolutions législatives, les dérives et les effets pervers des sondages n'ont pas disparu et l'essor des moyens de communication complique considérablement la tâche du législateur dans son effort d'encadrement. Même la commission des sondages reconnaît dans son rapport de 2005 intitulé « La commission des sondages face au référendum de 2005 » que « l'effet des sondages sur le débat politique est de plus en plus perceptible »⁴² : il suffit de relever l'impact sur la campagne référendaire du premier sondage donnant le « non » majoritaire alors même que la commission a souligné l'absence de caractère statistiquement significatif des résultats publiés. Ce sondage a redonné espoir aux partisans du non, le rapport

40. Thierry Vedel, « Le rôle et les effets des sondages sur l'élection présidentielle », 4 mars 2007. Disponible sur le blog de Thierry Vedel.

41. Voir Lionel Marquis, *op. cit.*

42. Jean-Michel Galabert et Mattias Guyomar, « La commission des sondages face au référendum de 2005 », p. 7. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/pdf/2005.pdf>.

du Sénat évoque, à juste titre, un effet d'entraînement auto-réalisateur : à partir du moment où la victoire du « non » était présentée comme possible, on peut penser qu'elle a « décomplexé » ses partisans et entraîné un mouvement de confirmation irréversible. Là encore, on peut estimer que le « non » ne l'aurait peut-être pas emporté en l'absence de sondages.

C'est d'ailleurs, non pas seulement mais entre autres, sur les effets des sondages que jouent les *spin doctors*, ces maîtres du faire-croire selon le titre du livre de François-Bernard Huyghe⁴³. Quel que soit le qualificatif que l'on peut associer à ce terme quasi intraduisible dans la langue de Molière, il en est un qui semble se détacher nettement : celui d'expert⁴⁴ car « la notion d'expert marque le constat ou la reconnaissance de la maîtrise de techniques ayant toutes trait aux médias et à la communication. En premier lieu, il faut bien sûr placer la compétence en matière d'étude et d'analyse des outils de connaissance de l'opinion, à commencer par les sondages : savoir concocter les meilleurs outils et les interpréter à bon escient⁴⁵ ». Ainsi, John Gorman, l'inventeur des sondages politiques, a hissé Jimmy Carter, alors inconnu, à la Maison-Blanche. De même, Joe Napolitan, qui fut successivement le conseiller de John Fitzgerald Kennedy, de Lyndon Baines Johnson et de Valéry Giscard d'Estaing est, quant à

lui, l'incarnation de Monsieur Sondages, sa maîtrise de l'opinion lui permettait de déceler les thèmes porteurs afin de changer le style, d'adapter le langage de son poulain aux « nouvelles attentes » de la société. Quant à David Axelrod, le « metteur en scène » de Barack Obama, il est souvent comparé à Karl Rove, le « gourou » qui a permis l'élection et la réélection de George W. Bush. « Apparus en France au moment où la télévision et les sondages s'imposaient au monde parlementaire, ces nouveaux experts ont néanmoins pris une place croissante auprès des principaux acteurs, participant à la métamorphose des représentations du politique à la télévision⁴⁶. » La communication politique⁴⁷, version policée de la propagande, utilise le sondage comme une arme de persuasion massive et rien ne semble pouvoir arrêter ces experts en communication.

Ainsi, il semble que plus que l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour de la séance publique, c'est davantage vers un code de déontologie selon l'expression du Conseil constitutionnel dès 1974 qu'il faudrait se diriger, car le seul moyen de contrecarrer les effets pervers des sondages reste une moralisation de ces derniers. Le titre de la proposition de loi apparaît d'ailleurs comme un aveu puisqu'il est question de mieux garantir la sincérité du débat politique.

43. François-Bernard Huyghe, *Maîtres du faire croire : de la propagande à l'influence*, Vuibert, coll. « Comprendre les médias », 2008.

44. Pour de plus amples informations, lire Patrick Champagne, « Les sondages et la décision politique », *Projet*, n° 268, 2001, p. 65-73.

45. Jean-Marie Charon, « Les *spin doctors* au centre du pouvoir », *Revue internationale et stratégique*, n° 56, Armand Colin, 2004, p. 101.

46. Agnès Chauveau, « L'homme politique et la télévision. L'influence des conseillers en communication », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 80, 2003, p. 89.

47. Voir Caroline Ollivier-Yaniv, « Discours politiques, propagande, communication, manipulation », *Mots. Les langages du politique*, n° 94, 2010, p. 31-38.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT *

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2012)

155

ALLEMAGNE

12 décembre 2012. **Circoncision.** Un projet de loi est adopté le 10 octobre au Conseil des ministres pour encadrer la circoncision, il autorise la circoncision mais impose « un cadre médical professionnel ».

Après le Bundesrat le 2 novembre, le Bundestag adopte, le 12 décembre, une loi donnant un cadre légal par 434 voix contre 100 et 46 abstentions. Le texte impose « de respecter les règles de la médecine », de « traiter efficacement la douleur » et d'informer les parents des risques associés à l'opération, interdite si elle met en danger la vie de l'enfant. Le projet n'a pas fait l'unanimité. 66 députés SPD, Verts et Parti de gauche ont soumis un texte alternatif n'autorisant la circoncision qu'à partir de 14 ans, afin d'avoir le consentement de l'enfant.

ARGENTINE

2 novembre 2012. **Droit de vote.** Un projet de loi accordant le droit de vote à 16 ans est adopté par le Sénat. À leur tour les députés approuvent le texte le 2 novembre. Le vote ne sera pas obligatoire pour les jeunes de 16 à 18 ans, ainsi que pour les électeurs de plus de 70 ans, alors qu'il l'est pour les autres. Déjà en Équateur et au Brésil, les jeunes de 16 ans peuvent voter. L'opposition y voit une manœuvre en prévision des élections législatives de 2013 afin de faciliter une révision ultérieure de la Constitution qui permettrait à la présidente Kirchner d'être candidate à un troisième mandat.

BELGIQUE

14 octobre 2012. **Élections provinciales et communales.** Les élections traduisent une forte percée des nationalistes flamands de la N-VA, leur président Bart De Wever, avec 38 %, l'emportant à Anvers, ville socialiste depuis 1932 où il bat le

* Université de Poitiers et CNRS – UMR 6224 CECOJI.

bourgmestre sortant Patrick Janssens qui n'a que 28,7 % des voix. De son côté, le Vlaams Belang qui avait obtenu 33 % il y a six ans y est en déroute tombant à moins de 10 %, ainsi que les libéraux et les chrétiens-démocrates. Le N-VA compte un quart des conseillers dans les 298 communes sur 308 où il se présentait. Outre Anvers, il emporte Alost, Saint-Nicolas et Roulers, soit quatre des douze grandes villes flamandes. Cependant le résultat moyen est de 28,5 %, soit celui de 2010. En fait, il a pris les voix du Vlaams Belang. Le N-VA ne l'emporte pas à Gand, Bruges ou Louvain.

156 Cependant à Anvers le N-VA, qui détient 23 des 55 sièges, peine à former une coalition, les socialistes se retirant des négociations.

En Wallonie, les socialistes sont en tête à Liège, Namur et Charleroi.

BRÉSIL

22 novembre 2012. **Cour suprême. Afro-Brésiens.** Pour la première fois, un Noir, Joaquim Barbosa, 58 ans, devient président de la Cour suprême. Il avait été nommé par le président Lula en 2003 comme membre. On notera qu'il est docteur en droit public de l'université Paris-II.

C'est la première fois qu'un Afro-Brésilien – ils représentent 50,7 % de la population – accède à une aussi haute fonction. Le gouvernement ne comporte qu'une seule ministre noire, qui détient le ministère de l'Égalité raciale.

CHINE

8 et 15 novembre 2012. **Parti communiste. Congrès.** Le 8 novembre s'ouvre le 18^e congrès du Parti communiste qui réunit 2270 délégués d'un parti qui compte 82 millions de membres. Le Congrès élit la Commission centrale pour

l'inspection et la discipline et le Comité central, composé de 204 membres permanents et 167 membres suppléants (soit 371 membres). Celui-ci élit la Commission militaire centrale de 12 membres qui assure le contrôle du Parti sur l'armée, le Bureau politique de 25 membres et le Comité central permanent du Bureau politique qui est le cœur du pouvoir, lequel désigne à son tour un comité permanent de 7 membres (au lieu de 9).

Le 15 novembre, Xi Jinping, 59 ans, « fils de prince », fils d'un compagnon de Mao disgracié puis réhabilité par Deng Xiaoping, est désigné secrétaire général du Parti à la place de Hu Jintao, 69 ans, et futur président (en 2013).

Le comité permanent du Bureau politique comprend désormais 7 membres, aucune femme, et a été désigné pour les cinq prochaines années. Le comité comprend, outre Xi Jinping, Li Keqiang, 57 ans, numéro deux du Parti, en charge de l'économie, vice-secrétaire général du Parti, proche du secrétaire général sortant Hu Jintao, originaire de l'Anhui, qui devrait devenir Premier ministre en 2013, Zhang Dejiang, 65 ans, expert de la Corée du Nord où il a étudié, conservateur, ancien vice-Premier ministre conservateur, Yu Zhengsheng, 67 ans, « fils de prince » dont le père a été brièvement marié à Jiang Qing, épouse de Mao, secrétaire général du Parti à Shanghai, Liu Yunshan, 65 ans, responsable du département de la propagande du Parti, conservateur, Wang Qishan, 64 ans, « fils de prince », maire de Pékin en 2004, qui semble le plus réformiste, en charge de la lutte anticorruption, et Zhang Gaoli, 66 ans, chef du Parti de Tianjin, conservateur.

La moyenne d'âge du nouveau comité permanent est plus élevée que celle de l'ancien, avec 63,4 contre 62,1 ans. Et, selon les observateurs, il semble plutôt conservateur.

Après son élection, Xi Jinping lance une campagne anticorruption qui fait tomber un certain nombre de représentants dont le vice-secrétaire du PC de la province du Sichuan, Li Chuncheng.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1^{er} novembre 2012. **Président. Royaume-Uni.** La Cour européenne des droits de l'homme est présidée depuis le 1^{er} novembre par le juge luxembourgeois Dean Spielmann, 50 ans. Celui-ci doit faire face à une grave crise provoquée par le Royaume-Uni qui refuse d'appliquer l'arrêt sur le vote des détenus. Le conflit dure depuis une première condamnation du Royaume-Uni en octobre 2005 (*Hirst*), décision dont les principes ont été maintenus en avril 2010 contre l'Autriche (*Frodl*) et à nouveau contre le Royaume-Uni en 2011 (*Greens et MT*). Le Parlement britannique a maintenu sa position par une motion adoptée par 234 voix contre 22.

Le comité des ministres des Affaires étrangères ne fait pas preuve de courage en accordant le 6 décembre un nouveau délai au Royaume-Uni allant jusqu'à septembre 2013. Pourtant l'ultimatum qui avait été précédemment fixé expirait le 23 novembre 2012.

ÉGYPTE

Novembre, 15 et 22 décembre 2012. **Constitution. Référendum.** L'adoption de la Constitution se déroule dans un contexte très tendu et très confus.

Le 22 novembre, le président Morsi renforce ses pouvoirs en matière de justice et limoge le procureur général Abdel Meguid Mahmoud. Le nouveau décret place les décisions du président à l'abri de tout recours en justice empêchant toute

dissolution de la commission chargée de rédiger la future Constitution.

Le 26 novembre, les Frères musulmans tentent de calmer le jeu en acceptant un compromis proposé par les juges pour réduire la portée du décret et en renonçant à manifester le 27 novembre.

Le 28 novembre, la Cour de cassation annonce la suspension de ses travaux jusqu'à ce que le décret soit annulé.

Le 29 novembre, la commission constituante, dominée par les islamistes, commence dans la précipitation le vote sur la nouvelle Constitution dont l'article 2 (sur 236) pose « les préceptes de la charia comme la principale source ». L'article 228 évoque une interprétation permanente des règles de la charia par une instance religieuse, section religieuse de la Haute Cour constitutionnelle ou l'université Al-Azhar. Mais le président de cette université, un modéré, Ahmed Al-Tayeb pourrait être écarté. Cette université doit « prêcher l'islam en Égypte et dans le monde entier » et être consultée sur « tous les sujets relatifs à la charia ».

51 articles sont relatifs aux droits et libertés. L'article 43 garantit la « liberté de croyance et de culte » et l'article 45 « la liberté d'opinion et d'expression », mais l'article 44 interdit d'« insulter les prophètes des religions monothéistes », ce qui peut apparaître comme une protection de l'islam, bien sûr, mais aussi du judaïsme et du christianisme. La police se voit confier le soin de préserver « la morale publique », qui n'est pas définie. Un Conseil national des médias doit préserver les « valeurs et les principes de la société », ce qui est très obscur. Il n'y a pas de référence à l'égalité hommes-femmes, mais mention de « l'égalité entre tous les Égyptiens ». L'État est chargé de « la réconciliation entre les devoirs de la femme envers sa famille et son travail ». Le nombre des juges de la Haute Cour

constitutionnelle est réduit de 19 à 11. L'opposition appelle à voter non.

10 gouvernorats dont Le Caire et Alexandrie votent le 15 décembre. Le oui obtient 57 %, mais ce sont les gouvernorats les plus récalcitrants. La participation n'a été que de 30 %. Le 22 décembre, c'est au tour de l'autre moitié des 51 millions d'électeurs répartis dans 17 gouvernorats constitués de régions rurales de voter. En raison d'irrégularités et de la faible participation, le scrutin est très contesté. Le résultat officiel est 63,8 % d'approbation, mais la participation n'a été que de 32,9 %.

158 Le non l'a emporté dans les gouvernorats du Caire, de Gharbia et de Monufia.

Le 26 décembre, la Constitution est promulguée.

Référendum pour la Constitution

| | | |
|--------------------|------------|----------|
| Inscrits | 51 919 067 | |
| Votants | 17 058 317 | (32,9 %) |
| Blancs et nuls | 3 033 395 | |
| Suffrages exprimés | 16 755 012 | |
| <hr/> | | |
| OUI | 10 693 911 | (63,8 %) |
| NON | 6 061 101 | (36,2 %) |

ESPAGNE

6 novembre 2012. **Mariage. Homosexualité.** Le Tribunal constitutionnel valide par 8 voix contre 3 la loi sur le mariage homosexuel et l'adoption votée en juin 2005 sous le gouvernement socialiste. Le Parti populaire était à l'origine du recours contestant l'expression « mariage ». Ces unions représentent 1,7 % du nombre total des mariages. Aujourd'hui au pouvoir, le PP n'entend pas revenir sur cette mesure.

25 novembre 2012. **Catalogne.** En raison des difficultés financières et de la poussée indépendantiste, le président de la Catalogne, le nationaliste Artur Mas, convoque des élections régionales anticipées de deux ans le 25 novembre.

Le référendum est au cœur des débats. Seuls le Parti populaire et le parti Citoyens sont opposés au référendum. Le Parti socialiste catalan demande un référendum légal et est favorable à une Espagne fédérale.

Convergence et Union arrive en tête avec 31,1 % des suffrages, mais n'a que 50 des 135 sièges et se trouve éloigné de la majorité « exceptionnelle » qu'il espérait. C'est un échec, même s'il devance largement la Gauche républicaine de Catalogne (13,68 % et 21 élus) qui double pourtant son résultat.

Le parti du président Mas et le parti indépendantiste d'opposition ERC parviennent le 18 décembre à un accord sur la convocation d'un référendum d'auto-détermination en 2014.

ÉTATS-UNIS

6 novembre 2012. **Élections présidentielle et législatives. Référendums.** Le 6 novembre a lieu l'élection des *electors* pour le président et le vice-président, de 435 représentants, de 33 sénateurs et de 11 gouverneurs (Delaware, Indiana, Missouri, Montana, New Hampshire, Caroline du Nord, Dakota du Nord, Utah, Vermont, Washington et Virginie occidentale).

Le premier débat entre les deux candidats a eu lieu le 3 octobre à l'université de Denver. Il est consacré à la politique intérieure. Mitt Romney semble y avoir l'avantage sur Barack Obama. Le président estime avoir été « trop poli » à l'égard de Mitt Romney.

Le débat entre les deux candidats à la

Élections régionales en Catalogne

| | |
|--------------------|--------------------|
| Inscrits | 5 257 960 |
| Votants | 3 657 450 (69,6 %) |
| Blancs | 52 899 |
| Nuls | 32 232 |
| Suffrages exprimés | 3 625 218 |

| <i>Partis</i> | <i>voix</i> | <i>%</i> | <i>sièges</i> |
|---|-------------|----------|---------------|
| Convergence et Union (CU) | 1 112 341 | 30,7 | 50 (-12) |
| Gauche républicaine de Catalogne- Parti des socialistes de Catalogne (PSC-PSOE) | 523 333 | 14,4 | 20 (-8) |
| Catalunya Sí (ERC-Cat Sí) | 496 292 | 13,7 | 21 (+11) |
| Parti populaire (PP) | 471 197 | 13,0 | 19 (+1) |
| Initiative pour la Catalogne, Verts-Gauche unie et Alternative (ICV-EUIA) | 358 857 | 9,9 | 13 (+3) |
| Citoyens-Parti de la Citoyenneté (C's) | 274 925 | 7,6 | 9 (+6) |
| Candidature d'Unité populaire- Alternative des gauches (CUP) | 126 219 | 3,5 | 3 (+3) |
| Plateforme pour la Catalogne (PxC) | 60 142 | 1,7 | 0 |
| Solidarité catalane pour l'indépendance (SI =) | 46 608 | 1,3 | 0 (-4) |
| Escons en blanc (Eb) (Vote blanc) | 27 874 | 0,8 | 0 |
| Autres | 74 531 | 2,1 | 0 |

159

vice-présidence, Joe Biden et Paul Ryan, a eu lieu le 11 octobre sans véritable vainqueur.

Le deuxième débat présidentiel s'est tenu à Hempstead, à l'université Hofstra dans l'État de New York, le 16 octobre, les candidats répondant aux questions du public. Barack Obama s'est montré beaucoup plus combatif.

Le dernier débat a eu lieu à l'université Lynn de Boca Raton, en Floride le 22 octobre et a porté sur la politique étrangère. Il a été dominé par Barack Obama.

L'ONG Free & Equal Elections Foundation organise le premier débat des « petits candidats » le 23 octobre à Chicago. Il réunit Jill Stein, 62 ans, médecin, candidate des Verts, Gary Johnson, 60 ans, libertarien, ex-gouverneur républicain du Nouveau-Mexique, Virgil Goode,

66 ans, ancien représentant démocrate puis républicain de Virginie, Parti de la Constitution et Rocky Anderson, 61 ans, Parti de la Justice, ancien maire démocrate de Salt Lake City, qui sont tous candidats dans au moins 20 États.

La campagne est gravement perturbée par l'ouragan Sandy qui fait 110 morts. Le président Obama décrète l'état de « catastrophe majeure » dans l'État de New York et dans 8 comtés du New Jersey. On a pu craindre que l'élection ne soit perturbée. Dans certains comtés, le vote par anticipation a été suspendu, notamment dans le district de Columbia. Un report du scrutin serait difficile, il faudrait un vote du Congrès. Les États pourraient même renoncer au suffrage direct et laisser la Législature désigner les grands électeurs.

La tempête a permis au président Obama, très présent, de s'affirmer. Cela remet dans le débat le rôle de l'État qui a été essentiel dans cette crise. Le maire de New York, Michael Bloomberg, apporte son soutien à Barack Obama. Dégât collatéral de l'ouragan, le marathon de New York est annulé.

Au 19 octobre, 2,8 millions d'Américains avaient déjà voté.

Le scrutin a très souvent lieu de façon anticipée. C'est possible dans plus de 30 États, souvent dès le début octobre, soit par courrier, soit même en personne. On sait qu'aux États-Unis l'organisation du scrutin est de la compétence des États. Le président Obama vote avec 12 jours d'avance à Chicago. Il y a quatre ans, 30 % des électeurs avaient voté avant le jour officiel. Michelle Obama a voté par correspondance. Depuis le début octobre les électeurs de 42 États peuvent voter par correspondance.

De nombreux États ont durci la législation en ce qui concerne l'identification des électeurs, en principe pour lutter contre la fraude. Ils exigent la présentation d'une pièce d'identité. Mais les catégories les plus défavorisées, souvent, n'en possèdent pas. Cela aurait dû favoriser Mitt Romney.

Depuis 2011, 180 projets de loi restrictive ont été adoptés dans 41 États, dont 20 qui n'exigeaient aucun document officiel. Les observateurs de l'OSCE qui dénoncent une loi discriminatoire sur le vote se voient interdire de se rendre à moins de 30 mètres des bureaux de vote.

Tous les records de financement ont été battus. Les deux candidats ont levé près d'un milliard de dollars. Mitt Romney a été soutenu par le secteur financier. Ses cinq principaux contributeurs sont les banques Goldman Sachs, Bank of America, Morgan Stanley, JP Morgan et Crédit suisse. Les cinq principaux

contributeurs pour le président Obama sont l'université de Californie, Microsoft, Google, la fonction publique fédérale et l'université Harvard.

Barack Obama l'emporte très largement chez les grands électeurs, beaucoup moins en ce qui concerne le nombre total des voix populaires car il n'a que 700 000 voix d'avance. Il a 332 grands électeurs contre 206 à Mitt Romney, la majorité étant à 270 voix et 50,6 % des voix populaires contre 47,8 % à son adversaire. Mitt Romney aura échoué pour avoir voulu se rapprocher des thèses de l'extrême droite et du Tea Party. Barack Obama l'emporte dans 26 États et le district de Columbia. On observe une véritable coupure des États-Unis. Les États du Pacifique et le Nevada d'une part et le nord-ouest, auxquels il faut ajouter le Colorado, le Nouveau-Mexique et la Floride ont voté Obama, qui est élu grâce aux voix des catholiques (50 %) alors que l'Église américaine s'opposait à la réforme de la santé, mais en recul cependant par rapport à 2008, des Afro-Américains (93 %), des Hispaniques (70 %) plus nombreux qu'en 2008 (67 %), des femmes (55 %), des jeunes (60 %), des moins favorisés (60 % de ceux gagnant moins de 50 000 \$), des pro-avortement (76 %). Le vote latino est devenu un fait incontournable de la vie politique américaine et l'un des facteurs décisifs de la victoire du président Obama, plus spécifiquement en Floride, au Nevada et dans le Colorado, mais aussi en Virginie et en Pennsylvanie où, pourtant, ils ne sont pas nombreux. Socialement conservateurs au départ, les Hispaniques ont adopté des idées plus libérales aujourd'hui, à un point tel qu'ils pourraient à terme convertir le Texas en un nouveau *swing state*. Pour assurer sa réélection, Barack Obama a recouru à la stratégie de 2008 inaugurée lors des primaires dans l'Iowa: l'élargissement de l'électorat en incitant les minorités à aller voter.

Élection présidentielle américaine

Suffrages exprimés 129 132 671

| <i>Candidats</i> | <i>voix</i> | <i>%</i> | <i>sièges</i> |
|--------------------------------|-------------|----------|---------------|
| Barack H. OBAMA, Démocrate | 65 899 660 | 51,03 | 332 |
| Mitt ROMNEY, Républicain | 60 932 152 | 47,19 | 206 |
| Gary JOHNSON, Libertarien | 1 275 827 | 0,99 | |
| Jill STEIN, Verts | 468 907 | 0,36 | |
| Virgil GOODE, Constitution | 122 378 | 0,09 | |
| Roseanne BARR, Paix et Liberté | 67 359 | 0,05 | |
| Rocky ANDERSON, Justice | 42 995 | 0,03 | |
| Tom HOEFLING, America's | 40 609 | 0,03 | |
| AUTRES | 282 784 | 0,22 | |

161

Les démocrates résistent bien au Congrès, conservant la majorité au Sénat mais, avec 55 sièges dont 2 indépendants contre 45 aux républicains. Cependant ils restent minoritaires à la Chambre des Représentants, les républicains ayant une majorité de 234 élus contre 200, un

siège étant vacant. On notera que dans le 4^e district du Massachusetts, Joseph Patrick III Kennedy, 32 ans, petit-fils de Robert Kennedy, devient membre de la Chambre des Représentants, et aujourd'hui aîné de la descendance masculine des Kennedy.

Chambre des Représentants

| <i>Partis</i> | <i>voix</i> | <i>%</i> | <i>sièges</i> |
|---|-------------|----------|---------------|
| Parti républicain (1 siège était vacant) | 58 283 047 | 48,0 | 234 (-7) |
| Parti démocrate | 59 646 195 | 49,2 | 201 (+8) |
| Libertariens | | 1,2 | |

Sénat

Suffrages exprimés 90 324 921

| <i>Partis</i> | <i>voix</i> | <i>%</i> | <i>sièges</i> |
|-------------------|-------------|----------|---------------|
| Parti démocrate | 49 030 631 | 54,3 | 53 (+2) |
| Parti républicain | 38 123 753 | 42,2 | 45 (-2) |
| Indépendants | 1 795 618 | 1,99 | 2 (=) |
| Libertariens | 973 967 | 1,08 | |
| Verts | 187 207 | 0,21 | |
| Constitution | 136 730 | 0,15 | |
| Autres | 77 015 | 0,09 | |

Le président du groupe démocrate à la Chambre des Représentants est élu le 29 novembre.

Le président Obama et le vice-président Joe Biden sont officiellement élus par les *electors* le 17 décembre.

Il y a actuellement 30 gouverneurs républicains, 19 gouverneurs démocrates et un gouverneur indépendant.

172 référendums ont lieu dans divers États. Un référendum sur l'abolition de la peine de mort a lieu en Californie proposant son remplacement par une peine de prison à perpétuité sans possibilité de libération anticipée. Le vote hostile l'emporte avec 54 % alors que 750 condamnés sont dans le couloir de la mort.

162

ISLANDE

20 octobre 2012. **Référendum. Constitution.** L'Islande a mis en place un mode d'élaboration original de sa Constitution confié à 25 citoyens. Les membres du Comité ont consulté leurs concitoyens par Internet sur un certain nombre de questions. Les deux tiers des Islandais ont approuvé les propositions du comité. Le résultat du référendum n'a aucun caractère contraignant. Ce n'est qu'un signe pour le constituant qui doit poursuivre l'étude du projet.

ITALIE

Octobre-décembre 2012. **Gouvernement.** Suite à l'annonce par Silvio Berlusconi, 74 ans, de reprendre la tête de la droite italienne, Mario Monti fait part de sa décision de démissionner avant la fin 2012 dès que le budget 2013 sera adopté. Si Mario Monti est très apprécié dans les milieux internationaux, il n'en est pas de même en Italie. 61 % des Italiens sont opposés à sa candidature aux prochaines

élections, notamment les jeunes et les Italiens du Sud.

Le 21 décembre, comme prévu après l'adoption définitive du budget, Mario Monti démissionne. Il présente un programme et se déclare disponible. Le 28 décembre, il annonce avoir accepté d'être le chef d'une coalition centriste en février.

25 novembre et 2 décembre 2012. **Primaires à gauche.** Les primaires de la gauche (Italie. Bien commun) voient s'affronter 5 candidats. 9 000 bureaux électoraux ont été mis en place. Ces primaires connaissent une forte participation avec plus de 3 millions de votants. C'est Pierluigi Bersani, ex-communiste, homme d'appareil, qui, au premier tour, arrive en tête avec 44,9 % devant Matteo Renzi, 37 ans, maire de Florence, Parti démocrate, qui recueille 35,5 %. Nichi Vendola, président de la région des Pouilles et candidat le plus à gauche, est en troisième position avec 15,6 %, le résultat des deux autres candidats, Bruno Tabacchi, fondateur du Centre démocrate (1,4 %) et Laura Puppato, conseillère régionale de Vénétie (2,6 %) étant très faible.

Le 2 décembre, Pier Luigi Bersani, secrétaire du Parti démocrate italien, l'emporte avec 60,9 % des voix contre 39,1 % à Matteo Renzi, maire de Florence.

MALI

Octobre-décembre 2012. **Situation politique.** Le 1^{er} octobre, les États-Unis se disent prêts à soutenir une intervention armée, ce qui est confirmé le 3 par le département d'État. La France souhaite « européeniser » son effort. Cependant la prudence américaine ralentit l'adoption d'une résolution aux Nations unies.

Le 9 octobre, le président Hollande se déclare prêt à soutenir une résolution

de l'ONU sur une intervention militaire africaine. L'ancien président de la Commission européenne et ancien président du Conseil italien Romano Prodi, 73 ans, est désigné le même jour comme envoyé spécial de l'ONU au Sahel.

Le 12 octobre, la résolution française donnant 45 jours aux Africains pour arrêter un concept crédible d'intervention militaire est adoptée à l'unanimité. Chinois et Russes ont soutenu la résolution sans réserve.

Le 16 octobre, au cours de son voyage au Sénégal et en République démocratique du Congo, le président Hollande insiste sur la menace islamique.

Le 22 octobre, la France décide de reprendre sa coopération militaire interrompue depuis le coup d'État de mars.

Le 2 novembre, le groupe islamiste Ansar Dine envoie à Ouagadougou et à Alger des délégations pour des négociations. Il se dissocie des deux autres groupes islamistes, AQMI et MUJAO. Le 14 novembre, il déclare ne plus vouloir imposer la charia à tout le pays, sauf à la région de Kidal.

Le 11 novembre se tient à Abuja, au Nigeria, une réunion de la CEDEAO avec l'Afrique du Sud, l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et le Tchad afin de définir le projet de force d'intervention de 3 300 soldats. L'envoi d'une force est décidé, cependant la Mauritanie se montre réservée et Alger considère qu'une intervention militaire n'est pas nécessaire.

Le 19 novembre, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne approuvent le lancement d'une mission européenne de formation, d'entraînement et de réorganisation de l'armée malienne.

Destitué par sa hiérarchie il y a quelques semaines, Mokhtar Belmokhtar, un des chefs historiques d'AQMI, responsable présumé de l'enlèvement et de la mort de plusieurs Français, remet sa démission

au mouvement. Il crée un nouveau mouvement « les Signataires par le sang ».

La situation intérieure se complique. Le 11 décembre, les militaires de la Junte contraignent le Premier ministre Cheikh Modibo Diarra, 60 ans, en fonction depuis le 17 avril 2012 de façon intérimaire, à démissionner. C'est Diango Cissoko, 62 ans, qui le remplace. Cela pourrait remettre en cause l'intervention internationale. Le 11 décembre l'Union africaine condamne les « conditions » de la démission de Cheikh Modibo Diarra. Le gouvernement est formé le 15 décembre sans changements dans les portefeuilles majeurs. Le gouvernement compte 30 membres et 24 ont été maintenus; 3 nouveaux ministres sont issus du Nord. Les partisans du capitaine Sanogo conservent la Défense, la Sécurité intérieure, la Justice et l'Administration territoriale.

Le MNLA et Ansar Eddine se disent prêts à négocier le 21 décembre au lendemain du feu vert accordé le 22 décembre par le Conseil de sécurité à l'envoi d'une force internationale dans le Nord.

ONU

29 novembre 2012. **Autorité palestinienne.** Une résolution visant à faire admettre l'Autorité palestinienne comme État observateur non membre est présentée par 60 États. La décision est adoptée par 138 voix contre 9 (Israël, États-Unis, Canada, République tchèque, Panama, îles Marshall, Micronésie, Nauru et Palau) et 41 abstentions. C'est un échec pour Israël bien sûr, mais aussi pour les États-Unis qui craignent que la Palestine puisse ainsi accéder à la Cour pénale internationale. La France a voté pour tandis que le Royaume-Uni et l'Allemagne se sont abstenus. Sur les 27 États de l'Union européenne, 14 ont voté pour (Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne,

Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Portugal, Suède) 12 se sont abstenus (Allemagne, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie) et un seul a voté contre (la République tchèque). C'est un échec de la diplomatie européenne que de ne pas avoir été capable de s'exprimer unanimement.

PAYS-BAS

5 novembre 2012. **Gouvernement.** Après les élections législatives, le parti libéral (vvd) et le Parti travailliste (PvdA) envisagent de former une coalition. En 2010, il avait fallu 125 jours pour former le gouvernement, la moyenne étant de 72 jours depuis 1945. L'accord est conclu le 28 octobre, ce qui est une sorte de record de célérité aux Pays-Bas. Le leader du PvdA, Diederik Samsom, n'entre pas dans le gouvernement, préférant diriger le groupe parlementaire.

Le nouveau gouvernement veut mettre en place en 2014 un système de calcul des cotisations de soins de santé en fonction du revenu. Pourtant, le 13 novembre, il annonce l'abandon de ce projet. Celui-ci sera remplacé par des réductions d'impôts sur le travail et une augmentation des impôts pour les revenus moyens et élevés.

ROUMANIE

9 décembre 2012. **Élections législatives et sénatoriales.** Les élections, qui se déroulent dans le contexte de la crise marquée par l'opposition entre le président Basescu et le Premier ministre Victor Ponta, voient l'Union sociale-libérale (le Parti social-démocrate, l'Union nationale pour le progrès de la Roumanie, le Parti national-libéral, le Parti conservateur, Union pour le progrès

de la Roumanie), s'opposer à l'Alliance de la droite roumaine (le parti démocrate-libéral, le Parti national des paysans chrétiens-démocrates, le Parti de la nouvelle République, la Fondation chrétienne-démocrate, le Parti de la force civique), et à l'Union démocratique des Hongrois de Roumanie ainsi qu'au Parti du peuple, du riche propriétaire d'une chaîne de télévision.

L'Union sociale-libérale du Premier ministre Victor Ponta l'emporte largement avec 58,60 % des suffrages à la Chambre et 273 des 412 sièges. La participation n'a été que de 41,80 %.

La cohabitation avec le président Basescu sera bien difficile. Le 17 décembre, Victor Ponta est chargé de former le nouveau gouvernement par son rival, le président Basescu. Le gouvernement est formé le 19 décembre avec Mircea Dusa à la Défense, Radu Stroe à l'Intérieur et Daniel Chitoiu aux Finances, Titus Corlatean gardant les Affaires étrangères. Le Parlement approuve le 21 décembre par 402 voix contre 120.

Chambre des députés

| | | |
|--------------------|------------|-----------|
| Inscrits | 18 423 066 | |
| Votants | 7 694 180 | (41,76 %) |
| Nuls | 212 289 | |
| Blancs | 71 364 | |
| Suffrages exprimés | 7 409 626 | |

| <i>Partis</i> | <i>voix</i> | <i>%</i> | <i>sièges</i> |
|--|-------------|---------------|---------------|
| Union sociale-libérale (USL) | 4 344 288 | 58,61 (+25,5) | 273(+159) |
| Alliance de la droite roumaine (ARD) | 1 223 189 | 16,5 (-34,5) | 56 (-124) |
| Parti populaire-Dan Diaconescu (PP-DD) | 1 036 730 | 14,0 | 47 (+47) |
| Union démocratique des Hongrois (HDMR) | 380 656 | 5,1 (-1,1) | 18 (-4) |
| Parti de la Grande Roumanie (PRM) | 92 239 | 1,24 | 0 |
| Parti écologiste de Roumanie (PER) | 58 051 | 0,78 | 0 |
| Parti populaire hongrois de Transylvanie (PPMT) | 47 955 | 0,64 | 0 |
| Forum démocratique des Allemands de Roumanie (FDGR) | 39 068 | 0,24 | 1 (=) |
| Parti social-démocrate Rom de Roumanie (PRPE) | 21 771 | 0,29 | 1 (=) |
| Union des Macédoniens de Roumanie (MSR) | 12 138 | 0,16 | 1 (=) |
| Union des Arméniens de Roumanie (UAR) | 10 691 | 0,14 | 1 (=) |
| Union bulgare du Banat-Roumanie (UBBR) | 10 100 | 0,13 | 1 (=) |
| Ligue des Albanais de Roumanie (LAR) | 9 967 | 0,13 | 1 (=) |
| Fédération des communautés juives de Roumanie (FCER) | 9 967 | 0,13 | 1 (=) |
| Union grecque de Roumanie (UER) | 9 827 | 0,13 | 1 (=) |
| Parti populaire (PP) | 9 319 | 0,12 | 1 (=) |
| Union démocratique des Tatars turco-islamiques de Roumanie (UDTTR) | 9 236 | 0,12 | 1 (=) |
| Communauté russe-lipovénienne de Roumanie (CRLR) | 8 295 | 0,11 | 1 (=) |
| Union des Serbes de Roumanie (USR) | 8 046 | 0,10 | 1 (=) |
| Union des Polonais de Roumanie (UPR) | 7 986 | 0,10 | 1 (=) |
| Association des Italiens de Roumanie (RO. AS. IT) | 7 872 | 0,10 | 1 (=) |
| Union des Ukrainiens de Roumaine (UUR) | 7 302 | 0,09 | 1 (=) |
| Union démocratique turque de Roumanie (UDTR) | 7 291 | 0,09 | 1 (=) |
| Union des Croates de Roumanie (UCR) | 6 252 | 0,08 | 1 (=) |
| Union culturelle des Ruthènes de Roumanie (UCRR) | 5 203 | 0,24 | 1 (=) |
| Parti Alliance socialiste (PAS) | 2 331 | 0,03 | |
| Parti populaire et Protection sociale (PPPS) | 929 | 0,01 | |
| Parti social-démocrate des travailleurs | 231 | 0,00 | |
| Parti national démocrate-chrétien (PNDC) | 38 | 0,00 | |
| Indépendants | 12 389 | 0,16 | |

Sénat

| | | |
|--------------------|------------|-----------|
| Inscrits | 18 355 816 | |
| Votants | 7 666 169 | (41,72 %) |
| Nuls | 185 278 | |
| Blancs | 90 246 | |
| Suffrages exprimés | 7 390 037 | |

| <i>Partis</i> | <i>voix</i> | <i>%</i> | <i>sièges</i> |
|--|-------------|----------|---------------|
| Union sociale-libérale (USL) | 4 439 884 | 60,07 | 122 (-45) |
| Alliance de la Droite roumaine (ARD) | 1 236 144 | 16,72 | 24 (-27) |
| Parti populaire-Dan Diaconescu (PP-DD) | 1 081 601 | 14,63 | 21 (+21) |
| Union démocratique hongroise de Roumanie (UDMR) | 388 372 | 5,25 | 9 (=) |
| 166 Parti de la Grande Roumanie (PRM) | 108 911 | 1,47 | |
| Parti Écologiste de Roumanie (PER) | 58 179 | 0,78 | |
| Parti populaire hongrois de Transylvanie (PPMT) | 58 754 | 0,79 | |
| Parti populaire (PP) | 11 681 | 0,79 | |
| Parti Alliance socialiste (PAS) | 2 171 | 0,02 | |
| Parti populaire et Protection sociale (PPPS) | 2 100 | 0,02 | |
| Parti social-démocrate des travailleurs (PSDM) | 1 380 | 0,01 | |
| Candidats indépendants | 728 | 0,00 | |
| Parti national démocrate-chrétien (PNDC) | 132 | 0,00 | |

SLOVÉNIE

11 novembre et 2 décembre 2012.
Élection présidentielle. 3 candidats s'affrontent : Danilo Türk, président sortant, indépendant, Milan Zver, député européen, Parti démocratique slovène et Borut Pahor, ancien Premier ministre, social-démocrate. Contre toute attente, Borut Pahor est en tête au premier tour avec 40 % des suffrages contre 35,8 % au président sortant Danilo Türk qui était favori, et 24,16 % à Milan Zver.

Borut Pahor est élu au second tour avec 67,4 % des suffrages contre 32,6 % seulement au président sortant Danilo Türk. En 2011 le nouveau président, lors des élections législatives, n'avait obtenu que 10 %. Une cohabitation va s'instaurer car le pays est gouverné par la droite. Le nouvel élu entre en fonctions le 22 décembre.

La participation a chuté de 10 points par rapport à 2007 au premier tour, n'atteignant que 47,68 %

Premier tour

| | | |
|--------------------|-----------|-----------|
| Inscrits | 1 711 768 | |
| Votants | 828 624 | (48,41 %) |
| Nuls | 10 852 | |
| Suffrages exprimés | 817 772 | |

| <i>Candidats</i> | <i>voix</i> | |
|--|-------------|-----------|
| Borut PAHOR, social-démocrate | 326 006 | (39,87 %) |
| Danilo TÜRK, indépendant | 293 429 | (35,88 %) |
| Milan ZVER, Parti démocratique slovène | 198 337 | (24,25 %) |

Second tour

| | | |
|--------------------|-----------|----------|
| Inscrits | 1 711 768 | |
| Votants | 725 700 | (42,4 %) |
| Nuls | 14 870 | |
| Suffrages exprimés | 710 830 | |

| <i>Candidats</i> | <i>voix</i> | |
|-------------------------------|-------------|----------|
| Borut PAHOR, social-démocrate | 478 859 | (67,4 %) |
| Danilo TÜRK, indépendant | 231 971 | (32,6 %) |

167

SYRIE

Octobre-décembre 2012. **Guerre civile.**

Le 17 octobre, une vingtaine de pays et des représentants des villes syriennes sont accueillis à Paris au ministère des Affaires étrangères. L'objectif est de contrebalancer les ONG islamiques. Laurent Fabius dénonce l'utilisation de bombes à sous-munitions, ce que nie le régime syrien.

Lakhdar Brahimi effectue une visite en Syrie du 19 au 23 octobre. Selon le médiateur de l'ONU, le gouvernement syrien a accepté d'observer une trêve pendant la fête de l'Aïd-el-kébir. Le 25 octobre, le régime syrien et les opposants affirment accepter un cessez-le-feu de quatre jours à compter du 26 octobre. Des groupes l'ont refusé et dès le 26 octobre on enregistre

un attentat faisant 5 morts à Damas. La trêve n'arrête pas la violence.

Le 4 novembre, le Conseil national syrien se réunit à Doha, au Qatar, pour renouveler ses instances. Les discussions sont laborieuses. Le 9 novembre, le chrétien de gauche Georges Sabra remplace le Kurde Abdel Basset Sayda à la présidence.

Le 11 novembre, Cheikh Ahmad Maaz al-Khatib, 52 ans, religieux modéré, issu des réseaux soufis, ancien imam de la mosquée des Omeyyades de Damas, est élu chef de la coalition d'opposition syrienne. Il avait quitté la Syrie il y a trois ans après avoir été arrêté deux fois. Il est secondé par deux laïcs, Riad Seif, 66 ans, ancien député, et Souheir Atassi, issue d'une grande famille de Homs. Le 12 novembre, le Conseil est reconnu par la Ligue des États arabes et le Conseil de coopération

du Golfe. Le 13 novembre, la France annonce qu'elle reconnaît l'opposition syrienne. Elle est le premier pays occidental à agir ainsi. Le Conseil est également reconnu par les monarchies du Golfe et la Turquie. La France accueille un ambassadeur, Monzer Makhous, alaouite. Le 19 novembre, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne considèrent la coalition comme « légitime ». Le 20 novembre, à son tour, Londres reconnaît la coalition. La France décide d'allouer une aide de 1,2 million d'euros à l'opposition.

168 Les islamistes radicaux refusent de rejoindre la Coalition de l'opposition et veulent un État islamique.

Le 4 décembre, les pays de l'OTAN approuvent à Bruxelles l'installation de missiles Patriot dans le sud-est de la Turquie.

Le 12 décembre, les Amis du peuple syrien se réunissent en présence d'Hillary Clinton. À l'exemple de la France, les États-Unis reconnaissent la coalition de l'opposition.

Le 24 décembre, Lakhdar Brahimi rencontre le président Al Assad et le lendemain le chef de l'opposition intérieure autorisée, Hassan Abdel Azim, dirigeant du Comité de coordination pour le changement national et démocratique, toléré par le régime. Il enregistre un échec. Il est à Moscou le 29 décembre. Le Kremlin commence à modérer son appui au régime syrien.

UNION EUROPÉENNE

Octobre-décembre 2012. **Zone euro. Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).** Au 31 décembre 2012, 16 des 25 États qui ont signé le Traité (le Royaume-Uni et la République tchèque ont refusé de signer) l'ont ratifié ou approuvé.

L'Estonie après approbation à l'unanimité par les 63 votants du Riigikogu le ratifie le 5 novembre.

La Roumanie, après approbation de son Parlement en mai-juin, le ratifie le 6 novembre.

En France, le feu vert avait été donné par la décision du Conseil constitutionnel le 9 août.

Le Traité est approuvé par l'Assemblée nationale le 9 octobre par 477 voix contre 70 et 21 abstentions. Le Sénat approuve également le 11 octobre par 306 voix contre 32.

Le 10 octobre, l'Assemblée nationale adopte la loi organique assurant l'application du Traité par 490 voix contre 34, 18 abstentions, 35 députés ne prenant pas part au vote. Le 11 octobre, le Sénat autorise la ratification du Traité avec 307 voix contre 32. 3 socialistes ont voté contre. Le traité est ratifié le 26 novembre.

L'Irlande ratifie le 27 novembre, après un référendum par lequel les Irlandais ont approuvé par 60,3 % des voix, le Dail ayant approuvé le 13 novembre par 90 voix contre 22 et le Sénat ayant approuvé le 20 novembre.

La Finlande ratifie le 21 décembre, l'Eduskunta ayant autorisé par 169 voix contre 38 et 1 abstention.

Enfin, la Slovaquie, après avoir autorisé la ratification par un vote du Conseil national par 138 voix contre 0 et 2 abstentions le 18 décembre, a ratifié le 11 janvier 2013.

Il manque les ratifications de la Belgique, de la Bulgarie, de la Hongrie, du Luxembourg, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Suède.

12 octobre et 10 décembre 2012. **Prix Nobel de la paix.** De façon très surprenante, le prix Nobel de la paix est accordé à l'Union européenne. Des critiques sont formulées contre le Comité Nobel et

notamment son président Thorbjørn Jagland, ancien président du parti travailliste, ancien Premier ministre et actuellement secrétaire général du Conseil de l'Europe. Une des cinq membres du comité, Agot Valle, ancienne députée du Parti socialiste de gauche (sv) et ancienne vice-présidente du mouvement Non à l'Europe était absente.

Le comité souligne cinq faits : la réconciliation franco-allemande de 1950 ; l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal qui a conforté la démocratisation ; l'adhésion en 2004 et 2007 de nombreux pays d'Europe centrale et orientale ; la politique d'élargissement dans les Balkans ; enfin la « possibilité » d'adhésion de la Turquie « qui a permis une avancée de la démocratie et des droits de l'homme dans ce pays ».

Cette valorisation de l'élargissement de l'UE ne manque pas de sel dans un pays qui a refusé par deux fois l'entrée dans l'Union.

Le prix est remis le 10 décembre à Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso et Martin Schulz accompagnés d'enfants et de représentants de l'UE et de ses partenaires. L'argent ira aux enfants victimes de conflits.

23 octobre et 13 décembre 2012. **Parlement européen.** Par 518 voix (députés français et droite allemande) contre 149 (dont 5 Verts français) et 33 abstentions, les députés européens votent un amendement demandant un siège unique du Parlement. Pour marquer leur mécontentement, les députés avaient décidé de faire deux mini-sessions de deux jours avec une interruption d'une journée pour marquer la rupture au lieu de venir deux semaines en octobre. La France a décidé de saisir la Cour de justice sur cette manœuvre.

Pourtant le Parlement devra se priver de son hémicycle bruxellois en 2013. Celui-ci est fermé depuis août et nécessite des travaux. Les votes seront regroupés lors de sessions mensuelles à Strasbourg.

Le 13 décembre, suite à un recours de la France soutenue par le Luxembourg, la Cour de justice annule un vote du Parlement qui avait décidé de scinder ses sessions plénières 2012 et 2013 pour limiter le temps de présence à Strasbourg. Toutes les sessions plénières doivent se dérouler à Strasbourg et ne peuvent être scindées.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2012)

171

REPÈRES

9 octobre. Journée de mobilisation de la CGT contre la politique gouvernementale de l'emploi.

16 octobre. M. Thierry Le Paon est désigné par la commission exécutive de la CGT pour succéder à M. Bernard Thibault.

18 octobre. Dans un entretien au *Monde*, le chef de l'État estime que « le pire est passé... La sortie de crise de l'euro, nous en sommes près, tout près ».

M. Harlem Désir est élu premier secrétaire du PS par 72,5 % des suffrages.

19 octobre. Pour la première fois, la garde des Sceaux et le ministre de l'Intérieur se rendent au congrès de l'Union syndicale des magistrats (USM), à Colmar (Haut-Rhin).

Dans *Le Parisien*, M. Montebourg pose en marinière *Made in France*.

21 octobre. Congrès constitutif de l'UDI (Union des démocrates et des indépendants) à Paris.

Mme Ségolène Royal, dans un article publié par *Le Monde*, donne des conseils au président Hollande : « Passons au rêve français ! »

25 octobre. Sur France 2, MM. Copé et Fillon débattent au terme de la primaire consacrée à la présidence de l'UMP.

26 octobre. Ouverture à Toulouse du congrès du PS. Aucun message du président Hollande n'est lu à la différence de celui de François Mitterrand à Valence en 1981.

28 octobre. M. Copé (UMP) lance un appel à la rue.

Dans *Le Journal du dimanche*, 98 patrons adressent une lettre au chef de l'État sur la compétitivité de l'économie.

31 octobre. Selon un sondage SOFRES pour *Le Figaro*, 36 % des Français font confiance au président Hollande après six mois de mandat. « Un moment très dur pour l'exercice du pouvoir », selon l'intéressé dans un entretien au *Monde*.

1^{er} novembre. Le chef de l'État et le Premier ministre israélien, M. Nétanyahou, se rendent à Toulouse, à l'école juive, lieu de la tuerie de mars dernier.

3 novembre. Le cardinal-archevêque de Paris, André Vingt-Trois dénonce « la supercherie » du projet de loi instituant « le mariage pour tous ».

- 9 novembre. Le rapport de la commission Jospin « pour un renouveau démocratique » est remis au chef de l'État.
- 11 novembre. « Avec le gaz de schiste, la France est une terre bénie des dieux », estime M. Rocard dans une déclaration au *Monde*.
- 17 novembre. Manifestations dans plusieurs villes de France contre le projet de « mariage pour tous » et à Notre-Dames-Landes (Loire-Atlantique) contre la construction du futur aérodrome.
- 18 novembre. À l'issue du scrutin des militants UMP, MM. Copé et Fillon se proclament vainqueurs respectifs de la primaire pour la présidence de leur parti.
Dans un communiqué, Mme Audrey Pulvar annonce sa séparation avec M. Montebourg, ministre du Redressement productif.
- 19 novembre. Le sénateur Patrice Gélard (UMP), président de la COCOE (Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales), proclame M. Copé vainqueur de la primaire UMP avec une avance de 98 voix par rapport à M. Fillon.
L'agence de notation Moody's décline la France qui, pour la deuxième fois, perd son triple A.
- 20 novembre. La France retire ses forces combattantes d'Afghanistan.
- 25 novembre. La médiation de M. Juppé (UMP) échoue après que M. Fillon eut contesté la veille la victoire de M. Copé. « Un parti n'est pas une mafia », avait déclaré celui-là à RTL, deux jours plus tôt. Les trois collectivités d'Alsace décident de soumettre à référendum la création du Conseil d'Alsace.
- 26 novembre. La commission nationale des recours de l'UMP confirme l'élection de M. Copé avec une avance de 952 voix.
- 27 novembre. M. Sarkozy obtient une rencontre entre MM. Copé et Fillon.
- 28 novembre. M. Laurent Berger succède à M. François Chérèque à la tête de la CFDT.
- 30 novembre. Dans une déclaration à *Libération*, M. Mélenchon (Front de gauche) estime que M. Hollande est « aussi aveugle que Louis XVI ».
- 3 décembre. Mme DufLOT met en cause, dans un entretien au *Parisien*, l'archevêché de Paris en matière de logement.
- 4 décembre. M. Cahuzac, ministre du Budget, est accusé par le site Mediapart d'avoir possédé un compte bancaire secret en Suisse.
- 6 décembre. M. Hulot est nommé par le président Hollande « envoyé spécial pour la planète ».
- 10 décembre. La cote de confiance de M. Hollande s'élève à 35 %, celle de M. Ayrault à 33 %, selon un sondage du *Point*.
- 11 décembre. M. Ayrault juge « assez minable » l'exil fiscal de M. Gérard Depardieu en Belgique. Celui-ci lui rétorque dans une lettre ouverte dans *Le Journal du dimanche*, le 16 : « Qui êtes-vous pour me juger ainsi ? »
- 12 décembre. Devant un amendement relatif à la procréation médicalement assistée pour les couples homosexuels, « le Parlement souverain » décidera, estime M. Hollande.
- 16 décembre. Défilé à Paris des partisans du « mariage pour tous ».
- 17 décembre. MM. Copé et Fillon parviennent à un accord en vue de la tenue de nouvelles élections pour la présidence de l'UMP en septembre prochain.
- 20 décembre. M. Tapie devient patron de presse aux quotidiens *La Provence*, *Corse-Matin* et *Nice-Matin*.
- 21 décembre. De retour d'un voyage en Algérie, M. Hollande affirme, à l'occasion

de sa première déclaration radio sur Europe 1 : « Je suis l'héritier de toute la France. »

26 décembre. Le PCF présente des vœux humoristiques critiques au président Hollande sur ses promesses non tenues.

AMENDEMENTS

– *Entonnoir*. La décision 659 DC du Conseil constitutionnel a jugé sans rapport avec les dispositions restant en discussion, et donc contraires à l'article 45C, les dispositions de trois articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 introduites en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

– *Exercice*. L'examen de la loi de finances de l'année a permis au Conseil constitutionnel (662 DC) dans un considérant de principe de rappeler « que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 C et que parlementaires comme gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ». Mais « cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ». V. Notre *Manuel de droit parlementaire*, 4^e éd., n° 281, Montchrestien, 2010.

V. *Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. B. Accoyer, *L'Assemblée nationale en 30 questions*, Doc'en poche, La Documentation française, 2012.

– *Composition*. Le Conseil constitutionnel a annulé, le 18 octobre, l'élection de MM. Devedjian (Hauts-de-Seine, 13^e) (UMP) et Plagnol (Val-de-Marne, 1^{er}) (UDI) et le 24 suivant, celle de Mme Roqué (Hérault, 6^e) (s) (*JO*, 19 et 25-10). À l'issue du scrutin de ballottage, le 16 décembre, seul M. Devedjian recouvrera son siège; MM. Berrios (UMP) et Aboud (UMP) deviennent députés à l'occasion des premières élections partielles de la XIV^e législature (*JO*, 18-12).

– *Déontologue de l'Assemblée nationale*. Mme Noëlle Lenoir, ancienne ministre, membre honoraire du Conseil constitutionnel, avocate, a été nommée à cette fonction, à l'unanimité des membres du bureau, le 10 octobre (cette *Chronique*, n° 142, p. 148).

– *Réception dans l'hémicycle*. À son tour, le président de la République italienne, M. Giorgio Napolitano s'est exprimé devant les députés, le 21 novembre (cette *Chronique*, n° 144, p. 165).

V. *Bicamérisme. Commissions. Loi de finances. Loi organique. Parlement. Parlementaires en mission. Séparation des pouvoirs*.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. Y. Poirmeur, *Justice et Médias*, LGDJ, 2012. O. Pluen, *L'Inamovibilité des magistrats : un modèle ?*, préface J. Morange, LGDJ, 2012; J. Krynen, *L'Emprise contemporaine des juges*, Gallimard, 2012.

– *Principe d'impartialité des juridictions (art. 16 de la Déclaration de 1789)*. Au terme d'une démarche classique (cette *Chronique*, n° 143, p. 180), le Conseil constitutionnel énonce que ledit principe

est « indissociable de l'exercice des fonctions juridictionnelles » (2012-286 QPC) (JO, 8-12). Dès lors, une juridiction ne peut, en principe, se saisir d'office, sauf au nom d'un motif d'intérêt général et de garanties destinées à assurer le respect du principe d'impartialité (cons. 4). Cette dérogation visant la procédure de redressement judiciaire (art. L. 631-5 du code de commerce) a été frappée d'inconstitutionnalité. En l'absence de garanties légales, le tribunal ne saurait, en effet, préjuger « de sa position lorsqu'à l'issue de la procédure, il sera appelé à statuer sur le fond du dossier » (cons. 7).

174

V. *Droits et libertés. QPC. Séparation des pouvoirs.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

V. *Loi. Loi organique.*

BICAMÉRISME

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », *JCP*, n° 50, p. 2255, 10-12.

– *Délais de navette.* À la différence de l'Assemblée nationale où la fin de la législation entraîne la caducité de tous les textes en instance, le Sénat est une assemblée permanente qui peut se prononcer sur les textes transmis par l'Assemblée nationale quel que soit le délai écoulé depuis leur transmission. C'est cette pratique que confirme la décision 657 DC du Conseil à propos de la loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et du recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats

en Tunisie et au Maroc. Les saisissants contestaient l'adoption conforme par le Sénat, le 8 novembre 2012, de ce texte qui émanait d'une proposition de loi adoptée dix ans plus tôt par l'Assemblée nationale, le 22 janvier 2002 : celle-ci avait été renouvelée à trois reprises depuis et n'avait donc pu se prononcer dans sa composition actuelle. Aucune disposition constitutionnelle ne s'y oppose, a déclaré le Conseil.

– *Derniers mots.* Sur les treize commissions mixtes paritaires convoquées depuis le début de la session ouverte en octobre, cinq n'ont pu parvenir à un accord et l'Assemblée nationale a statué définitivement conformément à l'article 45C.

V. *Conseil constitutionnel. Groupes. Irrecevabilité financière. Majorité. Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* L. Tatour, *L'Autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, préface M. Bouvier, LGDJ, 2012. Y. Jégouzo, « Y a-t-il une maladie de la norme ? », *AJDA*, 2012, p. 2081.

– *Note.* S. Manson sous CEDH, 12 avril 2012, *Lesquen du Plessis-Casso c./France* (liberté d'expression des élus locaux), *RFDA*, 2012, p. 941.

– *Collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.* Une ordonnance 2012-1397 du 13 décembre (art. 38C) détermine les règles budgétaires, financières et comptables applicables, conformément à la loi du 27 juillet 2011 (JO, 14-12) (cette *Chronique*, n° 140, p. 129).

– *Droit local alsacien-mosellan et droit concordataire.* Par un arrêt *M. B* rendu, par le Conseil d'État, le 17 octobre 2012

(*La Gazette*, 12-11, p. 49), celui-ci a jugé que la décision épiscopale relative à l'organisation du culte catholique ne pouvait pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif (cette *Chronique*, n° 144, p. 170).

– *Droit local alsacien-mosellan et liberté d'entreprendre*. V. *Droits et libertés*. Loi.

– *Droit local alsacien-mosellan : sursis ou survie ?* La décision 2012-285 QPC, du Conseil constitutionnel (*JO*, 1^{er}-12), censurant le régime d'affiliation obligatoire à une corporation (*Gewerbeordnung*) affecte, à terme, l'autonomie de ce PFRLR (cette *Chronique*, n° 140, p. 130), en l'absence de publication de la traduction officielle des textes allemands prévue par les lois du 1^{er} juin 1924. Les traductions officieuses pérennes (cons. 3 et 12), qui visent une part importante de ce droit, portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité de la loi (cons. 3 et 12), qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789. L'avertissement du juge est clair, même si, en l'espèce, il s'est placé du point de vue de la liberté d'entreprise (cons. 11). V. *Droits et libertés*. *Habilitation législative*. Loi. QPC.

– *Droit local corse*. V. *Loi de finances*.

– *Libre administration*. Le renvoi par la loi du 3 juin 2012 relative au Grand Paris à un décret en Conseil d'État, concernant des modalités d'application, n'a pas eu pour effet, selon le Conseil constitutionnel (2012-277 QPC) (*JO*, 6-10), de « priver de garanties légales les exigences » découlant de ce principe de constitutionnalité.

– *Naissance de communes*. Un arrêté du préfet des Hautes-Alpes, en date du

9 novembre, porte création de la commune nouvelle de Saint-Bonnet-en-Champsaur (*JO*, 14-12). Celle de Saint-Germain-Nuelles a été constituée par arrêté du préfet du Rhône, le 12 novembre (*JO*, 21-12).

– *Représentations communales dans les communautés de communes et d'agglomération*. Une loi 2012-1561 du 31 décembre en détermine les modalités (*JO*, 1^{er}-1).

COMMISSIONS

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Mai-juin 2012 : refus par le gouvernement de l'audition d'un ministre par une commission parlementaire », *Constitutions*, 2012, p. 423 ; J. Benetti, « L'ouverture à la presse des débats de la commission des lois de l'Assemblée nationale », *ibid*, p. 419 ; Rapport d'information de M. Jean-Jacques Urvoas portant contribution de la commission des lois au débat sur la rénovation de la vie publique (*AN*, n° 249).

– *Article 42, alinéa 1^{er} C*. La décision 655 DC du Conseil a sanctionné la méconnaissance de la nouvelle rédaction de l'article 42, alinéa 1^{er} C issue de la révision du 23 juillet 2008, aux termes de laquelle la discussion en séance porte désormais « sur le texte adopté par la commission », et il a censuré l'ensemble de la loi Duflot relative à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social. En raison de la précipitation qui a dominé la procédure, la commission compétente du Sénat, réunie le matin du 11 septembre, avait adopté le projet après avoir approuvé les amendements du rapporteur. Mais elle n'avait pas présenté formellement son propre texte, de sorte que la discussion s'est engagée le soir sur le projet dans le texte déposé par le gouvernement, nonobstant l'exception

d'irrecevabilité déposée par l'opposition. C'est ce bricolage que le Conseil constitutionnel a sanctionné en décidant que la loi avait été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution.

C'est la 17^e censure totale prononcée et la 8^e pour un motif de procédure (la dernière visait la violation de la priorité sénatoriale : 632 DC du 23 juin 2011) (cette *Chronique*, n° 139, p. 142).

– *Avis. V. Loi organique.*

176 – *Commission spéciale.* La demande de constitution présentée par le président du groupe UMP à l'Assemblée, à propos de l'examen du projet de loi « mariage pour tous » (art. 31 RAN) a été contestée par le président du groupe SRC. L'Assemblée s'y est refusée, le 13 novembre (*JO*, 13-11).

– *Présidents des commissions des finances.* Il appartient à chacun d'entre eux, membres de l'opposition, on le sait, de désigner un membre du Haut Conseil des finances (art. 11-2^e de la LO du 17 décembre) (*JO*, 18-12).

V. Loi de finances. Loi organique. Opposition. Parlement. Président de la République. Séparation des pouvoirs.

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Assemblée nationale.* La commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés proposée par le groupe écologiste dans le cadre de son droit de tirage (art. 141 RAN) a été décidée le 5 décembre, 38 députés seulement, de droite, s'y étant opposés (il en aurait fallu 345, les 3/5). Cette initiative des écologistes n'a pas rencontré d'adhésion de la part des autres groupes de gauche

qui se sont abstenus tout en exprimant de fortes réserves sur son opportunité en raison des travaux menés par la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement présidée par M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois.

– *Sénat.* Lors de sa réunion constitutive, le 10 octobre, la commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé a élu président M. Alain Milon (UMP, Vaucluse) et M. Jacques Mézard (RDSE, Cantal) rapporteur.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* S. Lebedel, *Le Précédent dans les décisions des Cours constitutionnelles. Étude comparée des expériences française, espagnole et italienne de justice constitutionnelle*, thèse, Toulon, 2012; K. Roudier, *Le Contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste. Étude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, préface J.-L. Debré, M. Baudrez et Th. Di Manno, LGDJ et CC, 2012; « *Amicus curiae* dans l'affaire de la pénalisation de la négation du génocide arménien », *Constitutions*, 2012, p. 390 et 393; « Le Conseil constitutionnel et le droit administratif » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, 2012; « Regards croisés du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle » (colloque d'Évry), *LPA*, 5-12; « Le Conseil constitutionnel, gardien des libertés publiques ? », *Jus Politicum*, vol. IV, 2012.

– *Chr. Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, 2012, p. 227; *RFDC*, 2012, p. 851.

– *Décisions. V. Tableau ci-contre.*

- 4-10 2012-233 L, (JO, 6-10) Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.
AN, Vaucluse 5^e (JO, 6-10). V. *Contentieux électoral*.
2012-277 QPC, Syndicat des transports d'Île-de-France (JO, 6-10). V. *Collectivités territoriales*. QPC.
2012-278 QPC, École nationale de la magistrature (JO, 6-10). V. *QPC et ci-dessous*
2012-279 QPC, Gens du voyage (JO, 6-10). V. *Droits et libertés*. QPC. *Vote et ci-dessous*.
- 11-10 Nomination de rapporteurs adjoints (JO, 6-10)
2012-234 L, (JO, 12-10). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.
AN, Val-d'Oise 7^e (JO, 12-10). V. *Contentieux électoral*.
AN, Loiret 6^e (JO, 12-10). V. *Contentieux électoral*.
- 12-10 2012-280 QPC, Canal + (JO, 13-10). V. *Droits et libertés*. QPC.
2012-281 QPC, France Télécom (JO, 13-10). V. *QPC*.
- 18-10 AN, Hauts-de-Seine 13^e à AN, Polynésie française 3^e (JO, 19-10). V. *Contentieux électoral*.
- 24-10 2012-655 DC, Loi Duflo I (JO, 27-10). V. *Bicamérisme. Ministres. Premier ministre. Séance*.
2012-656 DC, Loi sur les emplois d'avenir (JO, 27-10). V. *Loi*.
AN, Hérault 6^e (JO, 26-10). V. *Contentieux électoral*.
AN, Hauts-de-Seine 9^e à AN, Hérault 1^{re} (JO, 26-10). V. *Contentieux électoral*.
- 20-11 AN, Yvelines 1^{re} à AN, Lot-et-Garonne 3^e (JO, 22-11). V. *Contentieux électoral*.
- 22-11 2012-235 L, (JO, 24-11). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.
2012-236 L, (JO, 24-11). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.
- 23-11 2012-282 QPC, Association France Nature Environnement (JO, 24-11). V. *Droits et libertés*. *Loi*. QPC.
2012-283 QPC, Monuments naturels et sites (JO, 24-11). V. *Droits et libertés*. *Loi*. QPC.
2012-284 QPC, Expertise (JO, 24-11). V. *Droits et libertés*. *Loi*. QPC.
- 29-11 AN Saint-Pierre-et-Miquelon à AN Seine-Saint-Denis, 8^e (JO, 1^{er}-12). V. *Contentieux électoral*.
2012-657 DC, Loi relative à la journée nationale du 19 mars (JO, 7-12).
- 30-11 2012-285 QPC, Code des professions en droit alsacien-mosellan (JO, 1^{er}-12). V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés*. *Loi*. QPC. *République et ci-dessus*.
- 7-12 2012-286 QPC, Redressement judiciaire (JO, 8-12). V. *Autorité judiciaire. Droits et libertés*. *Loi et ci-dessus*.
AN Bouches-du-Rhône 8^e à AN Seine-Saint-Denis, 5^e (JO, 8-12). V. *Contentieux électoral*.
- 13-12 2012-658 DC, LO relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (JO, 18-12). V. *Commissions. Loi de finances. Séparation des pouvoirs*.
2012-659 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. V. *Amendements*. *Loi de financement de la sécurité sociale*.
- 14-12 AN Hauts-de-Seine, 12^e à AN Sarthe 5^e (JO, 16-12). V. *Contentieux électoral*.

- 27-12 2012-284 QPC, Expertise (*JO*, 29-12) V. *QPC*.
2012-663 DC, LO relative à la nomination du Directeur général de la société anonyme BPI-Groupe (*JO*, 1^{er}-1). V. *Loi organique*.
- 29-12 2012-662 DC, Loi de finances pour 2013 (*JO*, 30-12). V. *Amendements. Loi de finances*.
2012-661 DC, Loi de finances rectificative pour 2012 (*JO*, 30-12). V. *Loi de finances*.

178

– *Membres de droit*. Outre une cérémonie privée, organisée par le président Debré, le 3 décembre, réunissant des fidèles de M. Chirac, à l’occasion de son 80^e anniversaire, M. Sarkozy a siégé, de manière sélective, aux audiences au titre de l’article 61-1C, les 4 octobre (278 QPC), 30 novembre (285 QPC) et 6 décembre (287 QPC) (cette *Chronique*, n° 144, p. 167). L’obligation de réserve de M. Sarkozy ayant été mise en cause en raison de son intervention dans la crise de l’UMP, la porte-parole du gouvernement, Mme Vallaud-Belkacem, a observé, le 28 novembre, que les propos rapportés n’avaient pas été publics (BQ, 29-11). Le président Debré s’est exprimé dans le même sens. Quant au président Giscard d’Estaing, il demeure fidèle au contrôle de la loi par vote d’action, sauf lors de l’examen de loi de finances de l’année (662 DC) et de la 3^e loi de finances rectificatives (661 DC).

V. Élection présidentielle.

– *Procédure*. Le Conseil a statué *ultra-petita* s’agissant notamment d’une disposition fiscale propre à la Corse (662 DC) et délivré un avertissement (2012-285 QPC).

La motivation de la décision 657 DC du 29 novembre, loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir, se borne à constater que la proposition dont elle est issue a été adoptée sans modification par l’Assemblée

nationale le 22 janvier 2002, puis, sans modification, par le Sénat le 8 novembre 2012 conformément à l’article 45C, et que cette procédure n’est contraire à aucune disposition constitutionnelle. Elle ne répond pas aux griefs de la saisine qui auraient mérité que soit expliqué et justifié le paradoxe d’une loi adoptée après un tel délai et la différence des règles de caducité de l’Assemblée et du Sénat. Il en va de même, sur le fond, du grief visant l’absence de caractère normatif de cette loi mémorielle.

V. *Bicamérisme. Collectivités territoriales. Contentieux électoral. Droits et libertés. Loi de finances. Loi organique. QPC. Vote*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Tradition*. Le Conseil n’a pas été réuni lors de la dernière semaine de l’année civile.

V. *Gouvernement. Loi. Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

– *Président*. Il est appelé à nommer un membre du Haut Conseil des finances publiques (art. 11-3^e de la LO du 17 décembre) (*JO*, 18-12).

V. *Loi organique. Parlement. Séparation des pouvoirs*.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. B. Stirn, « Constitution et droit administratif », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, 2012, p. 7 ; S. Rials, *Textes constitutionnels français*, PUF, « Que sais-je ? », 24^e édit., 2012.

– *Charte de l’environnement*. La loi 2012-1450 du 27 décembre met en œuvre le principe de participation, défini à l’article 7 de ladite Charte (JO, 28-12).

V. *Habilitation législative*. QPC.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le Conseil constitutionnel et le statut des suppléants parlementaires », *LPA*, 22-11.

– *Élection présidentielle*. Pour entrave à l’action d’une déléguée du Conseil constitutionnel, lors du premier tour, le 22 avril, M. Cunin, maire de Pont-sur-Seine (Aube), a été condamné par le tribunal correctionnel de Châlons-en-Champagne à une amende de 5 000 € (*L’Est-Éclair*, 25-10) (cette *Chronique*, n° 142, p. 164).

– *Élections législatives*. Le Conseil constitutionnel a déjà annulé trois élections sur les 108 protestations dont il était saisi. Deux de ces élections l’ont été pour le même motif, le 18 octobre : le suppléant de M. Patrick Devedjian (UMP, Hauts-de-Seine, 13^e) et celui de M. Henri Plagnol (UDI, Val-de-Marne, 1^{re}) (cette *Chronique*, n° 143, p. 177) étaient déjà remplaçant d’un sénateur car ils figuraient immédiatement après l’élu sur la liste des candidats, et ils étaient donc inéligibles aux termes de l’article LO 134 du code électoral ; le fait que le suppléant de M. Devedjian ait renoncé à sa qualité de

remplaçant éventuel d’un sénateur est sans portée, aucun texte ne prévoyant une telle démission. À cette occasion, le Conseil a prononcé un non-lieu à statuer sur la QPC visant l’article LO 134 posée en défense par les deux députés, cette disposition ayant précédemment été déclarée conforme. Le cas du scrutin de liste, où il n’y a pas, à proprement parler, de suppléant, aurait peut-être mérité un examen complémentaire ?

La troisième décision vise l’élection de Mme Dolorès Roqué, députée SRC de l’Hérault (6^e) qui a été annulée le 24 octobre en raison des irrégularités substantielles affectant 23 procurations, alors que la candidate ne l’avait emporté qu’avec 10 voix d’avance au second tour.

Bien qu’elle rejette le compte de campagne de M. Maurice Leroy (UDI) en raison de promotions publicitaires à son profit du conseil général qu’il préside, la décision du 29 novembre (Loir-et-Cher, 3^e) juge qu’eu égard à l’écart des voix, cette méconnaissance de l’article L 52-8 du code électoral, « pour regrettable qu’elle soit », n’a pas eu d’influence déterminante sur le résultat ; d’autre part, le rejet de son compte n’entraîne pas d’inéligibilité (art. LO 136-1) en l’absence de « volonté de fraude » et le manquement n’étant pas d’une « particulière gravité ». V. *Élection présidentielle*. *Élections*.

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Article 50-1 C*. La déclaration a porté, le 2 octobre, à l’Assemblée nationale, sur les nouvelles perspectives européennes. Elle a été suivie d’un débat.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. P.-L. Frier (†) et J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, 7^e édit., 2012.

DROIT COMMUNAUTAIRE
ET EUROPÉEN

– *Bibliographie.* L. Burgorgue-Larsen, *La Convention européenne des droits de l'homme*, LGDJ, 2012. D. Siritzky, *Parlons Europe en 30 questions*, La Documentation française, 2012. E. von Bardeleben, F. Donnat et D. Siritzky, *La Cour de justice de l'Union européenne et le Droit du contentieux européen*, La Documentation française, 2012. B. Stirn, *Vers un droit public européen*, Montchrestien, 2012.

180 – *Chr.* Jurisprudence européenne comparée (2011), *RDP*, 2012, p. 1723; *Ibid.*, p. 1459; CJUE.

– *Distinction.* Le prix Nobel de la paix a été attribué le 12 octobre à l'Union européenne (*Le Monde*, 14/15-10).

En présence de la chancelière Merkel et du président Hollande, debout, bras levés et joints un instant, il sera remis aux présidents du Conseil européen, de la Commission et du Parlement européen, à Oslo, le 10 décembre (*Le Monde*, 12-10).

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Th. S. Renoux et M. de Villiers (dir.), *Code constitutionnel*, Lexis Nexis, 5^e édit., 2013; G. Drago, « La mutation des sources en droit du contentieux constitutionnel », *Revue de droit d'Assas*, octobre 2012, p. 47; E. Zoller, « La mutation des sources du droit constitutionnel », *ibid.*, p. 33.

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie.* M.-L. Dussart, « La garantie de la propriété à l'épreuve de la QPC », *RFDC*, 2012, p. 799; J.-L. Gillet, Ph. Chaudon et W. Mastor, « Terrorisme et liberté », *Constitutions*,

2012, p. 403; D. de Béchillon, J. Fourvel et M. Guyomar, « L'entreprise et les droits fondamentaux : le procès équitable », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n^o 37, 2012, p. 157; N. Guimezanes, « La régularisation des étrangers en situation irrégulière », *JCP*, n^o 50, p. 2242, 10-12; M. Guerrini, « Les moyens périphériques aux droits et libertés que la Constitution garantit », *RDP*, 2012, p. 1639; L. Guilloud, « Le droit au juge dans l'Union européenne : passe, impair et manque », *ibid.*, p. 1699; E. Maignon, « Regards sur la servitude humaine » (CEDH, 11-10), *LPA*, 12-12.

– *Droit à un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Selon le Conseil constitutionnel, « il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer » ce droit (2012-2013 QPC) (*JO*, 24-11). *V. Autorité judiciaire.*

– *Égalité des sexes.* Conformément à une circulaire du Premier ministre, en date du 23 août 2012 (cette *Chronique*, n^o 144, p. 170), des ministres acceptent de participer à des stages de sensibilisation contre le sexisme (*Le Figaro*, 25-10).

Au surplus, le principe de parité retenue pour la composition du Haut Conseil des finances publiques (art. 11 de la LO du 17 décembre) (*infra*) a retenu un système de tirage au sort, dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État, de manière à le maintenir, après renouvellement.

– *Égalité devant la loi : égale admissibilité aux emplois publics (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Les règles relatives au recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire, et celle, en particulier de la bonne moralité, sont destinées à assurer ledit principe et « concourir à

l'indépendance de l'autorité judiciaire » (2012-278 QPC) (*JO*, 6-10). Les candidats doivent, en particulier « respecter les devoirs qui s'attachent à leur état ». Une telle appréciation ne relève pas du législateur organique, mais de l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif. Par suite, ledit législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.

– *Égalité devant la loi et les charges publiques (art. 6 et 13 de la Déclaration de 1789). V. Loi de finances.*

– *Égalité devant la loi, principe du contradictoire et respect des droits de la défense (art. 6 et 16 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 2012-284 QPC (*JO*, 24-11), le juge a déclaré la non-conformité du terme « avocats » figurant à l'article 161-1, alinéa premier du code de procédure pénale, en matière d'expertise décidée par une juridiction d'instruction, au motif d'une différence de traitement entre les parties, selon qu'elles sont représentées ou non par un avocat.

Autrement dit, « le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales » (cons. 3). *V. Autorité judiciaire. QPC.*

– *Indépendance et impartialité (art. 16 de la Déclaration de 1789).* La décision « Canal + » (2012-280 QPC) (*JO*, 13-10) se prononce sur les compétences dévolues à une autorité administrative indépendante, l'Autorité de la concurrence en l'espèce, chargée de délivrer une autorisation de concentration et de la sanctionner (art. L 461-1, § 2 du code de commerce), à la lumière de la décision

de principe CSA du 17 janvier 1989 (cette *Chronique*, n° 50, p. 199).

Sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le principe de la séparation des pouvoirs « ne fait obstacle à ce qu'une Autorité, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garanties » (cons. 16). Sous cet aspect, doivent être respectés : le principe de la légalité des délits et des peines ; les droits de la défense ; ceux d'indépendance et d'impartialité (cons. 16). Au terme de l'analyse, il apparaît que la composition de l'Autorité de la concurrence et les obligations pesant sur ses membres « ne méconnaissent pas les principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante » (cons. 19). La distinction opérée entre ses fonctions de poursuite et d'instruction et les pouvoirs de sanction ressortissent à la même finalité (cons. 21).

– *Interdiction de l'esclavage et du travail forcé (art. 4 CEDH).* La France a été condamnée, le 11 octobre, par la Cour de Strasbourg, pour n'avoir pas mis en place « un cadre législatif et administratif permettant de lutter efficacement contre la servitude et le travail forcé », sur recours de Mme Chantal Nsamirizi, esclave domestique (*Le Monde*, 14/15-10).

– *Liberté d'aller et venir et respect de la vie privée (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a rendu une décision *a minima* concernant le statut des gens du voyage (2012-279 QPC) (*JO*, 6-10). Outre la censure de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 relatif à l'inscription

sur une liste électorale (V. *Vote*), le juge a déclaré contraire à la Constitution, les articles 4 et 5 concernant le titre de circulation imposé à ces personnes. Au premier cas, la distinction opérée par le législateur selon que celles-ci justifient ou non des ressources régulières, à l'origine d'obligations différentes quant au visa délivré par l'autorité administrative, n'est pas en « rapport direct » avec la finalité poursuivie par le législateur. Au second cas, l'exigence du visa par l'autorité administrative, tous les trois mois et la peine d'un an d'emprisonnement pour absence du carnet de circulation portent une « atteinte disproportionnée » à la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle.

En revanche, il appartient au législateur, selon une démarche classique du juge constitutionnel, « d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré » (art. 1^{er} et 6 de la Déclaration de 1789 et art. 1^{er} et 34 C). Par suite, les mesures de police administrative susceptibles d'affecter, en l'espèce, les libertés garanties susmentionnées, « doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionné à cet objectif ».

Par voie de conséquence, le principe même du titre de circulation applicable aux gens du voyage circulant en France est conforme dès lors que « le législateur a entendu permettre à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée » ; que ces dispositions sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui disposent ou non d'un domicile fixe. Bref, la distinction « repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct

avec le but que s'est assigné le législateur ; aucune discrimination fondée sur une origine ethnique » n'est à relever (cons. 18). Il suit de là que l'obligation de rattachement à une commune (art. 7 de la loi du 3 janvier 1969) est conforme à la Constitution. V. *Loi. Vote*.

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789)*. À la faveur d'une décision 2012-280 QPC (*JO*, 13-10), le Conseil rappelle (cette *Chronique*, n° 143, p. 181) qu'il est loisible au législateur d'apporter à cette liberté des « limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » (cons. 8). À ce titre, l'Autorité de la concurrence (art. L. 430-8, § IV du code de commerce) est habilitée à retirer une autorisation de concentration, en vue d'assurer le respect effectif des injonctions, prescriptions ou engagements dont sont assorties les autorisations de concentration (cons. 9).

À l'opposé, en vue d'assurer la protection du cadre de vie contre les atteintes découlant de dispositifs de publicité extérieure, un régime d'autorisation préalable a été institué par le législateur ; lequel n'a pas porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui ne serait pas justifiée par les objectifs qu'il s'est assignés et proportionnés à cette fin (2012-282 QPC, cons. 27) (*JO*, 24-11).

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789) et droit local alsacien-mosellan (lois du 1^{er} juin 1924)*. Sur renvoi du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la constitutionnalité des articles 100 f et 100 s, 3^e alinéa, du code des professions (*Gewerbeordnung*) applicable dans les départements rhénans

et mosellan. L'affiliation obligatoire des professions à une corporation relevant de l'artisanat a été censurée. Car les artisans sont, au surplus, immatriculés aux chambres de métiers. De sorte qu'une atteinte disproportionnée est portée à la liberté d'entreprendre, selon la jurisprudence classique susmentionnée (2012-289 QPC, cons. 11) (*JO*, 1^{er}-12).
V. *Collectivités territoriales*.

– *Liberté d'expression* (art. 11 de la *Déclaration de 1789*). S'agissant de l'installation de dispositifs de publicité extérieure, l'autorisation administrative préalable ne peut porter sur le contenu des messages publicitaires, a jugé le Conseil constitutionnel (2012-282 QPC) (*JO*, 24-11).

– *Principes de participation du public* (art. 7 de la *Charte de l'environnement de 2005*). Le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité l'article L. 120-1 du code de l'environnement limitant ce principe aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics (2012-282 QPC, cons. 17) (*JO*, 24-11).

– *Sécurité et lutte contre le terrorisme*. La loi 2012-1432 du 21 décembre a été promulguée, sans être déferée au juge constitutionnel (*JO*, 22-12). Elle porte notamment création de la mention «*mort pour le service de la Nation*» (nouvel art. L. 492 ter du code des pensions militaires) en souvenir des tueries de Montauban et de Toulouse de mars dernier.

V. *Habilitation législative. Loi. QPC*.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. «*Élection présidentielle*», in «*Élections 2012 ; enseignements,*

stratégies», *RPP*, n° 1063-1064, août-septembre 2012, p. 18; E. Dupin, M. Gauthet, R. Hureauux, S. Rozès, P. Thibaud, «*L'année présidentielle*», *Le Débat*, n° 171, septembre-octobre 2012; Centre Léon-Duguit de l'université d'Évry, «*Regards du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle*», *LPA*, 5-12.

– *Rejet d'un compte de campagne*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le 21 décembre le compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy. Elle a réformé le compte en y inscrivant des «*dépenses à finalité électorale*» qui n'y figuraient pas et qui entraîneront un dépassement du plafond autorisé. Ces dépenses avaient été prises en charge par l'UMP, ou, antérieures à la candidature officielle, concernaient ses activités de président, notamment les déplacements dont la Cour des comptes a relevé l'augmentation (V. *Président de la République*) et qui avaient d'ailleurs été contestés par le mandataire de M. François Hollande auprès de la CNCCFP (cette *Chronique*, n° 141, p. 185). M. Sarkozy a décidé de faire appel du rejet devant le Conseil constitutionnel... dont il est membre de droit.

V. Contentieux électoral.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Bibliographie*. «*Élections législatives*», in «*Élections 2012 ; enseignements, stratégies*», *RPP*, n° 1063-1064, p. 120.

– *Élections partielles*. À la suite des décisions d'annulation du Conseil constitutionnel, trois d'entre elles se sont déroulées. À l'issue du scrutin de ballottage, le 16 décembre, l'UMP a conservé le siège des Hauts-de-Seine (13^e) et conquis celui du Val-de-Marne (1^{re})

sur l'UDI et celui de l'Hérault (6^e) sur la députée socialiste sortante (*Le Monde*, 18-12).

V. Contentieux électoral.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élection partielle*. Mme Anne Emery-Dumas (s) a été élue le 2 décembre, sénatrice de la Nièvre en remplacement de M. Boulaud (s) qui avait démissionné de son siège le 1^{er} octobre (*JO*, 4-12).

V. Sénat.

184

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie*. A. Levade, « TSCG et Constitution française : quand l'interpénétration fait compatibilité ! », *Constitutions*, 2012, p. 575 ; « Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles » (Conseil constitutionnel et Cour constitutionnelle fédérale allemande), dossier, *RFDA*, 2012, p. 1043 et 1058.

– *Autorisation de ratification*. Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (653 DC) (cette *Chronique*, n° 144, p. 172), la loi 2012-1171 du 22 octobre autorise le président de la République à ratifier le traité de discipline budgétaire (TSCG) (*JO*, 23-10). Dans cette perspective, l'Assemblée nationale a adopté, le 27 novembre, une résolution européenne sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen (art. 88-4 C) (*JO*, 14-12).

V. Loi de finances. Loi organique.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. J. Benetti, « Les premiers pas du nouveau gouvernement devant les assemblées », *Constitution*, 2012, p. 418.

– *Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP)*. Un décret 2012-1199 du 30 octobre, en porte création (*JO*, 31-10@3). Présidé par le Premier ministre, composé de l'ensemble des ministres et du ministre délégué chargé du budget (art. 2), il fixe les orientations de la politique gouvernementale relative aux administrations publiques (art. 1^{er}). M. Ayrault a décidé de la réunir chaque mois. Par suite, le décret 2012-1198 du 30 octobre crée un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au SGG (*JO*, 31-10@2). Il se compose de deux directions interministérielles en charge de la modernisation de l'action publique et des systèmes d'information et de communication de l'État (arrêté du 30 octobre, *JO*, 31-10@4). La *RGPP* a vécu.

– *Comités interministériels*. Une réunion de travail a réuni autour du Premier ministre, les ministres intéressés, le 22 octobre, à propos de la compétitivité de l'économie française ; le 6 novembre, au lendemain de la remise du rapport Gallois sur ce thème ; le 30 novembre à propos des droits de la femme. Un comité de politique pénale relatif à la Corse s'est tenu par ailleurs le 22 octobre, après l'assassinat d'un avocat du barreau d'Ajaccio (*Le Monde*, 24-10).

V. *Conseil des ministres. Ministres. Premier ministre. Présidence de la République.*

GROUPES

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques », *Constitutions*, 2012, p. 416.

– *Déclarations*. Hors le groupe socialiste, le groupe UMP du Sénat s’est déclaré groupe d’opposition, les autres groupes se sont rangés sous la dénomination groupes minoritaires, le 1^{er} octobre (*JO*, 4-10).

– *Opposition communiste*. Le groupe communiste (CRC) appartient à la majorité sénatoriale, mais non à la majorité gouvernementale. L’exception d’irrecevabilité qu’il a déposée à l’encontre de la proposition de loi socialiste de transition vers un système énergétique sobre a été adoptée le 30 octobre, par 189 voix (UMP, UDI-UC et CRC) contre 156. La même coalition s’est retrouvée le 7 novembre pour repousser, par 189 voix contre 152, le projet de loi relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques pour 2012-2017 (les députés communistes avaient également voté contre, le 23 octobre), puis le projet de loi de financement de la sécurité sociale, le projet de loi de finances pour 2013 et le projet de loi de finances rectificative.

– *Scission*. Le *JO* du 28 novembre publie la constitution d’un groupe Rassemblement-Union pour un mouvement populaire; présidé par M. François Fillon, il comprend 67 membres et 1 apparenté (70 plus 3 au 31-12), et réduit l’effectif du groupe de l’Union pour un rassemblement populaire, dont ils sont issus, de 194 membres à 117.

– *Sénat*. Le groupe de l’Union centriste et républicaine prend la dénomination de groupe de l’Union des démocrates et indépendants-UC (UDI-UC), suite au lancement officiel du parti du même nom, le 21 octobre. Son effectif passe à 32 membres avec l’adhésion de Mme Chantal Jouanno, sénatrice de Paris, qui quitte l’UMP (*JO*, 24-10).

V. Majorité.

HABILITATIONS LÉGISLATIVES

– *Ordonnance (art. 38 C)*. L’accession du département de Mayotte au statut de région ultra-périphérique au sein de l’Union européenne, le 1^{er} janvier 2014, habilite le gouvernement à agir sur ce fondement (art. 27 de la loi précitée du 20 novembre) (*JO*, 21-11), sans préjudice de celle relative à la Guyane et à la Martinique (*V. Collectivités territoriales*). Par ailleurs, une ordonnance 2012-1240 du 8 novembre porte transposition de la directive communautaire du 24 novembre 2010 relative aux valeurs immobilières (*JO*, 9-11).

En dernier lieu, le gouvernement est autorisé à modifier la partie législative du code de la sécurité intérieure et celle du code de la défense (art. 11 de loi 2012-1432 du 21 décembre relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme) (*JO*, 22-12).

– *Ordonnance et Charte de l’environnement*. La loi 2012-1460 du 27 décembre qui met en œuvre le principe de participation du public défini à l’article 7 de ladite Charte renvoie, au surplus, à une délégation législative (art. 12) (*JO*, 28-12).

– *Ordonnance et droit pénal*. En application de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 (art. 199) une ordonnance 2012-1218 du 2 novembre porte réforme pénale en matière maritime (*JO*, 3-11). Or, la tradition républicaine, à ce jour, soustrayait semble-t-il le droit pénal à une habilitation législative conférée au gouvernement.

– *Ordonnance sur ordonnance (art. 74-1 et 38 C)*. Outre l’habilitation ultramarine (art. 74-1 C), le gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l’article 38 C, à étendre et adapter à la

Nouvelle-Calédonie, des dispositions législatives (art. 28 de la loi 2012-1270 du 20 novembre relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer) (*JO*, 21-11).

– *Ordonnance ultramarine (art. 74-1C)*. L'ordonnance 2012-1222 du 2 novembre porte extension et adaptation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de dispositions du droit civil et du droit de l'action sociale relatives à la protection juridique des majeurs (*JO*, 3-11).

186

V. *Collectivités territoriales. Loi. Pouvoir réglementaire*.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. M. Launay, député (Lot, 2^e) (s), a été condamné par la cour d'appel d'Agen pour harcèlement moral envers son ancienne assistante parlementaire (*Le Point*, 18-10).

La cour d'appel de Bordeaux a confirmé, le 30 octobre, la peine de deux mois de prison avec sursis prononcée à l'encontre de M. Christian Bourquin, sénateur (RDSE) des Pyrénées-Orientales, pour favoritisme alors qu'il présidait le conseil général de ce département (*BQ*, 31-10).

– *Levée de l'immunité*. Considérant que la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Jean-Noël Guérini, sénateur (s) des Bouches-du-Rhône, « indique précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués », le bureau du Sénat a autorisé le 12 décembre (*JO* du 13) son placement en garde à vue (cette *Chronique*, n° 142, p. 167).

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. D. Connil, « À propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *RFDC*, 2012, p. 733.

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Article 40 C*. Bien que la proposition relative à l'abrogation du conseiller territorial, adoptée par le Sénat, créé une charge supplémentaire et n'eût pas franchi l'obstacle de l'article 40 à l'Assemblée nationale, selon le président de la commission des finances de celle-ci, le 15 novembre, l'irrecevabilité ne peut plus être soulevée car elle doit l'être devant la première assemblée saisie. Le président Bartolone a déploré à cette occasion l'inégalité entre les deux assemblées devant l'application de l'article 40 C.

LOI

– *Bibliographie*. *L'Écho des lois*, La Documentation française, 2012.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides*. Au titre de la procédure de la QPC, pour la période considérée, six d'entre elles ont été censurées en tout ou partie par le Conseil constitutionnel; l'article 4 de la loi 69-3 du 3 janvier 1969 (des mots), l'article 5 et l'article 10 (des mots) (2012-279 QPC) (*JO*, 6-10); l'article L. 120-1 du code de l'environnement et l'article L. 341-13 dudit code (2012-283 QPC) (*JO*, 24-11); l'article 161-1 du code de procédure pénale (le mot *avocats*) (2012-284 QPC) (*JO*, 24-11); l'article 100 *fet* et le 3^e alinéa de l'article 100 *s* du code alsacien-mosellan des professions (*Gewerbeordnung*) (2012-285 QPC) (*JO*, 1^{er}-12) et deux mots de l'article L. 631-5 alinéa premier, du code de commerce

(286 QPC) (*JO*, 8-12) (cette *Chronique*, n° 144, p. 175). V. *Droits et libertés*. QPC.

– *Avis du Conseil d'État* (art. 39 C). Le Conseil constitutionnel (658 DC) a rappelé (3 avril 2003, cette *Chronique*, n° 106, p. 187), lors de l'examen du projet de LO relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, « que si le Conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est loisible d'en modifier le contenu c'est, comme l'a voulu le constituant, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État; que, par suite l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le Conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation » (cons. 51). Dès lors, l'avis du Haut Conseil des finances publiques est joint au projet de loi lors de la saisine du Conseil d'État (art. 13 et 14 de la LO déferée).

L'avis ne peut être rendu avant l'adoption en première lecture du projet de loi de finances rectificative ou en matière sociale. L'article 15 de la loi a donc été censuré (cons. 53).

En revanche, si, par suite des circonstances, l'avis dudit Haut Conseil venait à être rendu postérieurement à celui du Conseil d'État, il appartiendrait au Conseil constitutionnel, au terme d'une démarche prétorienne, d'apprécier le cas échéant, le respect des dispositions susmentionnées des articles 13, 14 et 15, « au regard des exigences de la continuité de la vie des Nations » (cons. 54).

– *Contrats d'avenir*. La décision 656 DC du 24 octobre a validé les dispositions contestées de la loi portant création des emplois d'avenir, mais elle a formulé d'office une réserve concernant les emplois d'avenir conclus avec une personne publique; ceux-ci constituent des

emplois publics au sens de l'article 6 DDH, et doivent donc être pourvus, s'ils sont à durée indéterminée, en fonction de la capacité, des vertus et des talents: compte tenu de la nature des bénéficiaires, ils ne peuvent être conclus que pour une durée déterminée.

– *Déclassement*. De manière ordinaire, le Conseil (658 DC) a procédé au déclassement de dispositions législatives n'ayant pas le caractère organique. La nomination par exemple de membres du Haut Conseil par les présidents des assemblées et ceux des commissions des finances, après audition, a trait au fonctionnement des assemblées et revêt, en conséquence, un caractère législatif (cons. 40).

V. *Collectivités territoriales. Habilitation législative. Loi de finances. Loi organique*.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Cavaliers sociaux*. Outre l'article 25 de la LFSS pour 2013 relatif à la taxation des boissons énergisantes, jugé sans rapport avec l'objectif poursuivi s'agissant des boissons sans alcool, la décision 659 DC du 13 décembre a relevé 5 articles (dont 3 d'office) dont les dispositions n'ont pas leur place dans une telle loi.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. J.-B. Mattreit, « La discipline budgétaire européenne », *RFPP*, n° 120, novembre 2012, p. 167; M. Bouvier, « La règle d'or: d'un imaginaire financier à une mutation du pouvoir politique? », *Finances et Fiscalités publiques*, dossier: « Penser et agir autrement », décembre 2012, La Documentation française; Rapport Chartier, *AN*, n° 251, annexe 36, *Pouvoirs publics*, novembre 2012.

– *Cavaliers budgétaires*. L'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2012 ne concerne pas le domaine des lois de finances déterminé par la LOLF et a donc été adopté selon une procédure contraire à la Constitution, constate la décision 661 DC du 29 décembre. L'article 8 de la loi de finances pour 2013 relatif aux dons des personnes physiques aux partis politiques a été censuré par le Conseil constitutionnel (661 DC) étant « étranger au domaine des lois de finances ». Il en est allé de même, s'agissant de l'article 104, § I, concernant la participation de personnes privées et de collectivités territoriales au financement de travaux sur des habitations.

– *Conformité de la loi de finances pour 2013*. Ladite loi (2012-1509 du 29 décembre) a été promulguée (*JO*, 30-12) après l'examen de sa conformité par le Conseil constitutionnel (2012-662 DC). Sans préjudice d'une conformité sous réserve relative à la taxation des logements vacants (art. 16 de la loi déferée), ce dernier a censuré deux dispositions contraires au principe d'égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789) et les charges publiques (art. 13) : la fin du régime fiscal dérogatoire, soulevé d'office, applicable depuis 1802 (arrêté *Miot*) en matière de droit de succession des immeubles dans les départements de Corse (art. 14) et, de manière symbolique, la taxation à 75 % des hauts revenus, nonobstant la mise en garde antérieure du juge (cette *Chronique*, n° 144, p. 171) (art. 12).

De ce point de vue, au-delà du désaveu politique, le Conseil a fondé sa décision, moins sur le principe de la taxation que sur la modalité technique retenue, à savoir l'imposition par personne physique et non par foyer fiscal. Une telle démarche méconnaît à l'évidence l'exigence de prise en compte des facultés contributives.

D'autres dispositions ont été frappées

d'inconstitutionnalité, pour charge excessive au regard de la capacité contributive : les retraites chapeaux (art. 11, § 2D) ; le régime d'imposition des plus-values immobilières (art. 15) ; pour rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques : niches fiscales d'outre-mer (art. 73).

Par ailleurs, le Conseil a rappelé qu'en la matière il ne disposait pas « d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement », dès lors que les modalités retenues par la loi « ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé » (art. 9).

Autres démarches topiques, le Conseil a invoqué l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, désormais rattaché à la Déclaration de 1789 (*V. Collectivités territoriales*), pour tenir en échec une disposition qui, en raison de sa « contradiction », portait atteinte audit objectif (art. 11, § 1). Il a rappelé qu'il continue d'exercer un contrôle de la loi par voie d'exception, parallèlement à la procédure de la QPC (art. 3) (cette *Chronique*, n° 144, p. 167).

En dernier lieu, le juge a retenu selon la formulation classique la sincérité de cette loi de finances de l'année (cons. 10) et son adoption régulière, nonobstant l'adoption de la question préalable en nouvelle lecture par le Sénat, le 18 décembre, « dans les conditions où elle est intervenue » ; disposition qui était contestée par les requérants (cons. 6), à partir du moment où la Haute Assemblée avait repoussé la première partie du projet de finances, puis les conclusions de la commission mixte paritaire.

– *Innovation procédurale*. Pour la première fois, une séance publique sur la prise en compte des orientations budgétaires européennes par le projet de loi de finances a été organisée, le 15 octobre, à l'Assemblée (salle Lamartine) conformément à la logique de coordination du

TSCG. Mme Reding, vice-présidente de la Commission européenne, M. Laumassure et Mme Berès, présidents respectifs de la commission des budgets du Parlement européen et de la commission des affaires sociales et de l'emploi au Parlement européen, ont débattu avec les députés (*Débats*, p. 3657).

– *Loi de finances rectificative pour 2012*. La décision 661 DC du 29 décembre a censuré l'article 19 relatif à l'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières ayant fait l'objet d'une donation dans les dix-huit mois précédant la cession, au motif qu'en retenant comme valeur de référence la valeur des titres lors de l'acquisition par le donateur, le législateur fait peser sur le donataire une imposition sans rapport avec sa situation.

– *Loi de programmation des finances publiques*. La loi 2012-1558 du 31 décembre couvre la période allant de 2012 à 2017 (*JO*, 1^{er}-1). Elle définit les objectifs généraux des finances publiques en vue de leur équilibre structurel, conformément à l'article 3 du TSCG et de la LO du 17 décembre 2012.

– *Loi de règlement*. En vue de son dépôt, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis public « identifiant le cas échéant des écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques » (art. 23 I et II de la LO du 17 décembre) (*JO*, 18-12). L'avis tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles, au sens de l'article 3 du traité du 2 mars 2012 (TSCG) (cette *Chronique*, n° 144, p. 172).

– *Réserve parlementaire*. Le ministre de l'Intérieur précise la condition juridique des documents, selon le *distinguo* de la

CADA : lorsqu'ils sont produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ils ne sont pas communicables, au sens de l'article premier de la loi du 17 juillet 1978, à l'inverse des documents produits ou reçus par l'administration (AN, Q, 27-11).

V. *Loi organique*.

LOI ORGANIQUE

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « La LO de l'article 34 C », *Constitutions*, 2012, p. 562.

– *Conformité de la LO relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*. Après déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel (2012-658 DC), la LO 2012-1403 du 17 décembre (*JO*, 18-12), met en œuvre le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne, signé le 2 mars 2012, conformément à la seconde branche de l'alternance choisie (cette *Chronique*, n° 144, p. 172).

Il s'agit d'un « ensemble de dispositions encadrant et non pas contraignant les lois financières ; de règles de procédure, non de règles substantielles » (Rapport Eckert, AN, n° 244, p. 25).

I. Au prix d'une simplification, ladite LO renforce la programmation pluriannuelle des finances publiques (art. 34 C) ; la loi de programmation fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques, selon les modalités arrêtées (art. 1^{er}) ; les lois de finances comprendront un article liminaire présentant un tableau de synthèse relatif à l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif (art. 7)

II. « Le semestre européen », ou « le dialogue économique et budgétaire avec les

institutions européennes», est consacré : des débats peuvent être organisés au Parlement sur toutes décisions du Conseil de l'Union européenne adressées à la France en ce qui concerne les déficits excessifs (art. 10).

190 **III.** Un « organisme indépendant » est créé : le Haut Conseil des finances publiques placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le premier président de celle-ci. Le Haut Conseil comprend, en outre, quatre magistrats de la Cour, désignés par son premier président (V. *Séparation des pouvoirs*) ; quatre membres nommés respectivement par les présidents des assemblées parlementaires et les présidents des commissions des finances de chacune d'entre elles, ces personnalités qualifiées dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques, dépourvues de fonctions publiques électives, sont nommées après audition conjointe des commissions des finances et des affaires sociales de l'assemblée intéressée ; un membre nommé par le président du CESE et, en dernier lieu, le directeur général de l'INSEE.

Le principe de parité s'applique aux magistrats et aux personnes désignées par les assemblées (art. 11) (*supra*).

Le Haut Conseil est saisi par le gouvernement en vue d'apprécier la cohérence du projet de loi de programmation des finances envisagé au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France (art. 13). De la même façon, s'agissant des prévisions macroéconomiques afférentes au projet de loi de finances de l'année et celui de financement de la sécurité sociale (art. 14). Les avis du Haut Conseil sont rendus publics, ainsi que celui afférent à la loi de règlement (art. 23).

Le renouveau de la surveillance budgé-

taire tant au niveau européen que national, en vue de tendre à l'équilibre des finances publiques, débouche ainsi sur une nouvelle constitution financière. V. *Commissions. Loi. Loi de finances. Président de la République.*

– *Conformité de la LO relative à la nomination du directeur général de la S.A BPI-Groupe.* Après déclaration de conformité rendue par le Conseil constitutionnel (663 DC), la LO 2012-1557 du 31 décembre, d'origine parlementaire (proposition Urvoas) complète le tableau des emplois ou fonctions, visé par la LO du 23 juillet 2010 relative à l'application de l'article 13 C, alinéa 5, au terme duquel le pouvoir de nomination du président de la République est subordonné à l'avis public des commissions parlementaires compétentes (cette *Chronique*, n° 130, p. 192). La LO du 23 juillet 2010 avait inscrit dans ce tableau, le président du conseil d'administration de l'établissement OSEO ; lequel prend le nom d'établissement public Banque publique d'investissement (BPI-Groupe) selon la loi 2012-1559 du 31 décembre (*JO*, 1^{er}-1). Conformément au critère de l'importance, la nomination du directeur général de BPI-Groupe entre dans le champ d'application de l'article 13 C.

V. *Commissions. Droits et libertés. Loi. Loi de finances. Président de la République.*

MAJORITÉ

– *Discipline du groupe socialiste.* 20 députés SRC ont voté contre le projet autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG), le 9 octobre, et 9 se sont abstenus.

– *Divisions.* Sur ce même TSCG, 12 députés écologistes ont voté contre (3 pour et

2 abstentions), mais ils ont approuvé le lendemain la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui transpose le dispositif dudit traité; il en est allé de même au Sénat. Mais, si les sénateurs écologistes ont voté le 15 décembre l'ensemble de la loi de finances rectificative, ils en avaient auparavant repoussé la disposition essentielle du crédit d'impôt pour la compétitivité.

– *Doutes.* Le président du groupe écologiste au Sénat, M. Jean-Vincent Placé, s'est déclaré « de plus en plus perplexe » quant à la participation gouvernementale depuis « le virage post-rapport Gallois ». Au même moment, le président Hollande déclarait dans *Marianne* à propos de leur départ du gouvernement: « C'est possible », ajoutant toutefois « je ne le souhaite pas [...]. Dans tous les cas, pas de panique » (*Le Figaro*, 10/11-11).

V. *Groupes.*

MINISTRES

– *Bibliographie.* D. Labetoulle et J.-H. Stahl, « Pour un Tribunal des conflits sans garde des Sceaux », *RFDA*, 2012, p. 1173.

– *Condition individuelle.* Après la censure par le Conseil constitutionnel de la loi Duflot I (655 DC), M. Vidalies en a « assumé l'erreur » (*Le Monde*, 26-10). V. *Commissions.*

M. Montebourg, désavoué par le Premier ministre, le 30 novembre, dans le dossier Arcelor-Mittal, a présenté, le lendemain sa démission au chef de l'État; laquelle a été refusée. Quant à M. Valls, il a été rappelé à l'ordre par ce dernier lors de sa conférence de presse le 13 novembre (*Le Monde*, 15-11).

Pour la deuxième fois (cette *Chronique*, n° 143, p. 190), M. Montebourg a été condamné par le TGI de Paris, le 17 décembre, à verser des dommages et intérêts pour avoir porté atteinte à la présomption d'innocence du sénateur Guérini (s) (*Le Monde*, 19-12).

– *Solidarité.* M. Peillon, pour s'en être écarté, le 15 octobre, comme naguère Mme Duflot, à propos de la dépénalisation du cannabis, a été rappelé à l'ordre par le Premier ministre (*infra*). En revanche, MM. Sapin et Fabius à propos des 35 heures ont ramené à l'orthodoxie le Premier ministre.

V. *Conseil des ministres. Droits et libertés. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

MISSION D'INFORMATION

– *Article 145 RAN.* La conférence des présidents a décidé le 20 novembre la création d'une mission d'information sur les immigrés âgés.

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Bibliographie.* S. Pessina-Dassonville (dir.), *Le Statut des peuples autochtones. À la croisée des savoirs*, Éditions Karthala, 2012.

V. *Habilitation législative.*

OPPOSITION

V. *Commissions. Loi organique.*

PARLEMENT

– *Autonomies des assemblées.* Un juge d'instruction s'est présenté au Sénat, le

29 novembre, pour obtenir des documents dans le cadre d'une information ouverte sur des soupçons de modification d'un rapport sénatorial provoquée par une intervention des laboratoires Servier (BQ, 30-11). Avec l'autorisation du président du Sénat, il a pu consulter l'enquête administrative interne concernant cette affaire, l'auteur du rapport incriminé n'ayant d'ailleurs pas été réélu.

– *Présidents des assemblées.* Le président de chacune d'entre elles nomme un membre du Haut Conseil des finances publiques (art. 11-2° de la LO du 17 décembre) (JO, 18-12). Il est mis fin aux fonctions par l'autorité de nomination, après avis conforme des deux tiers des autres membres, constatant une incapacité physique permanente ou un manquement grave à ses obligations (art. 11 *in fine*).

V. *Assemblée nationale. Loi organique. QPC. Sénat.*

PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie.* B. Donderu, « Le traitement juridique des conflits d'intérêts : entre droit commun et dispositifs spéciaux », *D*, 2012, p. 1687.

PARLEMENTAIRES EN MISSIONS

– *Nomination.* Sept députés ont été distingués (cette *Chronique*, n° 144, p. 177) : M. Lefebvre (Val-d'Oise) (s) nommé en cette qualité auprès des ministres de l'Économie et du Budget (décret du 9 octobre) (JO, 10-10), Mme Berger (Hautes-Alpes) (s), dans les mêmes conditions ; Mme Pinville (Charente) (s) pour les personnes âgées et l'autonomie (décret du 17 octobre) (JO, 18-10), MM. Letchimy (Martinique) (s) pour les outre-mer

(décret du 12 novembre) (JO, 13-11), Martin (Gers) (s) auprès des ministres de l'Écologie et de l'Agriculture (décret du 23 novembre) (JO, 24-11), Caullet (Yonne) (s) dans les mêmes conditions (décret du 10 décembre) (JO, 11-12). Un décret du 24 décembre confie à M. Fekl (Lot-et-Garonne) (s) une mission auprès du ministre de l'Intérieur (JO, 4-1).

Par ailleurs, une sénatrice, Mme Campion (Essonne) (s) a été chargée d'une mission auprès de la ministre déléguée aux personnes handicapées (décret du 10 octobre) (JO, 11-10).

PARTIS POLITIQUES

– *Comptes.* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié (JO, 27-12) les comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2011. Sur les 326 formations tenues de déposer leurs comptes, 265 l'ont fait ; 54 d'entre elles étaient éligibles à l'aide publique, mais 24 ne pouvaient la percevoir en 2011, faute d'avoir déposé leurs comptes pour 2009.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* D. Bordier, « L'application des lois, les parlementaires et le Conseil d'État : le malentendu », *AJDA*, 2012, p. 2202.

– *Délégalisation.* Au terme d'une jurisprudence classique, le Conseil constitutionnel a procédé à trois reprises au déclassement d'une disposition législative : autorité habilitée à exercer au nom de l'État des attributions (art. L 724-1 du code rural) (233 L) ou désignant les ministres compétents pour exercer des pouvoirs de tutelle (art. L. 756-2 du code de l'éducation) (236 L) ; composition du conseil scientifique de l'Agence nationale

de sécurité du médicament (art. L 5322-1 du code de la santé publique) (234 L); prorogation de contrats pluriannuels en matière hospitalière (art. 35 de la loi du 10 août 2011) (235 L).

– *Disposition à caractère expérimental* (art. 37-1 C). L'article 3 de la loi 2012-1460 du 27 décembre relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, prévoit à compter du 1^{er} avril 2013 et pour une durée de dix-huit mois, une expérimentation sur certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels, visés à l'article L. 120-1 du code de l'environnement (JO, 28-12).

V. *Habilitations législatives. Loi.*

PREMIER MINISTRE

– *Anciens Premiers ministres*. En réponse à une question écrite, leur condition est ainsi précisée: « l'État met à leur disposition sur leur demande, un agent pour leur secrétariat particulier, un véhicule de fonction et un conducteur automobile. L'État doit assurer la sécurité des anciens Premiers ministres à la mesure des risques auxquels ils sont exposés » (AN, Q, 23-10).

– *Arbitrage*. En harmonie avec le chef de l'État, le Premier ministre a évoqué le dossier de la sidérurgie à Florange (Meurthe-et-Moselle) en dessaisissant M. Montebourg. À rebours d'une nationalisation provisoire, il s'est prononcé, le 30 novembre, pour un accord avec le groupe Arcelor-Mittal dont M. Hollande s'est porté « garant » le 6 décembre (voir D. Revault d'Allonnes et Th. Wieder, « La première véritable crise politique de l'ère Hollande », *Le Monde*, 8-12).

Sur France 2, le 5 décembre, le Premier ministre a réitéré sa méthode: « le ministre

propose, le Premier ministre, en accord avec le chef de l'État, tranche » (cette *Chronique*, n° 143, p. 192). Dans cet ordre d'idées, il s'était prononcé contre la procréation médicalement assistée, le 10 octobre (*Le Monde*, 12-10).

– *Autorité*. M. Peillon s'étant prononcé, le 14 octobre, pour la dépénalisation du cannabis (*Le Monde*, 16-10) a été à nouveau tancé par le Premier ministre (cette *Chronique*, n° 143, p. 191). « Les ministres ont à se concentrer sur la mission qui est la leur... Lorsqu'ils sont à la radio et à la télévision, ils doivent défendre à la fois la politique de leur ministère et la politique du gouvernement, et rien d'autre... Les ministres ne sont pas des commentateurs » (*Le Figaro*, 16-10). Il est vrai que le chef de l'État avait demandé au Premier ministre de « faire respecter l'ordre au sein du gouvernement et de faire en sorte que les ministres ne s'expriment que sur leurs sujets de compétence » (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 144, p. 178).

– *Bévue(s) suite*. Alors même que le Conseil constitutionnel s'apprêtait à délibérer sur la loi Duflot I (655 DC), le Premier ministre a annoncé, de manière prématurée et inédite sous la V^e République, sur France Inter, la censure... « Il y a eu un cafouillage parlementaire » (*Le Monde*, 25-10). M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois à l'Assemblée nationale se bornera à observer: « Les canons constitutionnels conduisent à penser qu'en général on commente une décision, on ne l'annonce pas » (*ibid.*, 26-10). Un sentiment de désordre, voire d'amateurisme, en matière de communication (voir « Les amateurs », *Libération*, 25-10) accru, lorsqu'à propos des 35 heures en réponse à des questions des lecteurs du *Parisien*, le 30 octobre, M. Ayrault estimera qu'elles ne constituent « pas un sujet tabou. Je ne suis pas

dogmatique». MM. Sapin et Fabius se sont opposés à cette appréciation (*Le Monde*, 31-10).

Le Premier ministre se bornera sur France Info, à déclarer : « Il n'est pas question de revenir sur les 35 heures parce que ce n'est pas la cause de nos difficultés économiques » (*ibid.*, 1^{er}-11). Dont acte (cette *Chronique*, n° 144, p. 178).

194 – « *Chef d'orchestre d'une équipe* ». Dans un entretien à *La Dépêche du Midi*, le 23 octobre, M. Ayrault a estimé à rebours de son prédécesseur que « Matignon, ce n'est pas l'enfer ». Il se définit comme « un chef d'orchestre d'une équipe... Certains musiciens jouent souvent leur propre partition au risque de saper l'autorité du chef d'orchestre », concède-t-il cependant. V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République*.

– *Confirmation présidentielle*. Tels ses prédécesseurs, M. Hollande a renouvelé, lors de sa conférence de presse, le 13 novembre, son choix du Premier ministre : « Je l'ai choisi car j'ai une grande confiance en lui. Il est d'abord sérieux, c'est important. Il est ensuite loyal, c'est nécessaire. Il est dévoué, dévoué à la cause politique, et il est concret. Il sait ce que diriger veut dire et ce que les Français veulent. Voilà pourquoi je lui renouvelle ici toute ma confiance » (service de presse de la présidence de la République). « Nous avons une confiance réciproque », a constaté pour sa part M. Ayrault (*Le Parisien*, 30-10).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. K. Neri, « Le pardon de l'État. Étude de droit public », *RDP*,

2012, p. 1309 ; « Le système Hollande », *Le Point*, 18-10 ; D. Revault d'Allonnes et Th. Wieder, « Les conseillers de François Hollande », *Le Monde*, 28/29-10.

– *Note*. O. Desaulnay, sous Cass. (ass. plén.), 15 juin 2012 (constitution de partie civile par le président de la République), *RFDA*, 2012, p. 1203.

– *Alternance et politique*. Dans un propos liminaire à sa conférence de presse, le 13 novembre, le chef de l'État a estimé : « la politique n'est pas une addition de réformes aussi utiles soient-elles, ni une comptabilité de promesses. Une politique, c'est une réponse cohérente et forte à la situation du pays ». Une situation jugée « grave ». « Une alternance change le pouvoir, mais pas la réalité » (service de presse de la présidence de la République).

– *Ancien président*. M. Sarkozy a commencé une carrière de conférencier à New York, le 11 octobre (*Le Monde*, 13-10) puis à Londres le 21 novembre. Mais, le lendemain, il s'est rendu à la convocation du juge Gentil au TGI de Bordeaux, à propos du financement de sa campagne en 2007 (cette *Chronique*, n° 144, p. 179).

Témoignage assisté, il a été entendu durant douze heures (*Le Monde*, 24-10). Après M. Chirac en 2007, c'est la deuxième fois qu'un ancien chef de l'État se rend à la convocation de la justice.

– *Autorité*. M. Hollande a pris la parole le 20 novembre devant le congrès de l'association des maires de France concernant le projet de loi « mariage pour tous », il a reconnu à ces derniers « la liberté de conscience ». Mais, le lendemain, recevant à l'Élysée des représentants de la communauté homosexuelle, il devait se rétracter (*Le Monde*, 22/23-11). V. *Premier ministre*.

– *Budget*. Publié le 7 décembre, le rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 2011 et jusqu'au 15 mai 2012 observe qu'elle n'a pu s'assurer du rattachement des dépenses de sondage à l'activité présidentielle; il note l'augmentation des déplacements présidentiels, mais les frais ont été limités à la protection de la personne du président à partir du 16 février 2012 (*BQ*, 10-12).

Le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. Alain Vidalies, a vivement critiqué, lors de la séance du 9 novembre, le rapport de M. Jérôme Chartier (UMP) sur la dotation de la présidence, qui mettait en cause l'usage de l'avion présidentiel et la sécurité du logement privé: «N'est pas René Dosière qui veut.»

– *Chef de la diplomatie*. Le chef de l'État s'est rendu à la conférence France-Afrique à Kinshasa (RDC) le 13 octobre. «La francophonie, c'est l'État de droit», a-t-il proclamé. Il a dénoncé par ailleurs «les processus démocratiques incomplets» (*Le Monde*, 15-10). Il a reconnu, lors de sa première conférence de presse la rébellion syrienne comme la seule représentante du peuple syrien.

– *Chef des armées*. M. Hollande a opposé, le 27 décembre, une fin de non-recevoir à une demande du président centrafricain d'intervention des forces françaises stationnées à Bangui (*Le Monde*, 28-12). Suivant la doctrine Jospin relative à la Côte d'Ivoire en 1999 (cette *Chronique*, n° 93, p. 241), ces dernières ont pour mission de protéger les ressortissants français, non le régime en place.

– *Collaborateurs*. Le colonel de gendarmerie Éric Bio-Farina a été nommé commandant militaire de la présidence (*JO*, 6-10).

– *Compagne*: «*Une personne publique*». Dans un entretien à *Ouest-France*, le 3 octobre, Mme Valérie Trierweiler a déclaré que le tweet de soutien adressé à M. Falorni était «une erreur que je regrette. J'ai été maladroite. Je n'avais pas encore réalisé que je n'étais plus une simple citoyenne. Cela ne se reproduira pas» (cette *Chronique*, n° 143, p. 193). «J'ai accepté de devenir une personne publique», ayant conscience d'une forme de déni, «un refus inconscient du rôle» devait-elle déclarer le 14 décembre, dans un entretien au *Monde* (16/17-12). Sur ces entrefaites, elle a porté plainte pour diffamation et atteinte à la vie privée contre MM. Bouilhaguet et Jakubyszyn, auteurs de l'ouvrage *La Frondeuse*, ainsi qu'à son éditeur (Éditions du Moment).

Par ailleurs, le TGI de Paris a condamné les magazines *Voici*, *Closer* et *Public*, le 23 octobre, à verser des dommages et intérêts à l'intéressée pour avoir publié des photos d'elle en maillot de bain à Brégañon (*Le Monde*, 25-10) (cette *Chronique*, n° 144, p. 180).

Le 8 décembre à Angers (Maine-et-Loire), elle a reçu des opposants au projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes (*Le Monde*, 11-12).

– *Compassion*. Au lendemain d'un double meurtre de jeunes, le président s'est rendu, le 1^{er} octobre, à Échirolles (Isère) en compagnie du ministre de l'Intérieur. Il a été interpellé sur la sécurité par des habitants (*Le Monde*, 3-10).

– *Conception de la présidence*. «J'essaie d'être digne de la situation grave du pays», a estimé le chef de l'État le 13 novembre à l'occasion de sa conférence de presse. «Je suis un président qui ne veut pas opposer les Français entre eux, qui ne

veut pas être chef de parti et qui entend être responsable. Je me bats avec le gouvernement. Mais je n'ai pas voulu me substituer au gouvernement pour annoncer les décisions» (service de presse de la présidence de la République) (cette *Chronique*, n° 144, p. 181).

– *Conférence de presse*. Le chef de l'État a tenu sa première conférence au palais de l'Élysée, le 13 novembre, en présence des membres du gouvernement, à l'exception de M. Fabius en déplacement. Tandis que M. Ayrault était loué pour ses qualités, M. Valls était admonesté pour sa déclaration, le jour même à l'Assemblée nationale, sur le terrorisme (*Le Monde*, 15-11).

– *Consultations*. Le président Hollande a commencé, le 26 novembre, ses consultations sur les conclusions de la commission de rénovation et de déontologie de la vie politique présidée par M. Lionel Jospin, avec les présidents des groupes socialistes et le président du Sénat (*BQ*, 27-11). Ces consultations se sont poursuivies avec les représentants des autres groupes et de toutes les formations politiques, y compris Mme Marine Le Pen, le 2 décembre, et M. Philippe Poutou pour le NPA le 9.

– *Continuité de l'action*. À la différence du Premier ministre qui a pris quelques jours de repos à Font-Romeu (Pyrénées-Orientales), le chef de l'État est demeuré à Paris, en fin d'année. Il a reçu le 28 décembre, les ministres de l'Économie et des Finances ; de la Défense nationale et de l'Intérieur. Puis, il a rendu visite, le 31, au personnel médical de l'hôpital Lariboisière à Paris, à l'unisson de ministres présents en différents lieux.

– *Continuité du pouvoir exécutif*. Le président et le Premier ministre se sont déplacés, de manière concomitante, en dehors du territoire national, respectivement au Conseil européen à Bruxelles et à Singapour et aux Philippines, les 18 et 19 octobre. « Le gouvernement est bien tenu », a rétorqué ce dernier, « François Hollande est à Bruxelles, c'est à une heure de Paris » (*Le Monde*, 19-10).

– *Continuité ou « virage politique » ?* Le 13 novembre le président s'est inscrit dans la continuité de ses engagements de campagne: « Nous vivons bien plus qu'une crise, nous vivons un changement du monde [...] C'est pourquoi depuis six mois, j'ai fait mes choix et je m'y tiens sans avoir à prendre je ne sais quel tournant, je ne sais quel virage car ces choix sont conformes à mes engagements, à mes principes et surtout aux intérêts de la France. »

– *Enchaînement de l'histoire*. En visite à Alger, M. Hollande n'est pas venu « pour faire repentance ou présenter des excuses, mais dire la vérité » (*Le Monde*, 21-12). Il condamnera la colonisation, « un système profondément injuste et brutal » à l'origine des « souffrances infligées au peuple algérien ».

– *Étendue de l'irresponsabilité*. La chambre criminelle de la Cour de cassation a cassé, le 19 décembre, l'arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris qui avait infirmé, le 7 novembre 2011, l'ordonnance du juge d'instruction décidant qu'il y avait lieu d'informer dans l'affaire des sondages de l'Élysée (cette *Chronique*, n° 141, p. 192). Elle estime en effet que l'immunité du chef de l'État ne saurait être invoquée à ce stade de l'information. Interprétant étroitement l'article 67 C, la Cour considère qu'aucune disposition

« ne prévoit l'immunité ou l'irresponsabilité pénale des membres du cabinet du président de la République » (le contrat incriminé avait été signé par la directrice du cabinet du président Sarkozy) (*Le Monde*, 21-12). V. *Conseil constitutionnel. Élection présidentielle. Séance.*

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ?* Dans le cadre du procès en diffamation intenté par sa compagne aux auteurs de l'ouvrage susmentionné, le chef de l'État, en « simple citoyen », a adressé, sur papier libre, au tribunal de Paris (17^e chambre) un témoignage, à l'instar de celui du ministre de l'Intérieur, sur papier à en-tête, le 11 décembre (*Le Monde*, 12-12).

– *Pouvoir de nomination (art. 13 C, alinéa 5).* V. *Loi organique. QPC.*

– « *Premier responsable* ». Le chef de l'État a revendiqué cette qualité, le 13 novembre, au cours de sa conférence de presse : « Est-ce que je regarde les sondages, s'est-il interrogé ? Oui. Est-ce que je me détermine par rapport à eux ? Non. Le premier responsable, c'est moi, car les Français m'ont élu » (service de presse de la présidence de la République).

– *Président normal, président responsable.* Fidèle à sa fameuse anaphore, M. Hollande a affirmé : « je suis un président responsable de tout, mais qui ne décide pas de tout. J'interviens quand cela me semble nécessaire et je laisse le gouvernement travailler ». Car « la présidence de la République exige de la hauteur » (conférence de presse du 13 novembre) (cette *Chronique*, n° 144, p. 181).

– *Reconnaissance.* Le président de la République a reconnu le 17 octobre « la sanglante répression » dont ont été l'objet

le 17 octobre 1961 des Algériens qui manifestaient pour le droit à l'indépendance à Paris (*Le Monde*, 19-10).

– « *Responsable de l'avenir de la France* ». À l'occasion de sa conférence de presse le 13 novembre, le chef de l'État a déclaré : « je suis responsable de l'avenir de la France, je ne prépare pas le sort d'une prochaine élection, je prépare le sort d'une nouvelle génération » en souhaitant que « les jeunes vivent mieux dans cinq ans qu'aujourd'hui [...] Rassembler les Français, c'est mon devoir [...]. Ensemble nous devons faire Nation [...] Le déclin n'est pas notre destin [...] Le cap est fixé : la reconquête de notre avenir. Il sera celui de tout le quinquennat sans relâchement » (service de presse de la présidence de la République).

– *Vœux.* En s'adressant pour la première fois à ses compatriotes le 31 décembre le président Hollande a innové, en la forme, en se tenant debout derrière un pupitre. Attitude jugée accordée au volontarisme affiché de lutter « coûte que coûte » contre la courbe du chômage (*Le Monde*, 2-1).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Loi organique. Ministres. Premier ministre. République. Vote.*

QUESTION PRÉALABLE

– *Finalité.* Le Conseil constitutionnel (662 DC) a reconnu comme naguère (voir notre *Droit parlementaire, op. cit.*, n° 250) la possibilité offerte par le règlement du Sénat (art. 44) d'user de cette procédure « non pas pour marquer une opposition de fond au texte [de la loi de finances] mais en vue d'accélérer la procédure d'adoption de ce texte ».

Cette litote, à rebours du détournement

de procédure, étant justifiée en l'état, ou « dans les conditions où elle est intervenue » selon l'appréciation précise du Conseil (cons. 2) (cette *Chronique*, n° 142, p. 175).
V. *Loi de finances de l'année. Sénat.*

– *Sénat.* La majorité sénatoriale s'est ralliée à la technique de la « question préalable positive » qu'elle considérait comme un détournement de procédure quand elle était dans l'opposition; afin d'accélérer son adoption définitive par l'Assemblée nationale, elle a voté, le 18 décembre, la motion du groupe socialiste décidant « qu'il n'y a pas lieu de délibérer » sur la loi de finances en nouvelle lecture.

198

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie.* E. Cartier (dir.), *La QPC. Étude sur le réagencement du procès et de l'architecture juridictionnelle française*, Université Lille 2, mission de recherche, Droit et justice, novembre 2012; S. Giummarra et M. Guerrini, *Le Contentieux de la QPC*, PUAM, 2012; A. Botton, B. de Lamy et X. Magnon, « La QPC, révélateur des limites du droit constitutionnel ? », *Recueil Dalloz*, n° 31, 2012, p. 2030-2033; N. Jacquinet, « L'utilisation par les juges du fond des arrêts de non-renvoi d'une QPC », *AJDA*, 2012, p. 2097; P. Türk « Quel rôle pour le Parlement dans le mécanisme de la QPC ? », *LPA*.

– *Chr. Constitutions*, 2012, p. 437 et 583, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, 2012, p. 228.

– *Note.* Ch.-Éd. Sénac, « La recevabilité de la QPC contre une loi du pays de Nouvelle-Calédonie: désaccords au Palais-Royal » (sous CE, 11 août 2012 et CC, 2012-258 QPC, 22 juin 2012).

– « *Dispositions législatives* ». On retiendra divers aspects :

I. Deux ordonnances, à valeur juridique inégale, y figurent : celle, tout d'abord, du 22 décembre 1958, ayant valeur organique relative au statut de la magistrature au sens de l'article 92 C (2012-278 QPC) (*JO*, 6-10), sans que le Conseil relève, cependant l'exigence du « changement de circonstances » comme naguère (2012-233 QPC, *Marine Le Pen*) (cette *Chronique*, n° 142, p. 177) et ensuite, celle du 13 novembre 2008, ratifiée (art. 38 C) (2012-280 QPC).

II. De manière désormais classique (cette *Chronique*, n° 144, p. 183), le Conseil a rappelé que « la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une QPC que dans le cas où cette méconnaissance affecte elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (2012-277 QPC) (*JO*, 6-10). De la même façon, en est-il de l'invocation, en principe, de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi (*ibid.*).

Cependant, l'absence d'une traduction officielle en langue française d'une disposition rédigée en langue allemande, en droit local alsacien-mosellan, contredit le principe d'accessibilité et encourt l'inconstitutionnalité sachant que la langue de la République est le français (art. 2 C) (2012-285 QPC) (*JO*, 1^{er}-12).

III. La réserve d'interprétation a été soulevée à diverses reprises (2012-282 QPC) (*JO*, 24-11).

IV. Le report de décision d'inconstitutionnalité au 1^{er} septembre 2013 a été décidé par le Conseil constitutionnel (2012-282 QPC; 2012-283 QPC) (*JO*,

24-11) à propos, respectivement, de l'article L. 120-1 du code de l'environnement et des articles L. 341-3 et L. 341-13 dudit code; l'abrogation immédiate pouvant avoir « des conséquences manifestement excessives sans satisfaire aux exigences du principe de participation du public ».

V. La QPC soulevée, au titre du contentieux des élections parlementaires (art. 59) (12 janvier 2012, *S. Loiret*) (cette *Chronique*, n° 142, p. 154) à propos du statut du suppléant (art. LO 134 du code électoral, rédaction de la LO du 10 juillet 1985) a été repoussée, motif pris de ce que cette dernière avait été déclarée conforme. En « l'absence de changement de circonstances », la QPC ne peut donc être examinée (18 octobre, AN, Hauts-de-Seine, 13^e; Val-de-Marne, 1^{re}) (*JO*, 19-10).

– *Droits et libertés garantis*. La liste des emplois civils et militaires de l'État, pourvus par nomination du président de la République (art. 13 C et ord. du 28 novembre 1958) ne porte pas institution d'un droit ou d'une liberté que la Constitution garantit; leur méconnaissance ne peut donc être invoquée à l'appui d'une QPC, selon le Conseil constitutionnel (2012-281 QPC) (*JO*, 13-10); tout comme les attributions du représentant de l'État dans les collectivités territoriales (2012-282 QPC) (*JO*, 24-11), ou les dispositions de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2005 définissant la finalité des politiques publiques (2012-283 QPC) (*JO*, 24-11).

– *Requête en révision*. Le Conseil a rejeté une requête directe et inédite qui, sous couvert d'une demande en rectification pour erreur matérielle, introduisait en fait une demande de révision de la décision (2012-284 QPC) (*JO*, 24-11): en demandant que le Conseil « complète

sa décision par une précision propre à en assurer l'effet utile », la requérante à l'origine de la QPC remet en cause la décision (2012-284 QPC R) (*JO*, 27-12). En l'occurrence le Conseil a manifesté sa volonté de préserver l'autorité attachée à cette dernière (art. 62 C) à l'égal de sa qualité de juge électoral (21 juillet 1994, *Estrosi*) (cette *Chronique*, n° 72, p. 171).

– *Retenue à l'égard du Parlement*. Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il « ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement (2012-282 QPC, cons. 8) (*JO*, 24-11) (cette *Chronique*, n° 143, p. 195).

– *Suivi*. Au lendemain de la censure de l'article L. 120-1 du code de l'environnement (2012-282 QPC) le législateur a repris la main, en adoptant la loi 2012-1450 du 27 décembre portant mise en œuvre du principe de participation visé à l'article 7 de la Charte de l'environnement (*JO*, 28-12) (cette *Chronique*, n° 144, p. 183).

V. *Collectivités territoriales. Contentieux électoral. Droits et libertés*.

QUESTIONS ORALES

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « La séance de question hebdomadaire, condition de la régularité de la procédure d'adoption de la loi », *Constitutions*, 2012, p. 558.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Commission Jospin, *Pour un nouveau démocratique*, La Documentation française, 2012 ; G. Pompidou, *Lettres, notes et portraits 1928-1974*, Robert Laffont, 2012 ; M. Verpeaux (coord.), *Institutions et Vie politique sous la V^e République*, La Documentation française, 2012 ; G. Courtois et R. Dorandeu, « 2012 : un vote de renouvellement », *Constitutions*, 2012, p. 429 ; J. Benetti, « Le Parlement et la commission Jospin : levons les malentendus ! », *Ibid.*, 2012, p. 564.

200

– *Notes*. M.-L. Gély, « La question du financement des lieux de culte par les collectivités territoriales », *RDP*, 2012, p. 1553 ; J.-É. Gicquel, sous CAA Marseille, 28 juin 2012, *LPA*, 20-11 (les langues régionales et la signalisation bilingue).

– *Anniversaires des deux guerres mondiales*. Un décret 2012-1305 du 26 novembre crée une mission interministérielle, à cet effet. Celle-ci est présidée par le ministre délégué auprès du ministre de la Défense, chargé des anciens combattants (*JO*, 28-11).

– « *Morts pour la France* ». Le chef de l'État a rendu hommage à « tous les morts pour la France » à l'occasion de la nouvelle signification du 11 novembre (cette *Chronique*, n° 142, p. 170).

– *Observatoire de la laïcité*. Le président Hollande en a annoncé la création le 9 décembre. Il sera chargé de formuler des propositions sur la transmission de la morale publique à l'école, notamment (*Le Monde*, 11-12).

– *Ordre de la Libération*. Le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (Nantes, Grenoble,

Paris, Vassieux-en-Vercors et l'île de Sein) est désormais appelé à diriger l'établissement public (décret 2012-1253 du 14 novembre) (*JO*, 15-11).

– *Politique d'égalité du territoire*. Par une résolution de l'article 34-1 C adopté le 13 décembre, le Sénat « attire l'attention sur la nécessité de lutter contre l'aggravation de la fracture territoriale et l'accroissement des inégalités entre les territoires de la République » et se prononce pour « une politique volontaire d'égalité des territoires » sous la forme d'une loi de programmation (*JO*, 14-12).

– *Langue de la République*. V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés*. QPC.

SÉANCE

– *Incident*. Répondant à la place de la garde des Sceaux à une question sur la délinquance, M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, a vivement pris à parti l'opposition, le 13 novembre, provoquant un tumulte qui a contraint le président Bartolone à suspendre la séance ; à la suite d'un rappel au règlement du président du groupe UMP, la séance des questions n'a pu être reprise (les rappels au règlement y sont normalement exclus). Interrogé peu après, lors de sa conférence de presse, le président Hollande a clos le débat en appelant à l'union face au terrorisme.

– *Invités*. V. *Loi de finances*.

– *Précision réglementaire*. À la demande du président du groupe UMP, M. Christian Jacob, qui protestait contre la suspension de séance décidée par M. Denis Baupin (Écolo) qui présidait, alors que le scrutin public avait été annoncé, le 6 novembre, la conférence des présidents

s'est réunie immédiatement. Elle a précisé l'application du règlement sur ce point : la procédure de vote ne pourra être interrompue par une suspension de séance lorsque l'ouverture du scrutin aura été annoncée (l'ouverture et non simplement l'annonce du scrutin : voir art. 66, al. 1 RAN). Le président Bartolone est revenu le lendemain pour souhaiter que l'on respecte la présidence de séance.

SÉNAT

– *Bibliographie.* J.-L. Héryn, *La Séance plénière et l'Activité du Sénat (1^{er} octobre 2011-30 septembre 2012)*, Direction de la séance, Sénat, 2012.

– *Administration: postes d'encadrement.* Au terme d'un appel inédit de candidatures décidé par le bureau, ce dernier, réuni le 12 décembre, a nommé M. Jean-Louis Héryn directeur de la séance, successivement, directeur général des missions institutionnelles, à compter du 1^{er} janvier 2013, en remplacement de M. Jacques Rauline, appelé à faire valoir ses droits à la retraite, puis secrétaire général de la présidence à partir du 11 avril 2013, succédant à M. Alain Delcamp, en poste depuis 2005 (cette *Chronique*, n° 117, p. 195).

– *Composition.* M. Boulaud (Nièvre) (s) a démissionné de son mandat, le 1^{er} octobre (JO, 2-10). Mme Anne Emery-Dumas (s) a été élue le 2 décembre en remplacement (JO, 4-12).

V. *Commissions. Conseil constitutionnel. Groupes. Parlement. Parlementaires en mission. Séparation des pouvoirs.*

SÉPARATION DES POUVOIRS

– *Nomination de magistrats au Haut Conseil de finances publiques.* Suivant sa

décision 581 DC du 25 juin 2009 (cette *Chronique*, n° 131, p. 182), le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité l'article 11, 1^{er} et 3^e, au motif qu'il subordonnait leur nomination (658 DC), ainsi que celle du membre désigné par le président du CESE, à l'audition par les assemblées parlementaires : « le principe de séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de dispositions constitutionnelles le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné » à ladite audition en application de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (cons. 39).

V. *Assemblée nationale. Commissions. Droits et libertés. Sénat.*

SONDAGES

– *Bibliographie.* R. Rambaud, *Le Droit des sondages électoraux*, L'Harmattan, 2012.

SOUVERAINETÉ

– *Bibliographie.* F. Lemaire, « Propos sur la notion de "souveraineté partagée" ou sur l'apparence de mise en cause du paradigme de la souveraineté », RFDC, 2012, p. 821.

VOTE

– *Droit de vote des étrangers non communautaires.* Le 13 novembre, le président de la République a déclaré : « j'ai pris un engagement, mais [ce droit] ne pourra pas passer par décret... La majorité des trois cinquièmes au Congrès n'est pas constituée. Lorsqu'elle sera envisagée, je prendrai mes responsabilités, mais pas avant ». Alors, recourir au référendum ? « Si nous n'aboutissons pas par la voie

parlementaire, je verrai dans quel état est notre Nation, mais aujourd'hui ce n'est pas mon intention » (service de presse de la présidence de la République).

– *Liste électorale des gens du voyage.* Par une décision du 4 octobre (2012-279 QPC) (JO, 6-10), le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 relative aux gens du voyage qui imposait à ceux-ci une justification de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune en vue de leur inscription sur la liste électorale.

202 En l'espèce, l'article 3 C et l'article 6 de la Déclaration de 1789 « s'opposent à

toute division par catégories des électeurs ou des éligibles », comme le juge l'avait affirmé à propos des femmes (18-11 1983, *Quota féminin*, cette *Chronique*, n° 25, p. 190).

V. *Conseil constitutionnel.*

VOTE BLOQUÉ

– *Sénat.* Le ministre délégué au budget a demandé, le 28 novembre, un scrutin unique sur la seconde délibération de certains articles et sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances pour 2013 qui a été rejeté par 165 voix contre 156, et avec elle, l'ensemble du projet.

SUMMARIES

DAVID MELLONI

The 2011 Constitution: A Mutation of Morocco's Political and Legal Orders

Offering a renewed definition of Morocco's political society, the country's new Constitution announces, above all, a dual transformation of the Moroccan political and legal orders. Regarding the first mutation, it provides a far-reaching rebalancing of powers, establishing the foundations of a system centered on the Prime minister and a majority democracy. In such a system, the monarch maintains an undeniable supremacy through a reinvented dualistic parliamentary regime. The second mutation, which reflects the willingness to strengthen the rule of law, reinforces the place of law in the normative framework and presents the Constitution as the guarantor of rights and liberties. These will be respected at two levels – subject, however, to the predominance accorded to Islam – through the introduction of an exception of unconstitutionality on the one hand, and the superiority of international norms over national legislation on the other. In doing so, Morocco is edifying a singular legal system and establishing an original political system, decisively veering towards the democratic ideal.

203

AHMED BENCHEMSI

Mohammed VI as a reluctant despot

If one is to believe the international media, apparently impressed by the subtle way in which the Moroccan monarchy has played its cards in the context of the Arab spring, Mohammed VI is an enlightened young king open to democracy. A closer look, however, reveals that the Moroccan king keeps at his disposal the entire panoply of the oriental despot: absolute powers legitimized by divine law, unlimited personal wealth, and an outrageous cult of the personality... nothing is missing. Except, perhaps, the autocratic personality such a role requires.

MYRIAM CATUSSE

Beyond “His Majesty’s Opposition”: Mobilizations, Protests and Political Conflicts in Morocco.

204 The 20th February Movement raises questions about the dynamics at play among the Moroccan opposition forces and, more generally, about the situation of political forces in the country. Within a limited pluralist system, dominated by the monarchy and in which political dissent has often been neutralized by force as much as by persuasion (or cooptation), some may be tempted to update a model often summoned to describe the relationships between the monarch and political elites: that of a shrewd but unstoppable defusing of any form of dissent. It is possible, though, to tell the social and political history of the Moroccan oppositions in a very different manner. The article looks at various forms of protest, mobilizations and political conflicts and demonstrates that the spaces of the opposition vary considerably; they are negotiated rather than fixed in advance from above; they are sites of practices and commitments that reinvent and adapt themselves according to the stakes, the circumstances and the repression.

BERTRAND MATHIEU

The Emergence of Judicial Power in the 2011 Constitution

The new Moroccan Constitution acknowledges the existence of a real judicial power and establishes a new body to guarantee its independence, the Superior Council of the Judiciary, vested with wide powers regarding the monitoring of magistrates and judiciary policy. This reform, together with a transformation of the framework of constitutional litigation, provides Morocco with an innovative and effective constitutional instrument. However, this reform is dependent on the organic laws required for its implementation.

HICHAM BEN ABDALLAH EL ALAOU

The Other Morocco

Morocco five years from now, in the aftermath of the “Cumin Revolution”: through such a projection and without any recourse to political fiction, the article draws an *a posteriori* balance sheet of the current stalemate by looking at the solutions proposed. Such a reversal of perspective makes it possible to raise old questions, left unanswered, in a new form. The Monarchy, political Islam, the economy, immigration, the daily struggles to live one’s life, the tensions between the generations, between modernity and tradition – all these aspects are reviewed from the perspective of the near future. In this light, the “new Morocco” seems like a pipe dream, the confinement of the country into a waiting room following the current

wait-and-see policy, a real utopia. Yet, the other Morocco – a country where life would be easy and pleasant – is within reach.

YOUSSEF BELAL

Political Islam in Morocco

The article questions the “political Islam” category and looks back at how it has been applied to Morocco. It shows that this category includes not only what is usually referred to as “Islamic movements” but also other actors, such as the colonial Republic or the Moroccan monarchy which have used Islam in their political strategies of domination. The article also looks at democratic reformism through the example of the Party of Justice and Development (PJD) which has controlled the government since the November 25 elections, but whose role remains limited due to the important powers of the King that are not submitted to any principle of political responsibility.

205

KAMAL EL MESBAHI

The Prevention of Corruption in Morocco: Between Rhetoric and Reality

The article tries to assess the current situation of corruption in Morocco. It illustrates the paradoxical situation of a widespread corruption – confirmed by all the indicators –, a rather well-developed normative framework further strengthened by the new constitutional provisions since June 2011, and a political discourse that expresses a strong determination to fight it.

AHMED BENCHEMSI

The Lost Spring of the Press

For Moroccan political journalists, the first decade of the 21st century was one of audacity and success. However, what had begun with hope and enthusiasm ended in bitterness and collapse. Former director of the country’s two best-selling weeklies during this period, Ahmed Benchemsi, tells the story of the “Spring” of the Moroccan press.

KHADIJA MOHSEN-FINAN

Change of Course and Political Transition in Morocco and Tunisia

A comparative analysis of political transitions in Morocco and Tunisia reveals that even though the king remains the key player of the political system, change is nevertheless real in Morocco. Taking advantage of the new area of freedom granted by a period of openness – however strategic – and by the contagious effect of the upheavals in neighbouring

countries, the new forms of protest and the expectations of Moroccans are radically different today.

In Tunisia, despite the revolution, the break with the past is far from being radical. The transition is conducted in reference to “the spirit and the values of the revolution”, while keeping many institutions and practices from the past. In spite of all this, the dynamics of a real and profound change is definitively underway.

FOUAD ABDELMOUMNI

Morocco and the Arab Spring

206 Morocco is emerging from its Middle Ages, but it is doing so very slowly and in a confused manner. The old model of society, based on feudal conservatism, patriarchal authoritarianism, predation and unearned income, repression and corruption, is condemned by sociological, economic, political and technological evolutions. However, it does not give way easily in front of political and social inertia due partly to the eviction, repression, corruption and the undermining of the credibility of the elites carried out by the palace since independence, as well as to the fear of destabilization (by Islamic, military or secessionist forces). Thus, the spaces of liberalization recently conceded make for a political game that is more fluid, transparent and better sanctioned by the will of the people. However, the elites now in power, and those who could reach power by popular elections in a near future, remain in great part prisoners of the authoritarian, paternalistic, clientelist and rentier logic. This will probably prevent the emergence of a true and active democracy for one or more decades, the time necessary for a younger generation to emerge and for democratic customs to impose themselves.

CHRONICLES

VANESSA BROCHOT

Opinion poll, democratic attribute or opinion manipulation

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT

Foreign Notes

(October 1st – December 31, 2012)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(October 1st – December 31, 2012)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1977 à 2010
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- près de 2 000 articles et plus de 130 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33

Fax : 03.80.48.10.34

e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

M. Mme Mlle

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », AVRIL 2013
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-109783-2
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2013. N° 109783 (XXXXXX)
IMPRIMÉ EN FRANCE