

# L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONSULTATIVE MAROCAINE

« On ne peut établir une domination ni fonder une dynastie sans l'appui du peuple et de l'esprit de corps qui l'anime ».

Ibn KHALDOUN,  
*Prolégomènes*, I, trad. Slane, p. 138.

Cinq mois après la proclamation de l'indépendance, Mohamed V crée l'Assemblée Nationale Consultative (1), première ouverture sur cette forme originale de démocratie à laquelle le Maroc aspire, mais aussi héritage d'une double tradition marocaine et française.

Au début du xx<sup>e</sup> siècle, l'habitude musulmane de la consultation, qui se matérialisait par l'existence du Méchouar, lieu de réunion des conseillers du Sultan, avait déjà donné naissance à des Assemblées de Notables. C'est ainsi qu'il y avait un *Mejless el Oummi* (2), épisodique certes, et sans grande efficacité. Ces assemblées de notables que l'on passe généralement sous silence dans l'histoire du Maroc au xx<sup>e</sup> siècle, ont cependant joué un certain rôle dans les moments difficiles de l'Empire chérifien. En 1904 le Sultan Abd el Aziz réunit une telle assemblée pour lui soumettre le projet d'accord franco-marocain. La discussion y dura cinq mois et le projet fut rejeté. En 1906, le Sultan consulte à nouveau une Assemblée de notables qui lui conseille de ne pas ratifier l'accord d'Algésiras. Ces Assemblées de notables n'étaient qu'épisodiques et temporaires. Formées de vizirs, d'oulema (3) et de membres de grandes familles Maghzen, elles représentaient la communauté musulmane. Moulay abd el Aziz, très impressionné par les régimes politiques modernes, voulut, semble-t-il, institutionnaliser ces assemblées et un mouvement marocain se créa pour demander la proclamation d'une constitution marocaine. En 1908, un projet de constitution fut même établi (4); il pré-

(1) Le Dahir du 3 août 1956 porte institution d'un « Conseil National Consultatif » (*Al Mejless al Ouatani al Istichari*). Mais, l'expression « Assemblée Nationale Consultative », apparaît assez tôt au point de figurer sur les bâtiments de l'Assemblée dès 1956. La nuance politique entre les deux expressions n'est pas sensible dans la langue arabe.

(2) *Mejless el Oummi* : assemblée de la communauté musulmane; cf. BEN BARKA, préface à LAHBABI, *Le gouvernement marocain à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle*. Rabat, 1957.

(3) *Oulema* : Docteurs de la foi musulmane.

(4) Le Sultan Moulay Hafid qui se prit d'un goût très vif pour les régimes parlementaires européens, essaya de faire élaborer par l'élite marocaine une Constitution démocratique qu'un journal arabe de Tanger publia à cette époque (cf. PARTI DE L'ISTIQLAL, *le Maroc*, Bureau de Documentation et d'Information; Conférence de M. ALLAL EL FASSI, les Institutions Parlementaires du Maroc, *Istiqlal*, n° 37 du 14 décembre 1956; Conférence de M. Mehdi BENABDELJELIL, « Les lois fondamentales du Royaume », *Istiqlal*, n° 41 du 11 janvier 1957).

voyait une assemblée de type parlementaire, recrutée par élection. Ce projet n'eut pas de suite. En 1912, le Traité Fès, signé par le Sultan fut désapprouvé par les notables et des troubles sanglants se déroulèrent dans la ville en signe de deuil.

Le protectorat va reprendre à sa façon, qui est occidentale, l'idée d'une consultation en créant en 1919 le Conseil de Gouvernement (5). Ainsi, le régime de protectorat va-t-il rejoindre la tradition musulmane et créer un instrument qui va permettre au nationalisme de faire un bout de chemin avec la philosophie politique française.

La conjonction de ces deux courants impose lors de l'indépendance la création d'une Assemblée. L'opinion publique, entraînée par les partis, exige une réalisation rapide qui suppose le recours à des moyens de fortune. En effet, comment recruter une Assemblée dans un pays qui n'a pratiquement jamais connu d'élection, qui n'a pas de liste électorale, pas d'état-civil (6) et qui n'a pas encore défini clairement sa nationalité. Il faut, en outre, découper des circonscriptions électorales, choisir un mode de scrutin, trouver des candidats et avoir une opinion publique dotée d'un minimum de sens civique.

Toutes ces conditions interdisent au lendemain de l'indépendance le recours à l'élection. Les différents partis le comprennent bien, notamment l'Istiqlal qui déclarait, déjà, en 1955 : « Comment entreprendre l'exécution d'un tel projet (Assemblée élue) alors que nous vivons sous le régime de la confusion des pouvoirs et de la gestion directe par les agents de contrôle du protectorat ? Comment organiser les élections libres alors que nous ne sommes pas en mesure de les contrôler effectivement, de donner à l'électeur et au candidat les garanties sérieuses qu'exige tout système d'élection démocratique ? » (7). En 1956, l'Istiqlal n'a pas encore suffisamment la situation en main pour contrôler les élections mais il est assez puissant pour que les autres partis redoutent son poids électoral. Personne n'a finalement intérêt à recourir à l'élection. Le Palais impose dès lors son point de vue avec facilité : « Il est nécessaire de procéder par étapes pour asseoir la démocratie que nous voulons instaurer sur les bases de la maturité politique, de l'éducation civique et de la promotion sociale » (8). L'Assemblée ne se recrutera pas par élection mais par nomination, solution de sagesse compte-tenu des circonstances.

(5) Sur le Conseil du Gouvernement et son évolution cf. notamment A. de LAUBADÈRE, *La Réforme des pouvoirs publics au Maroc*, 1949, p. 35 et suivantes; M. FLORY, *La notion de protectorat et son évolution en Afrique du Nord*, 1955, p. 29 et suivantes; E. DURAND, *Traité de Droit Public marocain*, 1955, p. 124-131.

(6) Cf. S. FILIZZOLA, *L'organisation de l'état-civil au Maroc*. Rabat, 1958, p. 219.

(7) Congrès Istiqlal 1955, Rapport BOUABD. Ce contrôle des élections est une idée chère à ce Parti. En 1958, il en est de nouveau question dans un rapport KADDIRI du 19 avril : « En ce qui concerne les élections il est souhaitable qu'elles aient lieu après une préparation indispensable ». Dans le même sens, déclaration du leader de l'U.M. de l'Agriculture (très proche de l'Istiqlal), M. NEJJAR : « A titre personnel, j'ai dit à S.M. que les élections dans les campagnes ne devaient pas être faites avant qu'une éducation politique et sociale y ait été réalisée afin de ne pas mettre en danger l'ordre dont nous jouissons actuellement (*Echo du Maroc*, 19 avril 1958).

(8) Discours inaugural du 12 novembre 1956.

Le Roi fait donc usage de ses pouvoirs et désigne lui-même les membres de l'Assemblée Consultative (9), mais la méthode utilisée ne lui plaît pas; il le souligne lors de la première séance de l'Assemblée le 12 novembre 1956 : « Les critères qui ont guidé notre choix des membres sont, vous le savez, la compétence et l'expérience. Mais la méthode que nous avons utilisée pour leur désignation n'est pas faite pour nous satisfaire ». Le Roi affirme que les élections libres sont le meilleur fondement d'une démocratie saine, mais il se résigne à la désignation ce qui, d'ailleurs, rassure certains partis (10).

Le choix du Souverain n'est pas arbitraire; il reflète un effort vers la démocratie représentative. En effet, les représentants des deux partis politiques (Istiqlal, P.D.I.), de l'U.M.T., des institutions culturelles, de la jeunesse, des défenseurs agréés et des professions médicales, ont été désignés par le Roi sur présentation par les organismes intéressés d'une liste de noms doubles du nombre de sièges attribués (11). Mais la liste de ces personnalités est soumise elle-même à l'agrément de Sa Majesté, ce qui permet un double contrôle royal.

En ce qui concerne les représentants du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture, le choix a été fait, par dérogation à l'article 4 du Dahir organique, sur des listes établies par les ministères compétents auxquelles sont venues s'ajouter d'autres propositions individuelles en attendant la réorganisation des chambres professionnelles (art. 7. D. 3-8-56). Par contre, sont désignés directement par le Souverain : les personnalités politiques n'appartenant ni au P.D.I., ni à l'Istiqlal, le représentant des avocats et les représentants des personnalités religieuses (oulemas et rabbin).

Cette Assemblée voulue par l'opinion marocaine et par l'autorité royale, devait cependant vivre dans un contexte qui lui était peu favorable. L'importance politique du Roi ne pouvait lui laisser qu'un pouvoir réduit, heureusement compensé par le rôle d'éducation politique qui fut, en définitive, sa véritable mission.

(9) Cf. Dahir du 3 août 1956, art. 4 et 5, publié dans la partie *Documents*.

(10) Cf. *Manifeste des Libéraux indépendants du Maroc*, 28 novembre 1955 : « Il est essentiel que le Souverain ne se désaisisse pas des pouvoirs qu'il détient sauf dans la mesure où ce désaisissement répondra à la volonté expresse du peuple ».

(11) Cf. Dahir du 3 août 1956, art. 4 et 5.

## I. — UNE ASSEMBLÉE NON PARLEMENTAIRE

« Pour l'institution des assemblées représentatives, Nous avons jugé nécessaire de tenir compte de l'expérience des nations qui ont vécu des circonstances historiques semblables à celles que nous connaissons et éviter ainsi de tomber dans les mêmes errements. En effet en transposant des institutions de pure forme sans les adapter à leur évolution historique et à leur génie national, ces nations ont assisté à la dégradation et à la condamnation du régime parlementaire... ».

S.M. MOHAMED V,

*Proclamation royale du 8 mai 1958.*

## A. — UNE ASSEMBLÉE NOMMÉE (1956-58; 1958-59)

Le 12 novembre 1956, le Souverain du Maroc accompagné de ses fils procédait à l'inauguration solennelle de l'Assemblée Marocaine. Au milieu d'une grande affluence, il prit place sur le Trône et prononça le discours inaugural de l'institution en déclarant dans sa péroraison :

« Nous vous recommandons, Messieurs les Membres, de remplir consciencieusement votre devoir. Dieu, le Prophète et les Croyants vous jugeront sur vos actes (Coran). Puisse, le Seigneur nous accorder son assistance et affermir nos pas et les vôtres dans la voie du bien. Nous déclarons ouverte la première session de l'Assemblée Nationale Consultative » (12).

Considérant les « Honorables Membres » de l'Assemblée installés librement, sans classification apparente dans une salle rectangulaire et sans gradin, on peut se demander quelle est donc la structure de cette Assemblée et qu'elle en est aussi la valeur représentative ?

§ 1. — *La structure de l'Assemblée*

Cette structure est complexe, car l'Assemblée n'est pas seulement politique ou économique, elle est tout cela et plus encore. Elle réunit en son sein des forces politiques, économiques, sociales et religieuses qu'il convient d'examiner séparément. On doit remarquer qu'une telle composition peut sembler paradoxale et nuisible à son unité mais l'Assemblée n'est que consultative; ces divisions seront donc sans danger immédiat.

I. — *Les Forces politiques.*

Légalement il y a trois formations politiques représentées : le parti de l'Is-tiqlal, le Parti démocratique de l'Indépendance (P.D.I.), les Indépendants. Ces trois partis sont monarchistes principalement en raison de l'Islam; le Roi est Iman; être républicain apparaît comme une manifestation antireligieuse. Ils se séparent cependant sur des tendances politiques et économiques souvent imprécises et qu'il est donc difficile de définir.

(12) Discours royal du 12 novembre 1956. Comme tout discours royal au Maroc, l'allure religieuse de la péroraison est caractéristique. Le Roi tient essentiellement à sa fonction de chef religieux.

L'Istiqlal qui aspire au rôle de parti dominant et prétend se confondre avec le peuple marocain, dispose de 10 sièges; il bénéficie d'une nette avance sur les autres formations politiques car joue à son profit un « Istiqlal diffus et un respect politique » efficace. Bien que dirigé par de grands bourgeois souvent anti-marxistes par islamisme, il tend à devenir un parti de masse. L'économie l'intéresse peu. Parti de l'Islam politique, parti du pouvoir, il se trouve plus à droite que le P.D.I. Celui-ci, libéral à la façon du radicalisme français, capable d'une extraordinaire démagogie et aussi d'une opposition courageuse, vient de quitter le pouvoir (deuxième Ministère Bekkaï). Il n'obtient que 6 sièges et s'estime lésé. Les Indépendants se recrutent souvent parmi les familiers du Palais et disposent également de 6 sièges.

L'Union Marocaine du Travail n'est pas officiellement classée dans les forces politiques. Il convient en réalité d'en tenir compte dans la représentation politique de l'Assemblée. Répondant, en effet, à une motion des libéraux indépendants du 28 novembre 1955, qui souhaitait « de tout cœur que le mouvement syndical échappe à toute emprise politique pour ne se préoccuper que de l'amélioration du niveau de vie matériel et moral des ouvriers » (13), l'officieux « At Taliâa » imprime que le but de l'U.M.T. est d'améliorer la condition matérielle et morale des travailleurs. Cette amélioration ne pouvant résulter que de l'organisation économique, elle-même fondée sur l'organisation politique que prendra le pays, l'Union estime qu'elle a son mot à dire sur la politique marocaine. L'U.M.T. affirme donc son caractère politique, elle ne connaît pas « la charte d'Amiens », elle fera de la politique (14).

## II. — *Les forces économiques.*

Légalement l'U.M.T. est pourtant classée dans les forces économiques aux côtés de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

L'U.M.T. forte de ses 10 sièges sera une centrale syndicale politisée. Marxiste de tendance, socialiste de tempérament et musulmane de tradition, elle ne dissocie pas le politique du syndical. C'est un syndicalisme purement marocain (15).

10 sièges sont également concédés aux agriculteurs qui groupent 70 % de la population marocaine. Parmi les représentants des agriculteurs figurent surtout des gros propriétaires fonciers. Politiquement parlant les agriculteurs sont proches de l'Istiqlal et voteront souvent pour lui. Ils font partie tout comme les représentants de l'industrie et du commerce de l'« Istiqlal diffus ».

(13) *Manifeste des libéraux indépendants du Maroc*, 18.11.1955.

(14) « On dit qu'il convient que le mouvement syndical s'abstienne de toute intervention politique et qu'il limite son activité à l'amélioration matérielle et morale de la condition des travailleurs... Si l'U.M.T. doit s'abstenir de s'intéresser à la politique intérieure ou extérieure du pays, nous déclarons que nous ne serons jamais d'accord... » (*At Taliâa*, 8.2.57. Nous connaissons mieux que quiconque la réalité populaire »).

(15) L'U.M.T. prétend représenter la totalité des salariés marocains. On estime à 400 000 environ les effectifs ouvriers du Maroc au 13.3.59, soit 4 % de la population totale. En France, les effectifs ouvriers représentent 18 % de la population totale (*Vie française - Maroc*, 13/3/59).

On groupe sous l'étiquette « industrie et commerce », neuf membres de l'Assemblée chargée de représenter les intérêts du commerce, de l'agriculture et de l'artisanat. Quatre représentants de cette catégorie appartiennent à l'Union Marocaine du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat (U.M.C.I.A.) qui a été constituée le 8 mars 1956, c'est-à-dire peu après l'indépendance marocaine mais avant la réunion de l'Assemblée. Cette Union « constitue la première manifestation de la volonté d'un grand nombre de personnalités marocaines du monde du commerce, de l'industrie et de l'artisanat d'occuper dans la vie économique du pays la première place qui lui revient par la force des choses » (16). A en croire ses dirigeants, l'U.M.C.I.A. groupe en 985 syndicats près de 165 000 adhérents répartis dans tout le Maroc. Son organisation est complexe. Siégeant à Casablanca, métropole économique, elle est représentée dans chaque grande ville par une Union locale. Son programme se veut économique : défense des intérêts du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, elle souhaite créer des Chambres de Commerce pour la défense de ces intérêts. Sa constitution répond au vœu royal du 1<sup>er</sup> mai 1956 : compléter l'indépendance politique par l'indépendance économique et la libération sociale. Libération à laquelle travaillent aussi les forces sociales représentées à l'Assemblée.

### III. — *Les forces sociales.*

Groupées sous le nom d'intérêts divers, elles disposent de 12 sièges représentant les professions libérales, la jeunesse, les organisations culturelles. C'est un véritable corps consultatif très spécialisé, et compétent en matière sociale. La répartition des sièges est la suivante, qui dénote un grand souci de représenter toutes les professions libérales : 3 sièges sont attribués aux organisations médicales représentées par un médecin, un pharmacien, un dentiste, 3 sièges aux organisations de jeunesse, 3 sièges aux organisations culturelles représentées par un ingénieur et un journaliste, 2 sièges aux ingénieurs de l'industrie et de l'agriculture, 2 sièges au barreau représenté par un avocat et un défenseur agréé.

Ces forces sociales groupent surtout des personnalités dont les interventions seront les plus solides et les plus brillantes. Elles seront assistées dans leur rôle humain par les forces religieuses du royaume et leurs représentants.

### IV. — *Les forces religieuses.*

Bien entendu l'Islam est représenté par ses docteurs. On renoue ici avec la tradition des anciennes Assemblées de Notables dans lesquelles les forces religieuses jouaient un rôle très important. Quatre sièges sont réservés aux *Oulema*, ces intégristes de l'Islam, représentant ce collège puissant et mystérieux qui fait et défait les princes chérifiens, qui prépare la *béïa* (17) et sans l'accord desquels la légitimité musulmane risque d'être en péril.

(16) *Congrès de l'U.M.C.I.A.* du 28.12.57. Politiquement parlant l'U.M.C.I.A. est très proche de l'Istiqlal avec lequel elle fera souvent cause commune. La tendance générale de l'U.M.C.I.A. est celle d'un libéralisme raisonnable, car comme l'Istiqlal le déclare « nous ne pouvons pas tourner le dos au libéralisme économique » (BALAFREJ).

(17) *Béïa* : engagement d'obéir (Ibn KHALDOUN, *Prolégomènes*, t. I, p. 424).

Les Israélites marocains obtiennent un siège pour un docteur de la loi hébraïque.

Telle est la structure générale de cette Assemblée Consultative qui veut représenter l'opinion publique marocaine. Reste à savoir si elle y parvient avec son caractère composite et son équilibre savamment dosé.

## § 2. — *La représentativité de l'Assemblée Consultative*

La représentativité de l'Assemblée Consultative à coup sûr n'est point telle qu'on l'espérait à l'origine; elle présente de graves lacunes.

### I. — *Le caractère représentatif de l'Assemblée.*

La représentation politique ne comprend que trois partis groupant un total de 22 sièges sur 76 soit donc 30 % environ des sièges. La représentation professionnelle et économique s'est vue attribuer 37 sièges répartis en trois groupes soit donc 49 % des sièges. Les « divers » groupent 17 sièges représentant les activités sociales et culturelles du pays soit 21 % des sièges. Cette représentation fait ressortir l'importance du bloc professionnel presque majoritaire. L'Assemblée marocaine a donc une allure « Conseil Economique » très marquée. Cependant, contrairement à ce qui avait été établi et conformément à ce qui était prévisible, c'est le caractère politique qui l'emporta.

La représentation se veut d'abord géographique; en ce sens, elle est révélatrice d'une pensée politique au moment où les frontières du Maroc sont mal délimitées au Sud et à l'Est. Le parti de l'Istiqlal a un de ses représentants à l'Assemblée domicilié à Ifni; les 4 *oulema* comptent parmi eux un *alem* de Chenguit (Sahara). Lors de la session du 24 janvier 1959, on installe quelques nouveaux délégués pour remplacer les délégués décédés ou promus, dont le Cheikh Hammadou représentant de la Mauritanie (18). Ifni, le Sahara, la Mauritanie entrent donc à l'Assemblée Consultative. Ce sont les régions revendiquées par le Maroc.

La représentation se veut, de plus, régionale. Le choix des délégués est fait de manière à tenir compte des densités de population tout en réunissant la totalité des provinces du Royaume.

En 1956 :

- 23 délégués sont originaires de la région de Casablanca.
- 16 délégués sont originaires de la région de Rabat.
- 11 délégués sont originaires de la région Nord-Tanger (zone espagnole).
- 8 délégués sont originaires de la région de Fès-Taza.

(18) Le Cheikh Hammadou Ben SAYDI, Président des Jeunesses Mauritanienes se déclare très honoré d'être le premier député mauritanien à l'Assemblée « ce qui prouve le désir de Sa Majesté de réaliser l'unité de notre pays » (*Istiqlal*, 24.1.1959).

- 5 délégués sont originaires de la région de Meknès-Tafilelet.
- 4 délégués sont originaires de la région de Marrakech-Ouarzazate.
- 4 délégués sont originaires de la région de Agadir-Sahara.
- 1 délégué est originaire de la région d'Oujda.

La représentation se veut, enfin, professionnelle. Les 76 membres de l'Assemblée se répartissent en professions diverses. Mais on notera à la lecture du tableau suivant le nombre considérable de délégués appartenant aux professions libérales ou à l'industrie et au commerce, tout comme dans les Assemblées Parlementaires françaises. Par contre, il y a peu d'agriculteurs dans cette Assemblée qui doit représenter l'opinion politique d'un pays essentiellement agricole. Cela semble dû au caractère très traditionnel de l'agriculture marocaine et au retard politique de ses fellah. Voici les répartitions en novembre 1956 :

— Professions libérales .....	19
— Agriculture .....	19
— Industrie-Commerce .....	17
— Travail .....	16
— Personnalités religieuses .....	5

## II. — *Les lacunes de la représentation.*

Le Conseil Consultatif est chargé de fournir une expression aussi large que possible à l'époque de l'opinion nationale. Y parvient-il ? La représentation des « intérêts divers » semble correcte. La question se pose, en revanche, pour les secteurs politiques et professionnels.

Sur le plan politique, il y a au moins trois grands absents en 1956, ce sont le Parti Communiste Marocain, les femmes et les notables traditionnels.

Le Parti Communiste Marocain (19) se trouve dans une situation originale. Créé en 1943 avec une structure analogue à celle de tous les autres partis communistes, il se vit frapper d'interdiction par la Résidence le 9 décembre 1952 et condamné dès lors à l'action clandestine. Son activité politique se manifeste par le célèbre Croissant Noir qui est liquidé de façon dramatique à Casablanca en avril 1956. Son Secrétaire Général Ali Yata, expulsé par la France en 1952, n'est pas autorisé à rentrer au Maroc et, cependant, le Parti communiste Marocain pratique un communisme monarchique. Actuellement, le parti reste interdit; numériquement faible dans le passé, on ignore aujourd'hui son importance (20).

L'Assemblée Consultative ne comprend aucune femme marocaine. Peut-on s'en étonner ? Il semble bien qu'il n'y ait là ni oubli, ni erreur. La situation de la femme dans l'Islam traditionnel n'est pas, en pratique, égale à celle de l'homme, et les partis politiques marocains sont encore obligés d'en tenir

(19) Cf. R. REZETTE, *Les Partis politiques marocains*, Paris, 1955. J. LACOUTURE, *Le Maroc à l'épreuve*, Paris, 1958.

(20) En décembre 1955, le Gouvernement marocain est présidé par un indépendant et cela durera jusqu'en avril 1958. Or, les indépendants libéraux sont les plus anti-communistes. Lors de leur Congrès le 28 novembre ils ont condamné avec énergie le communiste athée destructeur de l'Islam. Ils préconisent un syndicalisme apolitique contraire aux intentions de l'U.M.T. et un dirigisme royal en toutes matières.

compte malgré toutes les déclarations officielles (21). On ne doit pas oublier que le Maroc modernisant le statut coranique de la famille n'interdit ni la polygamie, ni la facile répudiation (*talaq*) (22).

Les notables (23) qui constituent une classe influente de la population marocaine ne sont pas conviés à l'Assemblée Consultative. Le rôle traditionnel des notables est critiqué, leur attitude pendant le Protectorat leur est rigoureusement reprochée, l'indépendance s'est faite contre eux et sans eux. Seules ont trouvé grâce les personnalités religieuses. Cette disparition des notables se remarque immédiatement par l'absence de tenues marocaines traditionnelles à l'Assemblée.

Sur le plan de la représentation professionnelle on observe un décalage considérable entre les représentants et les représentés. Le Maroc est caractérisé au point de vue économique par le « leadership » exercé par les étrangers en général et les Français en particulier (24). Or, les porte-paroles de l'agriculture, du commerce et de l'industrie ne représentent que l'activité traditionnelle, c'est-à-dire celle qui réalise le plus faible rendement dans chaque branche (25). 18 membres de l'Assemblée représentent une agriculture qui produit :

- 0 % de la production marocaine en vin;
- 3 % » » » en riz;
- 15 % » » » en agrume;
- 55 % » » » en blé tendre;
- 75 % » » » en culture maraîchère.

L'Agriculture marocaine que l'on rencontre à l'Assemblée est en outre terriblement extensive. En effet :

- 7 000 000 d'agriculteurs marocains cultivant 90 % de la terre marocaine produisent 77 % de la production végétale, alors que
- 6 000 colons européens cultivant environ 10 % de la terre marocaine produisent 23 % de la production végétale et 50 % des exportations (26).

(21) « Il est nécessaire de proclamer l'égalité des sexes. Cette égalité consacrée par l'Islam fait de la femme la sœur égale de l'homme devant la Loi... Il est nécessaire que la femme soit électrice et éligible au même titre que l'homme... », *Congrès Istiqlal*, décembre 1955. « La société marocaine sera basée sur l'égalité de l'homme et de la femme dans les droits et les devoirs du citoyen ou ne sera pas », BOUZZA, *U.M.T.*, 22 mars 1958. « Au temps du paganisme nous ne comptions pour rien nos femmes. Cela cessa le jour où Allah fit des révélations à leur sujet », OMAR.

(22) Code de Statut personnel marocain 1958 :

Art. 35 « les droits de l'épouse à l'égard du mari sont :

.....  
l'égalité de traitement avec les autres épouses en cas de polygamie... ».

Art. 46 « La répudiation peut avoir lieu soit verbalement en termes explicites, soit par écrit, soit par signes ou gestes non équivoques... ».

Cf. également, « Les femmes et l'Assemblée Consultative ». Déclaration BEN BARKA, *Istiqlal*, 6.12.56.

(23) Cf. La responsabilité des notables, *Istiqlal*, 13.7.56 : « On doit cesser de donner de l'importance à ceux qui ont toujours été prêts à toutes les compromissions et à tous les abandons et qui ne sont dociles aujourd'hui que parce qu'ils ont toujours été disposés à être dociles à tout pouvoir établi... » (il s'agit des notables israéliques).

(24) Cf. notamment *Bulletin Economique du Maroc*, n°s 74-75, octobre 1957 - janvier 1958.

(25) On trouve donc à l'Assemblée, à l'époque des tracteurs, l'agriculture des charrues en bois; à l'époque des monoprix, le commerce en boutique; à l'époque de l'automation, l'industrie par portefaix.

Dans l'industrie et le commerce, le même phénomène de sur-représentation des forces économiques du passé, au détriment des forces modernes se retrouve, mais il y est moins accentué, surtout pour ce qui est du commerce. On notera en effet que l'Union Marocaine du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat a quatre de ses dirigeants au sein de l'Assemblée pour représenter le secteur économique. Or cette Union Marocaine groupe quelques syndicats mixtes franco-marocains (de l'automobile notamment), ce qui associe indirectement certes et faiblement des activités de style moderne et des intérêts étrangers.

L'Assemblée Consultative ignore donc la majeure partie des forces productives du Maroc, ce qui la rend complètement étrangère à tout débat économique sérieux. Les voix économiques absentes sont couvertes par les voix politiques incompetentes et irresponsables (27). En réalité le problème qui se pose ici est des plus délicats à résoudre. L'Assemblée qui comporte bien une représentation professionnelle, est une Assemblée Nationale et ne peut donc admettre des étrangers en son sein même s'ils ont une activité économique majeure dans le pays.

\*  
\*\*

Si la représentativité politique de l'Assemblée Nationale Consultative Marocaine est donc acceptable dans son ensemble surtout en 1956, il n'en est pas de même de sa représentativité professionnelle et économique malgré l'importance numérique des sièges consacrés à cette catégorie de délégués. Encore faut-il retenir que dès 1956, la représentativité politique de l'Assemblée Consultative était déjà contestée aussi bien par les uns que par les autres qui lui reprochaient la faiblesse de ses pouvoirs. Cette Assemblée non parlementaire est, en effet, dominée par le trône chérifien.

## B. — UNE ASSEMBLÉE DOMINÉE PAR LE TRÔNE

L'Assemblée Nationale Marocaine est un Conseil Consultatif institué auprès du Souverain chérifien afin de lui fournir une expression aussi large que possible de l'opinion nationale. Elle n'a pas pu se détacher réellement de ses origines, malgré le titre qu'elle a fait inscrire sur ses portes, et demeure donc largement dominée par le Trône tant sur plan juridique que moral.

### § 1. — *La dépendance juridique*

La situation prééminente du Trône transparait aussi bien dans le dahir constitutif de l'Assemblée scellé le 3 août 1956, que dans celui portant règle-

(26) Cf. l'étude sur « les deux visages de l'agriculture », parue dans « *l'Avant garde* », organe de l'U.M.T. le 22/3/59 : « Le bilan purement économique de la colonisation est sans conteste assez brillant ».

(27) Cf. le débat sur le plan biennal (18.7.58), la taxation des exportations, le décrochage du franc marocain (23.1.59). Le côté passionnel domine; c'est la non-dépendance politique qui l'emporte sur les craintes de chômage.

ment intérieur de cette Assemblée promulgué le 27 novembre 1956. Ces deux textes pris en la forme législative, ne comportent aucune autre référence que la décision de Sa Majesté chérifienne. Il n'est pas fait mention dans les visas du dahir portant règlement de l'Assemblée, d'un avis quelconque de cette Assemblée ou de son Bureau sur ce texte qui, cependant, a été établi en liaison avec elle.

#### I. — *Le statut de l'Assemblée (28).*

L'Assemblée marocaine n'est pas permanente; elle tient deux sessions ordinaires chaque année, l'une au printemps, l'autre à l'automne. Ces sessions n'ont lieu que sur convocation du Souverain qui préside la séance inaugurale et conserve en tout état de cause libre accès à cette Assemblée. Le Conseil peut également tenir des sessions extraordinaires en toute période de l'année mais, là encore, seulement sur convocation du Souverain qui, seul, en décide la clôture.

Cette Assemblée, entièrement nommée par le Roi, en reçoit les directives par l'intermédiaire du *Président* dont la fonction est pourtant élective (29). Le système français autoritaire du XIX<sup>e</sup> siècle, caractérisé par un Président nommé dans une Assemblée élue, est ici inversé puisque l'on se trouve en présence d'un Président élu par une Assemblée nommée (30). Elu et rééligible chaque année au début de la première session ordinaire, au scrutin secret, à la majorité absolue des membres présents au premier tour, et à la majorité relative au deuxième tour, ce Président n'en demeure pas moins l'agent par excellence du Souverain. En effet, c'est lui qui, sur ordre du Roi, convoque individuellement les membres de l'Assemblée, qui veille à l'application et au respect des dispositions du dahir organique créant le Conseil Consultatif et du dahir portant réglementation de l'Assemblée, qui dirige les débats et exerce la police des séances et de l'Assemblée, qui donne ou refuse la parole, qui clôt les débats généraux, qui fait procéder au vote et proclame les résultats, et qui doit veiller au respect de l'ordre du jour. Le Président apparaît ainsi comme l'intermédiaire nécessaire entre les membres de l'Assemblée et le Gouvernement ou le Palais. Il est le maître apparent de ce Conseil Consultatif dont le maître éminent est le Souverain. En effet, le pouvoir disciplinaire du Président sur les membres de l'Assemblée est limité à l'avertissement et au rappel à l'ordre de l'intéressé. Si un membre fait l'objet d'un avertissement qui demande une sanction plus sévère, le Président doit soumettre son cas au Souverain qui en décidera. Le Président n'est pas libre, il ne peut qu'exécuter fidèlement les décisions du Roi. Il ne peut innover, même dans le domaine de la procédure, sans permission royale; ainsi, le 20 mars 1959, voulant modifier la procédure du vote du budget, il s'est vu refuser par lettre royale, le droit d'y procéder (31).

(28) Cf. Dahir du 3.8.1956 et Dahir du 27.11.1956, publiés dans la partie Documents.

(29) Cf. Dahir du 27.11.56, art. 5, 6 et 7.

(30) L'Assemblée Consultative Provisoire française prévue par l'Ordonnance du 11 octobre 1944 qui a très largement inspiré l'expérience marocaine, était nommée elle aussi, mais elle avait un bureau élu pour six mois.

(31) Lettre royale refusant au Président une modification de la procédure de vote du budget le 20 mars 1959, Presse Marocaine de langue française et *Istiqlal* du 28.3.1959.

Le Président est aidé dans sa tâche par deux Vice-Présidents, deux Secrétaires, et trois Assesseurs, qui constituent avec lui le *Bureau* (32). Ses huit membres sont élus et rééligibles chaque année au début de la première session ordinaire, ce qui leur confère une certaine autorité et leur permet de refléter les tendances politiques de l'Assemblée. Ce Bureau a surtout des pouvoirs administratifs. Il dirige l'Assemblée, coordonne le travail des commissions, est chargé de la comptabilité du Conseil, assure la rédaction des procès-verbaux et vérifie les scrutins. Il est secondé dans ses travaux par des Secrétaires administratifs. Sa nature et ses fonctions apparaissent clairement dans le dialogue qui s'établit entre le Président et le Souverain lors de la 1<sup>re</sup> présentation : « Ce Bureau constitue une figuration réduite de l'Assemblée... Ce Bureau travaillera sous les directives de Votre Majesté ». La réponse royale fut très nette : « N'oubliez pas que cette Assemblée est instituée auprès de Nous et doit être en rapport direct et constant avec Nous, par l'intermédiaire de M..... que nous avons désigné pour être chargé des relations entre votre Assemblée et le Palais » (33).

Les Commissions constituent l'organe de travail de l'Assemblée (34). Il y en avait quatre à l'origine, il en est resté trois seulement à partir de 1958 (35). Ce sont des Commissions permanentes et spécialisées dont les membres sont élus par l'Assemblée et en son sein chaque année au début de la première session. Chaque commission se compose de douze membres au minimum et 24 au maximum. Chaque membre de l'Assemblée ne peut faire partie que d'une seule Commission. Le recrutement de ces Commissions se fait dans la limite du nombre maximum sur acte de candidature des intéressés. S'il y a plus de candidats que de postes à pourvoir, un scrutin secret désigne les vingt quatre candidats ayant obtenu le plus de voix. Chaque Commission doit élire à son tour un bureau comprenant un Président, 2 Vice-Présidents et 2 Secrétaires, et nomme un rapporteur pour les budgets des Ministères de leur compétence.

Les séances des Commissions sont secrètes et peuvent avoir lieu hors session. Quatre Commissions sont organisées à l'origine : la Commission du Budget, la Commission économique, la Commission sociale et la Commission politique qui est évidemment la plus courue. L'autorité royale se fait sentir jusque dans les activités de ces commissions dont le pouvoir d'investigation est faible, qui n'ont aucune saisine et ne peuvent entendre ministre ou haut fonctionnaire que sur l'autorisation du Palais (36). Si le statut de cette Assemblée est marqué par une large prééminence du Trône, il en est de même du statut de chacun de ses membres.

(32) Cf. Dahir du 27.11.1956, art. 3.

(33) Déclaration et entretien entre Sa Majesté le Roi et le Président de l'Assemblée lors de la réception du Bureau de l'Assemblée Consultative du Palais Royal le 15.11.1956.

(34) Cf. Dahir du 27.11.1956, art. 9.

(35) Cf. Dahir du 2.5.1958 ramenant à trois le nombre des Commissions permanentes et fixant leur compétence.

(36) Cf. Dahir du 27.11.1956, art. 9.

## II. — *Le statut personnel des membres de l'Assemblée.*

Désigné par le Souverain, le membre de cette Assemblée travaille à l'ombre du Trône. La désignation royale utilisée lors de la formation de cette Assemblée fait de chacun de ses membres un conseiller du Souverain. Le *mandat consultatif* (37) dont sont investis ces délégués dure deux ans mais il est susceptible de prorogation ou de renouvellement. Ainsi, en novembre 1958 l'Assemblée a été prorogée de six mois par décision royale. Ce mandat peut prendre fin de quatre façons différentes : par décès, incapacité, révocation ou démission. Dans tous les cas, sauf décès, c'est le Souverain qui détient le pouvoir de décision. La démission offerte doit être acceptée par le Souverain. L'intéressé adresse une demande de démission au Président de l'Assemblée, qui la transmet au Roi par l'intermédiaire du Cabinet Impérial. Le Souverain peut alors mettre fin au mandat. La cessation du mandat pour incapacité est prévue, mais elle semble devoir se confondre souvent avec la démission ou la révocation. La révocation des membres de l'Assemblée appartient au Souverain qui détient le pouvoir disciplinaire sur chacun d'eux, ce qui démontre bien l'autorité du Trône, et l'indépendance toute relative des Membres de cette Assemblée.

Lorsqu'un Membre de l'Assemblée cesse ses fonctions il est remplacé par le Souverain suivant la procédure qui a été adoptée pour sa désignation. Le Souverain n'a pas eu à faire usage de son droit de révocation, mais il a accepté des démissions.

Les membres du Conseil Consultatif perçoivent pendant la durée des sessions des *indemnités* fixées par décret (38). On n'a pas voulu que ce mandat constitue une charge pour son détenteur, ce qui n'aurait pu qu'accroître la médiocrité des débats et limiter la liberté de choix du Souverain. Mais on n'a pas voulu non plus donner à ces indemnités l'ampleur d'un traitement. L'indemnité n'est dûe que pendant les sessions. Sa fixation par décret dénote encore l'emprise du pouvoir et le manque d'autonomie financière de l'Assemblée. Dans la pratique ces indemnités furent modestes, de l'ordre de 7 000 francs marocains par jour de session. Le budget de cette Assemblée est d'ailleurs lui-même très modeste. Il s'est élevé pour l'exercice 1958 à 94 millions de francs sur un budget ordinaire de 132 milliards, soit 0,0007 du montant des dépenses ordinaires de l'Etat (39).

Les immunités (40) garanties aux membres des Assemblées délibérantes comportent traditionnellement un double aspect : l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Ici encore le Trône apporte des restrictions. En effet, l'*irresponsabilité* qui joue traditionnellement en faveur des parlementaires et les garantit

(37) Dahir du 3.8.56, art. 6-17. Dahir du 27.11.56, art. 17.

(38) Cf. Dahir 3.8.1956, art. 18.

(39) *Assemblée Nationale Consultative* : 76 membres.

Budget 1958 : 94 millions de francs.

Budget de l'Etat 1958 : 132 milliards de francs (budget ordinaire).

*Conseil de Gouvernement du Protectorat.*

Budget 1955 : 140 millions de francs.

Budget de l'Etat 1955 : 70 milliards de francs (budget ordinaire).

(40) Cf. Dahir 3.8.1956, art. 18.

contre toute poursuite ou recherche à l'occasion des opinions ou vote émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions, n'est pas mentionnée dans les dahirs portant création et règlement intérieur de cette Assemblée. Cette irresponsabilité reste inutile dans une Assemblée Consultative et cependant l'Assemblée Consultative française de 1944 l'offrait à ses membres. En fait, il y a une responsabilité pour les membres du *Mejless* Marocain; le Souverain apprécie leurs faits et gestes, et dispose d'un pouvoir de révocation. De plus le Roi a fixé une limite à la liberté d'expression et de discussion des membres de l'Assemblée dans son discours du 12 décembre 1956 (41).

En revanche l'*inviolabilité* est prévue par le dahir constitutif de l'Assemblée dans les termes habituellement réservés aux membres des Assemblées délibérantes. En effet aucun membre du Conseil National Consultatif ne peut pendant la durée d'une session être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle (42). Mais le pouvoir éminent du Souverain reparait car cette immunité peut être levée, non par un vote majoritaire de l'Assemblée, mais « avec l'autorisation de Sa Majesté » qui peut suspendre la détention ou la poursuite d'un membre de l'Assemblée pendant une session.

La désignation par le Souverain des membres de l'Assemblée tranche le problème des *incompatibilités*. La modicité des indemnités prévues et le caractère consultatif de cette Assemblée donnent d'ailleurs à cette question une importance secondaire. Les dahirs des 3 août et 27 novembre 1956 sont muets sur ce problème qui semble comporter les solutions suivantes :

— Il y a incompatibilité entre un mandat consultatif et un poste ministériel, on se souviendra que l'Assemblée a été constituée un an après le premier ministère marocain, et qu'aucun ministre en exercice n'a fait partie de l'Assemblée ou n'y a été maintenu.

— Il y a au contraire compatibilité entre un mandat consultatif et la fonction publique, c'est le cas des oulemas, du rabbin et de nombreux autres membres. Ce qui donne à l'Assemblée une allure d'Assemblée administrative. Il y a également compatibilité, et c'est normal, entre un mandat consultatif et les professions privées ou libérales (ingénieur, commerçant, avocat...).

Ainsi le statut personnel des membres de l'Assemblée, tout comme le statut de l'Assemblée elle-même, reflète l'autorité toujours présente du Trône. Cette autorité se manifesterait également de façon diffuse sur le plan moral en raison de la double qualité du prince chérifien qui est le chef temporel mais aussi le chef spirituel du Maroc.

## § 2. — La dépendance morale

La présence et le poids politique du Trône se manifestent à tout instant, d'abord par une certaine ambiance qui résulte de l'installation matérielle de

(41) « Nous avons suivi avec intérêt l'activité de votre assemblée. Nous avons apprécié la liberté et la franchise qui présidaient à vos discussions tout en observant les règles de la courtoisie et de la bienséance. Ainsi vous vous êtes conformés aux recommandations contenues dans notre Discours inaugural ». MOHAMED V (7.11.57).

(42) Dahir 3.8.56, art. 19 : « Aucun membre du Conseil National Consultatif ne peut pendant la durée d'une session être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de Notre Majesté ».

l'Assemblée et du climat de ses séances, mais qui est aussi la conséquence de l'organisation des débats et de la procédure de vote.

L'Assemblée marocaine est installée depuis sa création dans les locaux de l'ancien Conservatoire de Musique et de Déclamation de Rabat, au Palais de la Mamounia (43). Ces locaux n'ont jamais servi à un usage politique; ils sont relativement éloignés du Palais Royal alors que l'Assemblée du Protectorat, elle, siégeait tout près de la Résidence Générale, dans la villa Leriche aujourd'hui transformée et affectée au Ministère Marocain des Affaires Etrangères. La configuration des locaux est caractéristique et laisse deviner à l'observateur politique, la situation réelle de l'Assemblée. Cette construction relativement modeste n'offre qu'une salle de séance rectangulaire sans hémicycle et sans gradins propres à une représentation politique visuelle admettant une gauche et une droite, une montagne et une plaine. Ce qui frappe le visiteur entrant dans cette salle, c'est surtout la présence effective du Trône royal installé au fond et à droite sur l'ancienne scène et dominant le Bureau et l'Assemblée. Ce trône surmonté d'un large velours rouge timbré d'une grande couronne dorée rappelle à tous la présence royale. Fréquemment il est inoccupé, mais lors des séances inaugurales de l'Assemblée Consultative ou lors des séances exceptionnelles, le Roi se trouve là, sur son trône. Occupé ou inoccupé, ce trône rappelle aux Membres de l'Assemblée qu'ils dépendent de la Monarchie à laquelle ils doivent tout, y compris leur mandat. Il leur rappelle la présence de la dynastie alaouite et sa pérennité puisque tout à côté de ce trône royal se trouve le siège du Prince héritier. La Monarchie chérifienne est ainsi au centre de ce Conseil Consultatif qu'elle a institué, elle y est matérialisée en permanence par ce trône et par ce siège du Prince héritier, vers lesquels convergent les regards des Ministres, du Président, du Bureau, des honorables membres de l'Assemblée, des diplomates, de la presse et du public : « O vous qui croyez, obéissez à Dieu, obéissez au Messager et à ceux d'entre vous qui détiennent l'autorité » (Coran IV, 62).

L'ambiance des séances est caractéristique. Toute intervention royale se déroule dans un climat sacré. Le discours inaugural de chaque session est empreint d'une grande pensée religieuse, on y trouve généralement l'évocation des traditions musulmanes, un rappel de l'attitude des compagnons du Prophète dans les premiers âges de l'Islam, des citations appropriées du Coran, et une sorte de bénédiction musulmane que les délégués reçoivent en début de session. Le Souverain se souvient qu'il est l'Imam de l'Islam au Maroc et que son pouvoir est aussi spirituel. Il termine toujours ses discours par de pieuses invocations; telles que : « Dieu, son Prophète et les Croyants vous jugeront sur vos actes. Puisse le Seigneur nous accorder son assistance et affermir nos pas et les vôtres dans la voie du bien » (44), ou bien : « Dieu vous assiste et vous inspire sagesse et sûreté dans le jugement » ou encore (45) « Dieu nous assiste et nous guide tous dans la voie de la vérité et du Sa-

(43) Cf. *Istiqlal*, n°s 32 et 33 des 9 et 16 novembre 1956.

(44) Discours royal à la première séance de l'Assemblée le 12.11.56 (1<sup>re</sup> année).

(45) Discours royal à l'Assemblée le 7.11.57 (2<sup>e</sup> année).

lut » (46). L'imprégnation religieuse de ces séances est telle que le Président répondant au discours inaugural du souverain, utilise lui aussi, des formules analogues : « Dieu nous guide dans la bonne voie. Nous l'implorons qu'il assure les pas de Votre Majesté et qu'il vous appuie de sa toute puissance », ou encore (47) : « Puisse Dieu accorder longue vie à Votre Majesté pour la gloire de la patrie » (48). Ce climat se retrouve lors de chaque visite du Souverain même lorsqu'il vient exercer un pouvoir de remontrance et rappeler à l'Assemblée que « le conseil sincère est un acte religieux » (49) ou à l'opposition, qu'elle doit être honnête, de bonne foi, désintéressée et éviter les critiques négatives ne conduisant qu'à la confusion. « Dieu bénira cette Assemblée que nous considérons comme le noyau d'un régime démocratique authentique », dit-il lors de sa visite impromptue en juillet 1957, à l'Assemblée en fièvre. Ces déclarations sont susceptibles d'intervenir à tout moment et ce rappel à des traditions musulmanes peut transformer profondément l'allure et le cours d'un débat.

\*  
\*\*

Le Président est l'homme du Roi. Il ouvre la séance et donne la parole à ceux qui en ont fait demande au préalable et suivant l'ordre d'inscription ou encore à ceux qui, en cours de séance, s'inscrivent sur une liste spéciale, ouverte pour les interpellations. En réalité, le Président dirige les débats par le savant jeu des interventions, en donnant la parole dans l'ordre de son choix (50). Ces débats sont soumis à une discipline stricte (51); l'orateur ne doit pas sortir de son sujet et ne peut prendre la parole plus de deux fois sur l'objet de la discussion. Le droit d'amendement est rationalisé, il ne comporte droit de parole que pour son auteur, le Président, le Rapporteur de la Commission ou le représentant du Gouvernement. La contrainte morale du Palais est d'autant plus sensible que le Président n'a pas tout pouvoir disciplinaire sur les membres de l'Assemblée et qu'en certains cas, il doit en référer au Souverain pour le choix des sanctions à prendre. Le Souverain a d'ailleurs fixé les limites des débats de l'Assemblée dans son discours du 12 novembre 1956 : « La liberté d'expression et de discussion dont vous jouissez dans cette enceinte n'a d'autres limites que les règles de courtoisie et de la bienséance. Elle doit en outre respecter l'intérêt national qui exige d'éviter la discorde, d'écarter l'intérêt personnel et de se pencher avec sérénité sur les problèmes vitaux du pays car notre but à tous est de servir avec désintéressement la Patrie » (52).

La procédure de vote est, elle aussi, remarquable (53). Si la présence

(46) Discours royal à l'Assemblée le 8.11.58 (3<sup>e</sup> année).

(47) Discours réponse du Président de l'Assemblée au discours royal le 12.11.56.

(48) Discours réponse du Président de l'Assemblée au discours royal le 7.11.57.

(49) « Ayez toujours comme devise, cette parole du Prophète : Le Conseil sincère est un acte religieux », MOHAMED V, juillet 1957.

(50) « Le Président de l'Assemblée a fait montre d'une attitude partisane en empêchant certains membres d'exposer leurs opinions sur la politique générale suivie », Allal el FASSI, *Istiqlal*, 14.4.59.

(51) Cf. Dahir 27.11.56, art. 11.

(52) MOHAMED V, Discours inaugural, 12 novembre 1956.

(53) Cf. Dahir 3.8.56, art. 13. Dahir 27.11.56, art. 1, 5, 11, 13.

des membres de l'Assemblée n'est pas obligatoire, il y a malgré tout un quorum à respecter. En effet, le Conseil ne siège valablement que lorsque les 2/3 de ses membres sont présents. Le vote est personnel, les absences doivent être motivées et le nombre des absents est inscrit dans les procès-verbaux de séance, qui sont transmis au Palais. Le Souverain est donc rapidement informé des résultats d'un vote et des absents au débat. Le cas échéant, le Président sait fort bien le rappeler (54). Le vote a lieu à main levée normalement par voie de scrutin public et à la majorité absolue des membres présents. Il se fait sans ordre et se déroule au grand jour. Ce système permet l'entraînement collectif, la contagion d'opinion avec une facilité d'autant plus grande que le Président est plus habile. En certains cas le vote nominal peut-être adopté, à la demande du quart au moins des membres présents. Dans ce cas le vote de chaque membre est consigné au procès-verbal qui sera transmis au Souverain. La même procédure de vote s'applique dans les différentes commissions (55) et avec la même efficacité.

L'organisation financière de l'Assemblée apporte encore un complément d'information sur son statut véritable. Son budget figure parmi les services et organismes dépendant directement de Sa Majesté le Roi. Le chapitre budgétaire qui lui est afférent est situé entre celui de la Maison Royale et celui de la Garde Royale (56). La modicité des crédits confirme cette situation, peu d'argent, peu d'autorité, mais aussi peu de sessions, peu de débats car peu de pouvoirs.

### C. — UNE ASSEMBLÉE A L'ÉCART DU POUVOIR

En décembre 1955, un an avant la réunion de l'Assemblée, le grand parti de l'Istiqlal, réuni en Congrès extraordinaire, préconisait la création d'une Assemblée consultative dont la compétence eût été générale. Ce parti souhaitait voir attribuer à cette Assemblée le droit de donner son avis sur tous les projets de loi et sur toutes les réformes étudiées par le gouvernement, ainsi que le droit de faire des recommandations sur la gestion des affaires publiques. Il demandait que cette Assemblée entreprît l'étude et la rédaction d'un projet de Constitution marocaine. Ce projet d'Assemblée Consultative était visiblement inspiré par l'Assemblée Consultative Française d'Alger (1944). Le Souverain semble adopter ce programme quand il déclare le 12 novembre 1956 à l'occasion de l'installation de l'Assemblée Consultative que « les membres de cette Assemblée ont le droit d'émettre des vœux, de formuler des recommandations et de présenter des suggestions ». Il ajoute même : « nous accordons à l'Assemblée le droit de faire des observations sur l'activité gouvernementale et sur la politique générale de la Nation ». Deux missions sont en définitive confiées à l'Assemblée : formuler des avis sur les questions qui lui sont présentées et exercer un contrôle sur le fonc-

(54) Rappel fait par le Président lors de la Séance du 25.1.1959 (cf. Presse Marocaine de langue française).

(55) Cf. Dahir 27.11.56, art. 9.

(56) L'ancien Conseil du gouvernement avait lui aussi une situation analogue : son budget était intercalé entre celui de la Résidence générale et celui de la Délégation à la Résidence Générale.

tionnement des différents ministères, soit par interpellation, soit par questions écrites.

En fait, l'Assemblée Marocaine est loin d'avoir l'importance qu'on lui promet, aussi bien du fait de son statut que de la pratique observée à son égard. Cette Assemblée, si près du Trône, est placée à l'écart du pouvoir. Ses installations matérielles en témoignent déjà.

Le Trône Royal domine, de son velours rouge, l'ensemble de l'Assemblée. Il est placé à droite et la tribune se trouve à gauche, exactement en face de lui. Cette tribune à laquelle accèdent les ministres, de laquelle ils font entendre les directives du Souverain par leurs discours, leurs interventions ou leur programme est aussi celle où parlent les orateurs. Mais, l'orateur à la tribune, ne fait pas face aux membres de l'Assemblée, il fait face au Trône. La position respective du Trône, du banc ministériel, de la Tribune, du bureau et des fauteuils réservés aux membres, apparaît comme symbolique d'une Assemblée qui n'a pas de pouvoir, qui est tout au plus associée à un pouvoir qui n'est pas le sien.

Cette configuration de l'Assemblée correspond à une réalité politique, le Ministère marocain ou le Gouvernement marocain, n'est pas responsable devant l'Assemblée, mais seulement devant le Roi. Le Gouvernement marocain a été créé sous l'égide du Roi (57). Le pouvoir circule non pas dans le sens habituel, tribune-assemblée-tribune, mais dans le sens Trône-tribune-Trône. Le dialogue se poursuit entre le Trône et la tribune. L'ensemble des membres de l'Assemblée est en dehors du circuit, en dehors du champ du pouvoir. L'Assemblée est matériellement à l'écart du pouvoir. Le Conseil de Gouvernement du Protectorat n'avait pas plus de compétence, mais la présentation des locaux donnait aux Conseillers du Gouvernement de cette époque la possibilité d'affronter physiquement le pouvoir établi en une compétition très directe.

### § 1. — *Le pouvoir consultatif de l'Assemblée*

L'Assemblée marocaine ne dispose que d'un pouvoir consultatif (58) d'attribution, auquel il faut ajouter un pouvoir consultatif éventuel qu'elle doit d'ailleurs partager avec d'autres organes. L'instrument de ces différentes formes de consultation est la motion.

— *L'instrument du pouvoir consultatif : la motion* (59).

Le pouvoir dont dispose l'Assemblée et qui s'exprime par la motion, constitue la solution d'attente retenue par le Souverain pour permettre à son peuple de réaliser l'étape nécessaire entre les traditions politiques de la masse populaire musulmane et les désirs de la minorité moderniste. Accepté

(57) Cf. Dahir du 7.12.55, art. 3 : « il est constitué sous notre égide un Conseil des Ministres... ce gouvernement est responsable auprès de Notre Majesté Chérifienne... ».

(58) Le titre en arabe de cette Assemblée est celui-ci : « *el Mejless el ouatani al Isti-chari* », ce qui veut dire « L'Assemblée Nationale qui cherche à donner des conseils ».

(59) Cf. Dahir du 27.11.56, art. 13. « Le Président proclame les résultats des délibérations en ces termes : « Le Conseil a exprimé son avis ».

par les uns et les autres ainsi que par le Roi comme un pis-aller, ce pouvoir consultatif dure pourtant. L'Assemblée n'était nommée que pour deux ans en 1956, mais en 1958 elle voit son mandat reconduit pour six mois en raison des difficultés de toutes sortes rencontrées par le Souverain sur le chemin de la démocratisation du pouvoir au Maroc (60).

Ce pouvoir consultatif est formellement établi dans le titre même de l'Assemblée, dans son dahir constitutif du 3 août 1956, tout comme dans celui du 27 novembre 1956 portant règlement intérieur du Conseil National Consultatif. Il s'exprime par la motion appelée officiellement « avis » et se marque par la formule suivante : « Le conseil a exprimé son avis ». Une constatation, quelques louanges, parfois des critiques, sont énoncées brièvement : « L'Assemblée appuie, souhaite, proclame » ; « L'Assemblée constate, regrette, déplore » ; « L'Assemblée demande, sollicite, désire ». Une seule fois elle pousse l'initiative jusqu'à faire confiance à sa Majesté et à son Gouvernement (61).

Le conseil demandé doit être donné avec une solide majorité, ce qui entraîne la pratique de la motion unique ou motion de synthèse, votée à la majorité des membres présents. Ce vote majoritaire répond à un double souci, il doit d'une part, manifester aux yeux de l'étranger l'unité du Royaume et l'unité de l'Assemblée sur les problèmes examinés, souci très évident à certains moments (62), et d'autre part il doit peser, si possible sur les décisions du Souverain et de son Gouvernement. Cet avis a d'autant plus de poids qu'il provient d'une Assemblée unanime ou d'une confortable majorité (63). La motion de synthèse présente encore un avantage technique; elle permet un seul vote alors que suivant le règlement, l'Assemblée pourrait voter article par article le texte proposé (Dahir du 27 novembre 1956, règlement art. 13).

La motion exprime cependant un pouvoir consultatif d'une extrême faiblesse. Ainsi contrairement à ce que l'on pourrait attendre, les textes législatifs promulgués par le Souverain, après avis de l'Assemblée, ne portent nullement mention de cet avis. En revanche le Conseil Consultatif doit être obligatoirement consulté sur le projet de budget général de l'Etat et sur les budgets annexes; pourtant le dahir approuvant ces budgets ne fait nullement mention de cet avis (64). Les formules françaises : « Le Conseil d'Etat entendu » ou encore « Après avis du Conseil Economique » n'ont pas été reprises, tant il est vrai que le Souverain chérifien est seul détenteur du pouvoir législatif; il a certes des conseillers, mais il n'a pas vraiment des associés (65).

(60) Cf. discours du 8 novembre 1958, ouverture de la session par le Souverain.

(61) Motion du 13 novembre 1957 clôturant les débats sur la politique étrangère du Gouvernement de Sa Majesté : « L'Assemblée fait confiance à Sa Majesté et à son Gouvernement pour prendre les attitudes fermes qu'imposent... ».

(62) « Le public a été profondément peiné par le climat de division et d'intrigue qui a dominé l'Assemblée à l'occasion du vote de la motion de clôture... un bien triste spectacle a été offert à la presse marocaine et étrangère » (*Istiqlal*, 24.1.59).

(63) Motion du 3.12. 56 sur la politique économique : pour 66, contre 4, ab. 2; 26.1.57 sur le budget de fonctionnement : pour 60, contre 4, ab. 1; 11.6.57 sur le budget d'équipement : pour 41, contre 0, ab. 14; 5.6.57 investiture du Prince héritier : unanimité.

(64) Cf. les visas des dahirs approuvant les budgets de fonctionnement et d'investissement de l'Etat chérifien les 18.4.1958 et 20.10.58.

(65) « *La charika laou* » : pas d'associé à Lui.

On est d'ailleurs loin du pouvoir consultatif de droit commun souhaité dès 1955 par certains partis politiques influents (66); l'Assemblée ne jouit en effet d'un pouvoir consultatif d'attribution que pour quelques matières; pour les autres, son pouvoir de consultation n'est qu'éventuel. L'élargissement de ce pouvoir à de nouvelles matières, aurait dû constituer le programme essentiel de cette Assemblée. Il était souhaitable de la voir agir en ce sens pour éviter son dépérissement par manque de compétence consultative. En fait, tenue par son respect pour le Trône, ce n'est pas l'Assemblée qui a demandé l'élargissement de ses compétences, c'est le Souverain qui, de sa propre autorité, lui a attribué la connaissance de nouveaux problèmes. Il y a là, d'ailleurs, un aspect nouveau du rôle de cette Assemblée à qui le Souverain confiait une mission d'éducation parlementaire.

— *Le pouvoir consultatif d'attribution.*

Il est nettement défini. Le Conseil National Consultatif est consulté sur le budget général et les budgets annexes de l'Etat chérifien (67). Pour permettre, en matière budgétaire surtout, un travail efficace, l'Assemblée désigne en son sein un certain nombre de commissions permanentes, quatre à l'origine, dont une Commission du Budget. Mais cette Commission va rapidement dépasser en pouvoir et en rôle les trois autres commissions à tel point que par le dahir du 9 avril 1958 la Commission du Budget devient une super-commission des commissions. Elle se compose en effet des différents rapporteurs ministériels de chaque autre commission (68).

Cette compétence consultative d'attribution et son organisation par commission serait satisfaisante pour l'Assemblée, si une déplorable pratique n'avait tendance à s'instituer: l'extrême brièveté des débats budgétaires. « L'Assemblée Nationale exprime son regret que le peu de temps laissé ne lui ait pas permis de procéder à l'examen détaillé des budgets particuliers de même qu'il n'a pas permis à MM. les Ministres d'exposer la politique du Gouvernement de Sa Majesté en séance plénière ». Tel est le texte de la motion finale votée par l'Assemblée Nationale Consultative à l'issue du débat sur le Budget de fonctionnement de l'Etat le 26 janvier 1957.

La rapidité avec laquelle il faut procéder à ces débats budgétaires interdit toute discussion valable. La procédure d'urgence tend à devenir une coutume budgétaire, en raison du retard avec lequel le gouvernement dépose le projet du budget. C'est ainsi que le budget d'équipement pour l'exercice 1957 est soumis à l'Assemblée en juin 1957, alors qu'il s'exécute déjà depuis cinq mois. Les membres de l'Assemblée n'en ont été informés que cinq jours avant la réunion de l'Assemblée, ce qui leur a rendu difficile, sinon impossible, l'étude du projet budgétaire et sa critique éventuelle.

En 1958, les retards dans la présentation des budgets ordinaires et extraordinaires sont encore très importants. En effet, le budget de fonctionnement

(66) Allusion au programme présenté au Souverain par le parti de l'Istiqlal en novembre 1955 et à l'Assemblée. L'Assemblée Consultative d'Alger dont l'exemple était cité dans le rapport général au Congrès Extraordinaire de ce parti.

(67) Dahir du 3.8.56, art. 2.

(68) Dahir du 9 avril 1958, *Bulletin Officiel Marocain*, 2.5.58.

est discutée plus d'un mois à l'Assemblée, du 1<sup>er</sup> mars au 18 avril et il est promulgué le 30 avril 1958. Le Budget d'équipement lui est présenté en juillet 1958 pour être promulgué le 28 octobre 1958, après quatre jours de débats; l'Assemblée bousculée ne peut plus remplir convenablement sa principale compétence consultative. Cette « bousculade » provoque parmi les membres de l'Assemblée, un manque d'intérêt et finalement un absentéisme que contient à grand peine la contrainte morale des débats (69). Lors des deux sessions budgétaires de 1958, l'Assemblée a donné la fâcheuse impression de se désintéresser des débats financiers mal préparés, très orientés dans le sens du pouvoir. Il s'agissait d'examiner le Plan Biennal (1957-1958). L'opinion du journal « *At-Taliâa* » est très nette : « tous ceux qui ont suivi les délibérations de l'Assemblée Nationale Consultative sont convaincus que la notion de plan est encore une énigme pour la plupart des membres de l'Assemblée et même pour certains ministres » (70).

En 1959, le retard est déjà grand quand s'ouvre la discussion budgétaire. Le Président propose une procédure « ultra-urgente » pour gagner du temps et éviter le vote d'un quatrième douzième provisoire. Le Souverain s'y oppose et impose la procédure officielle, et légale, mais en fixant un délai maximum de 8 jours pour les débats. Le budget ordinaire pour 1959 est examiné à l'Assemblée du 30 mars au 4 avril, en deux séances seulement et voté à l'unanimité par 32 présents sur les 76 membres du Conseil Consultatif.

Le Dahir du 6 août 1958 (71), portant réglementation de la comptabilité publique chérifienne reflète bien la situation. Ce texte fondamental oublie simplement de mentionner l'Assemblée dans la préparation du budget. Ainsi l'essentiel du pouvoir consultatif de l'Assemblée est-il vidé de sa substance.

#### — *Le pouvoir consultatif éventuel.*

Ce pouvoir est mentionné en termes précis dans le dahir du 3 août 1956 constitutif de l'Assemblée. En effet, l'Assemblée est consultée « sur toutes les questions notamment d'ordre politique, économique et social que Notre Majesté jugera utile de lui soumettre ». Ce pouvoir éventuel, constitue-t-il un pouvoir consultatif réel ? En l'absence de toute initiative (72) on peut en douter, encore qu'il soit assez bien organisé.

On connaît l'existence dans cette Assemblée des quatre commissions permanentes réduites à trois par le dahir du 9 avril 1958. On sait que ces commissions n'ont aucune saisine, qu'elles ne disposent que d'un très faible pouvoir d'investigation, qu'elles ne peuvent appeler à leur barre un ministre ou un haut fonctionnaire que sur autorisation du Palais. Le caractère secret

(69) *Er-Rai el Am* (l'Opinion générale), organe P.D.I. du 5.6.57. Séance budgétaire : membres en exercice 76, présents 50, absents 26, soit 34 %.

(70) *At Taliâa* du 21.7.58.

(71) Dahir du 6.8.58, art. 4. « Chaque année dans le courant du mois d'août au plus tard les administrations préparent leurs budgets respectifs pour l'exercice suivant. Le budget est soumis à l'examen du Conseil de Cabinet et du Conseil des Ministres. Il est approuvé par Dahir et publié au B.O. ... ». Il n'est pas question de l'Assemblée Consultative.

(72) L'Assemblée Consultative Provisoire française qui servit de modèle pour l'Assemblée marocaine, avait un pouvoir d'initiative lui permettant à la demande des deux tiers au moins de ses membres de porter à son ordre du jour toute question présentant un intérêt national (Ord. 11.10.44, art. 21).

de leurs séances enfin, ajoute à la modestie de leur rôle. « Ces commissions sont chargées d'examiner les questions particulières qui leur sont soumises par Notre Majesté chérifienne ou par le Conseil Consultatif dans la limite de l'objet de l'ordre du jour (Dahir 27.11.56 - art. 9).

Si ce pouvoir consultatif est matériellement bien organisé, il est efficacement bridé par l'intervention royale dans la fixation de l'ordre du jour. En régime parlementaire normal, le programme de travail de l'Assemblée, est établi par la conférence des Présidents, c'est-à-dire par une émanation de l'Assemblée elle-même. Dans le régime consultatif marocain, l'ordre du jour est bien préparé par le Bureau de l'Assemblée pour chaque session mais seulement dans les limites des questions que sa Majesté chérifienne jugera utile de soumettre à l'Assemblée. Pour plus de sûreté et de clarté, cet ordre du jour est divisé en chapitre et comporte une classification des divers sujets à traiter. Il est soumis au Roi avant d'être adressé aux Membres de l'Assemblée. Aucune question ne peut y être ajoutée sans le consentement du Roi. Il n'est obligatoire que pour l'Assemblée. Le Souverain n'est pas tenu de le respecter et peut prononcer la clôture d'une session avant son épuisement.

Quel que soit le caractère précaire de ce pouvoir consultatif éventuel, on doit souligner la volonté royale de l'élargir (73). C'est ainsi qu'en 1958, le Souverain soumet la politique étrangère de son gouvernement aux conseils de l'Assemblée et qu'en 1959, il lui soumet sa politique économique. De plus, lors de la crise ministérielle d'avril 1958, il consulte en premier lieu le Président de l'Assemblée (74).

## § 2. — *L'amorce d'un contrôle parlementaire*

L'activité principale de l'Assemblée réside dans les avis consultatifs qu'elle donne en matière politique, économique, sociale et surtout budgétaire. A lire le dahir constitutif du 3 août 1956 on pourrait croire qu'il s'agit de la tâche unique de l'Assemblée; il n'est en effet question au Titre 1<sup>er</sup> consacré aux attributions du Conseil que des pouvoirs de consultation. Une autre mission dont les développements auraient pu être d'une grande importance lui est cependant confiée. Le discours royal du 12 novembre 1956 la définit nettement : « Nous accordons à l'Assemblée consultative le droit de faire des observations sur l'activité gouvernementale et sur la politique générale de la Nation... Nous espérons qu'ils (les membres de l'Assemblée) déploieront tous leurs efforts pour servir l'intérêt de la Nation en donnant des conseils, en interpellant les Ministres, en discutant les problèmes qui leur seront soumis... ». Il résulte de ces textes que l'Assemblée se voit confier l'exercice d'une sorte de contrôle sur le fonctionnement des différents minis-

(73) « L'Assemblée ne s'est pas limitée au simple examen du budget. Au cours de l'année 1957-1958, Sa Majesté a bien voulu consulter l'Assemblée et inviter ses membres à prendre clairement position sur les grands problèmes nationaux, ce fut le cas de la politique étrangère... » (discours du Président de l'Assemblée, session du 8.11.1958).

(74) « Au cours de la crise ministérielle d'avril dernier, Sa Majesté a tenu à honorer l'Assemblée en consultant en premier lieu son Président » (discours du Président de l'Assemblée, séance du 8.11.58).

tères, soit par interpellation au cours des débats, soit par questions écrites aux Ministres qui doivent répondre dans la semaine.

Ce contrôle n'apparaît pas encore comme une attribution distincte du pouvoir consultatif. Dans le Dahir du 3 août 1956, il ne figure pas au Titre 1<sup>er</sup>, mais on le trouve au Titre III consacré au fonctionnement du Conseil. L'Art. 5 déclare en effet : « Tout membre du Conseil national consultatif peut, au cours d'une session, poser des questions à un Ministre sur les affaires relevant de son département. Ces questions sont posées soit oralement et directement au cours des débats, soit par écrit et par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée en toute autre circonstance... ».

Considéré comme un simple attribut de son rôle consultatif, ce droit de poser des questions n'est évidemment assorti d'aucun pouvoir de sanction. Mais le seul fait de posséder un droit de discussion et de critique du gouvernement constitue déjà une arme politique sérieuse qui — bien utilisée — aurait pu rehausser considérablement l'importance de l'Assemblée.

Les questions orales sont posées à un Ministre au cours d'un débat; elles ne peuvent l'être que sur les affaires relevant de son département. A plusieurs reprises le Président de l'Assemblée a été amené à demander aux orateurs de préciser leurs questions et de ne pas faire porter leur critique sur la politique générale du gouvernement.

Les questions écrites sont soumises à une procédure prévue par l'art. 12 du règlement intérieur de l'Assemblée : « Les questions écrites, soumises au gouvernement conformément aux termes de l'art. 15 du Dahir organique, doivent être adressées par le Président aux Ministres intéressés dans un délai maximum de trois jours après leur inscription au secrétariat de l'Assemblée ». Elles ne doivent pas dépasser une page de dimension courante, elles doivent se rapporter à un objet de la compétence de l'Assemblée, éviter les affaires particulières et les accusations personnelles. Faute d'observer ces prescriptions, les questions écrites sont retournées à leur auteur.

Dans ce droit reconnu à l'Assemblée « de faire des observations sur l'activité gouvernementale » réside en puissance le contrôle parlementaire; pas un instant cependant ce contrôle ne parviendra à s'affirmer.

\*  
\*\*

Malgré les activités qui viennent d'être énumérées, personne ne considère l'Assemblée comme le cœur politique du Maroc ou le lieu géométrique du pouvoir. Elle n'est qu'un conseil du Roi, le plus grand de tous, certes, celui auquel on promet le plus brillant avenir; mais elle n'est pas seule, il y a d'autres Conseils, moins connus, mais peut-être plus efficaces. Personne ne fera une journée révolutionnaire contre cette Assemblée de peur de n'y rien trouver. Aucune manifestation populaire, aucun défilé devant ses grilles ou ses portes, choses si fréquentes ailleurs; cette Assemblée, est peu connue des foules. La tribune réservée au public est très modeste et généralement vide, même lors des grands débats budgétaires. Les sessions ordinaires sont rares, deux par an seulement, elles sont très courtes, les sessions extraordi-

naires sont fugitives. L'Assemblée dépourvue de toute initiative ne peut se réunir que sur convocation du Souverain. Les commissions sont silencieuses, les membres du *Mejless* aussi. Une seule exception, au profit du Président qui émerge et domine largement cette Assemblée, dont il est l'élu (75). En fait cette Assemblée se meurt dans l'oubli politique; le Souverain, ni ses ministres ne paraissent s'en soucier.

Le Souverain a coutume de s'adresser à son peuple fidèle à l'occasion de certaines fêtes ou en certaines circonstances. Les discours du Roi constituent des documents politiques de la plus haute importance, en raison de leur contenu et aussi de leur rareté. Chaque année, le jour anniversaire du retour d'exil qui coïncide avec la Fête du Trône et la Fête de l'Indépendance, le 18 novembre, le Roi prononce le discours du Trône (76). Dans ce discours, il dresse le bilan de l'année écoulée et trace le programme politique de l'année qui commence. Cette cérémonie n'a jamais lieu dans l'enceinte de l'Assemblée, mais dans le Méchouar ou parc du Palais. Ce discours a lieu devant un parterre de délégations marocaines originaires de toutes les provinces, devant des étrangers, des curieux, des ministres et des diplomates et aussi devant les membres de l'Assemblée Consultative qui sont des auditeurs de choix certes, mais des auditeurs alors conscients de leur faiblesse politique. Ils sont invités parmi d'autres à l'approbation et à l'applaudissement.

L'Assemblée ignore aussi les grands discours sociaux du Souverain qui sont prononcés partout ailleurs qu'au Palais de la Mamounia. Le discours du 1<sup>er</sup> mai qui définit la politique sociale du Souverain et de son gouvernement est prononcé à Casablanca à la Bourse du Travail et cependant l'U.M.T. est largement représentée à l'Assemblée (77). La Charte Royale du 8 mai 1958 est proclamée au Palais de Rabat (78). L'Assemblée n'a droit qu'à des homélies royales ou à des discours d'encouragement, sinon à des admonestations (79). Le Roi exprime à ses honorables membres sa satisfaction le 7 novembre 1957 après un an de fonctionnement : « Nous avons été heureux, déclare-t-il, de constater le sérieux avec lequel vous avez rempli votre rôle ».

Si la pratique royale ne comble pas de satisfaction les membres de l'Assemblée, il en est de même de la pratique ministérielle : Souverain et ministres observent la même attitude et oublient trop, à son gré, cette Assemblée. Le Maroc indépendant connaît des crises ministérielles dont le style d'ailleurs est original; la crise mûrit lentement jusqu'au jour où le Souverain juge utile de la dénouer; on apprend alors le changement de ministère. Mais l'Assem-

(75) Personnage très représentatif, très actif, volontiers éloquent et passionné, le Président de l'Assemblée consultative, Mehdi Ben BARKA en fut la grande illustration et le membre le plus brillant.

(76) Ces trois fêtes 16, 17 et 18 novembre de chaque année commémorent le retour du Roi, la Fête de l'Indépendance, la Fête du Trône, et sont appelées les « trois glorieuses ».

(77) Le discours royal du 1<sup>er</sup> mai 1957 à la Bourse du Travail de Casablanca est une véritable charte sociale annonçant le droit syndical, les conventions collectives, les tribunaux du travail...

(78) La Charte Royale est très importante pour connaître l'évolution constitutionnelle du Maroc dans les prochaines années.

(79) « Les critiques négatives n'aboutissent qu'à la confusion. Le pays a besoin d'union, ayez toujours comme devise cette parole du Prophète : « Le Conseil sincère est un acte religieux ». MOHAMMED V le 11.6.57, visite improvisée à l'Assemblée.

blée n'est pas réunie en cette circonstance car la crise a lieu entre le Souverain et son gouvernement. Aucun discours programme n'est prononcé à l'Assemblée par le nouveau Président du Conseil investi. L'investiture a lieu au Palais (80). L'Assemblée n'intervient pas. Les Ministres eux aussi, ne prennent la parole à l'Assemblée qu'à regret, semble-t-il. Rarement on les y trouve au grand complet en cours de session, seul le ou les ministres intéressés assistent aux débats. Ils mettent l'Assemblée au courant de leur politique. Bien souvent même la presse en est informée avant l'Assemblée. Le discours du Vice-Président du Conseil Marocain le 20 janvier 1959 prononcé à l'Assemblée à l'occasion du débat sur le décrochage du franc marocain est caractéristique de la désinvolture avec laquelle est traité ce *Mejless* : « Sa Majesté le Roi m'a demandé de vous exposer les mesures d'ordre monétaire et économique que le Gouvernement vient de prendre. J'ai déjà eu l'occasion d'exposer l'essentiel de ces mesures lors de ma conférence de presse du 12 janvier dernier... (il y a donc une semaine). Je dois vous dire que la majorité de l'opinion a approuvé avec enthousiasme les mesures d'ordre monétaire... ».

L'oubli politique dont se plaignent le Président et les membres de l'Assemblée est lourd de conséquences. Cette Assemblée si près du Trône et si loin du pouvoir, dont la création fut un des événements les plus importants survenus dans la vie du pays depuis son indépendance, disparaît silencieusement en mai 1959. Elle avait un faible pouvoir consultatif que définit fort bien son titre en langue arabe. C'était un Conseil Consultatif, ou encore un *Mejless Istichari* étymologiquement « une Assemblée qui cherche à donner des Conseils ». Les conseils qu'elle donna justifient-ils son organisation et sa procédure ? N'y a-t-il pas lieu de craindre « de bien entendre le bruit de la meule mais de ne point voir de farine » (81). Il semble que non, si l'on s'en rapporte aux paroles du Souverain qui confia à l'Assemblée un rôle éducatif important : « Votre Assemblée est en même temps une école pour l'apprentissage de la démocratie ».

(80) Investiture IBRAHIM. Cf. *Istiqlal*, n° 131 du 27.12.58 : « Nous avons confié à notre fidèle serviteur la mission de former à titre personnel le gouvernement qui est chargé d'exercer le pouvoir pendant un temps déterminé... ». Réponse IBRAHIM : « Le Gouvernement inspiré de vos directives entreprendra en 1959 cette grande réforme... » (Il s'agit des élections municipales).

(81) Proverbe oriental connu au Maroc.

## II. — UNE ASSEMBLÉE D'ÉDUCATION POLITIQUE

« La création de cette Assemblée est un des événements les plus importants survenus dans la vie du pays depuis son indépendance. Cette institution n'est à nos yeux qu'un pas vers l'objectif final que nous nous efforcerons de réaliser : promouvoir une véritable vie représentative... ».

Discours de S.M. le Roi le 12 nov. 1956.

« Votre Assemblée est en même temps une école pour l'apprentissage de la démocratie... ».

Discours de S.M. le Roi  
lors de la réception du bureau de l'Assemblée  
le 15 nov. 1956.

### A. — L'APPRENTISSAGE DU MÉTIER PARLEMENTAIRE

Instituée dans les conditions que l'on sait avec les faibles pouvoirs que l'on a examinés précédemment, l'Assemblée marocaine va-t-elle répondre aux vœux ardents de son fondateur ? Parviendra-t-elle à être, aux niveaux individuel et collectif, cette école du métier parlementaire que souhaitait le Souverain ?

#### § 1. — *L'apprentissage du métier parlementaire au niveau individuel*

L'observateur politique qui assiste à une séance de l'Assemblée marocaine ne peut pas ne pas être frappé par le faible prestige de chacun de ses membres, par leur incompétence assez visible et finalement par le caractère éducatif de l'Institution.

L'Assemblée Marocaine est installée le 12 novembre 1956, mais depuis près d'un an il y a un gouvernement marocain qui négocie l'indépendance du pays et qui seul affirme la présence politique du Maroc. Les nationalistes les plus brillants, les plus ardents et les plus efficaces, sont au Gouvernement (82) ou dans les postes diplomatiques. L'Assemblée ne saurait les tenter. Pour toutes ces raisons, les membres de l'Assemblée sont, à quelques exceptions près, des inconnus, des gens modestes n'ayant que peu d'expérience politique. Ils appartiennent généralement au second plan du nationalisme. Les leaders confirmés n'en font pas partie car ils ne se contenteraient pas d'un rôle aussi effacé. Par ailleurs, les chefs traditionnels sont éliminés car ils sont presque tous compromis dans les événements du 20 août 1953. L'Assemblée se ressent de cette pauvreté de cadres politiques; elle ne brille que par sa Présidence, son Bureau et ses Présidents de Commission. Toute l'Assemblée utile et efficace se trouve là. « Ce bureau constitue une figuration réduite

(82) Le premier Gouvernement marocain est formé le 7 décembre 1955; il comprend sous l'autorité du Président BEKKAÏ, 19 ministres et 2 sous-secrétaires d'Etat soit pratiquement tous les grands noms du nationalisme marocain, sauf Allal el FASSI. La lecture de la liste des membres de l'Assemblée ne révèle aucune personnalité politique de premier plan si ce n'est le Président.

de l'Assemblée » dira au Souverain son Président Mehdi Ben Barka le 15 novembre 1956. Ce faible prestige s'accompagne d'une incompétence visible.

Le métier politique est ignoré de la plupart des délégués; brusquement on leur demande de parler, de discuter, de poser des questions écrites ou orales; mais la technicité ministérielle les écrase et le respect politique les retient. Les membres de l'Assemblée n'arrivent pas toujours à suivre les débats et font trop souvent preuve d'une incompétence visible tant en matière consultative que sur le plan d'une amorce de contrôle parlementaire.

a) *en matière d'avis :*

— *au cours de sa première année de fonctionnement, soit du 12 novembre 1956 au 5 juin 1957, l'Assemblée a voté quatre motions seulement qui font apparaître un manque d'enthousiasme et un absentéisme croissant en face des problèmes techniques budgétaires, mais par contre, l'Assemblée retrouve son ardeur et son unanimité dès qu'il s'agit de questions de prestige, ou encore d'affaires passionnelles et émotionnelles (83).*

C'est ainsi que : le 3 décembre 1956, la motion clôturant le débat relatif à la situation économique recueille 66 voix pour, 4 contre et 2 abstentions; il y a 4 absents. Le 26 janvier 1957, la motion sur le budget de fonctionnement pour l'année 1957 obtient 60 voix pour, 4 contre, 1 abstention, mais il y a déjà 11 absents. Le 11 juin 1957 la motion relative au budget d'équipement pour l'exercice 1957 réunit 41 voix pour, 0 contre; il y a 14 abstentions et 21 absents. Par contre l'Assemblée se retrouve au complet le 5 juin 1957 pour voter à l'unanimité la motion demandant à Sa Majesté d'investir son fils aîné de la dignité de Prince héritier.

— *Au cours de la deuxième année de son fonctionnement, soit du 13 novembre 1957 au 18 juillet 1958, l'Assemblée voit sa compétence étendue à la politique étrangère. Elle vote également quatre motions qui dénotent la même attitude peu enthousiaste pour les problèmes techniques et la même ardeur pour les problèmes passionnels. C'est ainsi que le 18 avril 1958 la motion clôturant le débat sur le budget de fonctionnement du Maroc, recueille 47 voix pour, néant contre, mais il y a 16 abstentions et 13 absents. Le 18 juillet 1958, la motion approuvant le plan biennal visant à la libération économique du pays est adoptée par 54 voix, contre néant, mais il y a 5 abstentions et 17 absents. Par contre les motions passionnelles recueillent l'unanimité des voix : le 13 novembre 1957 la motion clôturant le débat de politique étrangère du gouvernement, au cours duquel fût dressé le fier bilan de cette politique fut votée à l'unanimité, et le 18 juillet 1958, la motion relative au Moyen Orient, terre arabe, où débarquaient les Américains, recueillit l'unanimité des membres présents soit 59 voix, il y avait cependant 17 absents à ce vote surprise.*

— *Au cours de la troisième année de son existence, l'Assemblée aborde quelques problèmes économiques. Le 24 janvier 1959, la motion approuvant*

(83) « Assisterons-nous une fois de plus à des situations improvisées ou à des interventions superficielles et inutiles parce que basées soit sur l'ignorance, soit sur la démagogie ». *At Taliâa, Istiqlal* du 25 janvier 1957.

le décrochage du franc marocain recueille 48 voix pour, aucune contre, mais il y a 7 abstentions et 21 absents. En avril 1959, le budget ordinaire de l'Etat est soumis à l'Assemblée. Après un débat passionné, violent et houleux marqué par de fortes et solides interventions d'un style tout nouveau, la motion approuvant ce budget recueille, et ces chiffres sont significatifs, 32 voix pour, aucune contre, 23 abstentions et il y a 20 absents. Ce vote est le dernier émis par cette Assemblée qui disparaît sans autre réunion en mai 1959.

Le vote des motions à l'Assemblée reflète donc bien un climat d'incompétence où l'absentéisme est d'autant plus grave que les débats sont rares et techniques. Ce climat est encore plus net en matière d'interpellation.

b) *en matière d'interpellation :*

Les interpellations sont rares au cours des deux premières années de fonctionnement de cette Assemblée, elles sont peu techniques et parfois maldroitées; à partir de 1959, elles deviennent plus nombreuses, plus solides et parfois brillantes.

Le 14 janvier 1957, la discussion sur le budget de fonctionnement de l'Etat se déroule en deux jours de session; on compte sept interpellations; mais toutes sont en dehors du sujet débattu. L'observateur politique note que « les débats se sont déroulés dans une atmosphère peu animée, interrompue seulement par le Président qui demande aux orateurs de ne pas faire, à l'occasion de ce débat, la critique de la politique générale du gouvernement » (84). Le 17 avril 1958, le débat sur le budget de fonctionnement de l'Etat se déroule dans une atmosphère d'indifférence; il y a six interpellations, deux émanent des membres de l'Istiqlal, deux de l'U.M.T. et deux des représentants de l'Agriculture. Le 18 juillet 1958, la discussion du Plan Biennal destiné à libérer économiquement le Maroc, donne lieu à 12 interpellations toutes approbatives et réparties de la façon suivante : 3 Istiqlal, 2 U.M.T., 2 Agriculture, 3 U.M.C.I.A., 1 jeunesse et 1 santé. Il s'agit d'un plan économique, mais l'aspect passionnel l'emporte pour beaucoup sur son aspect technique. Le 18 juillet 1958, en cours de session, une motion relative à la situation au Moyen-Orient, provoque 18 interpellations, toutes approbatives et enthousiastes. On trouve là un réflexe nationaliste arabe élémentaire. Ainsi le nombre des interpellations augmente sensiblement mais la qualité en est souvent faible. Provenant des bancs de l'Assemblée ces interpellations sont mal préparées, mal présentées et rarement techniques. La démagogie virulente fait son apparition à l'Assemblée lors de la session de janvier 1957. Le journal de l'U.M.T. *At Taliâa* écrit alors : « Nous espérons que les interventions génératrices de désordre ne se reproduiront plus au sein d'une Assemblée qui doit veiller à la dignité de son caractère consultatif » (85). Les objurgations de l'U.M.T. ne furent suivies d'aucun effet et le 9 novembre 1957, le débat de politique étrangère amena le Ministre à déclarer : « l'opposition a préféré la démagogie à l'action positive. Aucun esprit lucide ne pourrait accepter de telles méthodes de travail » (Balafrej, le 13 novembre

(84) Compte-rendu des séances de l'Assemblée Nationale le 25 janvier 1957.

(85) *At Taliâa*, 25 janvier 1957.

1957). Au cours de l'année 1958, le Souverain dût intervenir personnellement pour rappeler aux membres de l'Assemblée le danger des critiques négatives et la fonction sacrée du Conseil dans l'Islam; il engagea vivent les délégués à faire preuve de maturité, de prévoyance et de lucidité. Les sessions de janvier et d'avril 1959 furent marquées par des interpellations d'un genre nouveau, solides souvent et brillantes parfois; elles revêtirent un caractère très passionné et très violent car elles extériorisaient la rupture du grand parti politique marocain, l'Istiqlal. Ce manque de curiosité des membres de l'Assemblée, se retrouve dans les questions écrites qu'ils pouvaient poser au gouvernement.

c) en matière de questions écrites (86) :

Les questions sont rares et d'un intérêt réduit. 26 questions écrites en tout ont été posées par les 76 membres de l'Assemblée Consultative, au gouvernement marocain au cours de la première année consultative, c'est-à-dire du 18 décembre 1956 au 6 octobre 1957. Cette carence de la question écrite et aussi de l'interpellation est vivement regrettée par le Président qui en trouve la cause dans le manque de participation des membres de l'Assemblée aux affaires publiques à l'échelon central ou à l'échelon local (87). Un autre frein intervient aussi : la diglossie qui éteint les débats et les complique. Les interpellateurs n'usent pas toujours du même langage. On parle un arabe dialectal qui se veut classique ou alors un arabe classique qui se veut dialectal. Mais on a toujours une traduction en langue française, langue interdite. Ces difficultés linguistiques sont très gênantes sous les yeux des ambassadeurs de la Ligue Arabe, et les membres du *Mejless* le sentent bien (88).

Ainsi le comportement des membres de l'Assemblée prouve-t-il combien ceux-ci sont ignorants de la vie parlementaire. Avec ses maigres pouvoirs, cette institution apparaît pourtant comme un banc d'essai et elle va jouer pour chacun de ses membres un rôle éducatif considérable. Bridée par ses textes constitutifs, limitée strictement dans son pouvoir et dirigée autoritairement par son Président, elle contribue, malgré ses défauts et ses faiblesses, à habituer ses membres à un régime démocratique et à un climat semi-parlementaire; elle les contraint à se considérer comme des représentants qualifiés de l'opinion publique. Par les débats qui se déroulent devant elle, elle met au courant du fonctionnement de l'Etat et des problèmes qui en résultent ses membres, parmi lesquels, le pouvoir saura choisir sinon des Ministres,

(86) Cf. Dahir du 27 novembre 1956, art. 12.

(87) « Nous devons toutefois reconnaître que l'action de contrôle confiée par votre Majesté aux membres de l'Assemblée par le moyen des interpellations et des questions écrites reste encore insuffisante ainsi qu'en témoigne le nombre de questions qui ne dépasse pas la trentaine. Une telle action dépend du degré de participation des membres de l'Assemblée dans les affaires publiques à l'échelon national ou local ». BEN BARKA, discours du 7.11.1957 à l'Assemblée.

(88) « Le lendemain nouvelle séance. Le Président recueille les noms des interpellateurs. Ils sont nombreux et variés. Chacun interpelle suivant ses aptitudes linguistiques, les uns parlent un dialectal qui se veut classique, les autres un classique qui se veut dialectal. Certains mêmes se contentent de points de repère et ont transcrit le verbe, le sujet, le complément ». (Impression de séance, *Istiqlal* du 24.1.59).

tout au moins des grands commis de l'Etat, Ambassadeurs et Hauts Fonctionnaires (89).

Soucieux de poursuivre l'éducation parlementaire des membres de l'Assemblée, le Souverain étendra peu à peu leurs compétences à de nouveaux domaines : politique étrangère (1958) (90), politique intérieure (avril 1958), politique économique (1959). A l'ouverture de l'une des sessions de l'Assemblée, le Roi pouvait se déclarer « heureux de constater que la formation politique indispensable au bon fonctionnement des institutions représentatives gagnait toutes les couches » (91).

## § 2. — *L'apprentissage parlementaire du niveau collectif*

L'apprentissage du métier parlementaire au niveau collectif n'est pas la simple addition de l'apprentissage de chacun des 76 membres. L'Assemblée a des réflexes et des passions qui lui sont propres. Cet apprentissage se fera à peu près conformément à la démarche suivante. On assistera d'abord à la politisation de cette Assemblée si composite dans sa formation initiale. Après quoi on verra la lutte des partis pour contrôler cette Assemblée. L'élection du Bureau sera chaque année un excellent baromètre de cet apprentissage. L'Assemblée, à défaut d'un véritable pouvoir parlementaire, finira par pratiquer « les signes du parlementarisme ».

### 1. — *La politisation de l'Assemblée :*

Que représente le médecin, l'ingénieur, l'avocat désigné par le Souverain pour faire partie dès le 12 novembre 1956 de la Nouvelle Assemblée Consultative ? Théoriquement les médecins, les ingénieurs et les avocats marocains. Que doivent faire les délégués de l'Union Marocaine du Travail, doivent-ils faire du syndicalisme professionnel ou de la politique ? On connaît la réponse du Secrétaire Général de l'U.M.T. le 8 février 1957 (92). Pratiquement la cohabitation dans une même Assemblée fût-elle consultative, de délégués politiques, de délégués économiques et de délégués sociaux, ne peut pas durer longtemps. La surenchère politique des uns doit nécessairement absorber la compétence économique et sociale des autres, surtout quand tous sont appelés à voter ensemble sur les mêmes questions. Cette évolution sera celle du *Mejless* marocain qui se politisera et se passionnera dès 1957. En 1958 on peut dire que la politisation est un fait accompli. L'apprentissage politique de l'Assemblée se réalisera par sa politisation. Cette politisation se déroulera dans deux domaines concurremment, lors des débats de politique étrangère tout d'abord et puis avec un certain retard certes, lors des débats

(89) Dès 1957, certains membres de l'Assemblée Consultative se virent confier des fonctions de Cadi, Caïd, de Gouverneur de province, d'Ambassadeur.

(90) « Nous avons chargé notre Ministre des Affaires Etrangères de faire devant vous un exposé sur notre politique étrangère. De même nous délèguerons auprès de votre Assemblée les autres Ministres chaque fois que le besoin s'en fera sentir pour vous faire des exposés ». MOHAMED V, 7 novembre 1957, discours à l'Assemblée Nationale Consultative.

(91) Discours du Souverain le 7 novembre 1958 à l'Assemblée Nationale Consultative.

(92) « Si l'U.M.T. doit s'abstenir de s'intéresser à la politique intérieure ou extérieure du pays, nous déclarons que nous ne serons jamais d'accord » (At *Taliha*, 8.2.1957).

de politique intérieure sur des questions particulièrement brûlantes (budget, épuration...).

La politisation de l'Assemblée par les débats de politique étrangère qui sont les plus accessibles, car les plus sentis et les plus passionnels marque une première étape. L'Assemblée s'y intéresse très vivement et les interpellations y sont les plus nombreuses. C'est ainsi que le 9 novembre 1957, le Ministre des Affaires Etrangères présente à l'Assemblée en un long discours, l'historique de son ministère, le dernier né dans le gouvernement marocain (93), ce qui va dans le sens de la satisfaction générale; le ministre poursuit en mentionnant le lourd héritage du protectorat, ce qui ne déplaît à personne; il évoque la convention d'établissement avec la France, le délicat problème de la colonisation officielle et privée, ce qui passionne les délégués; il demande l'évacuation des troupes étrangères qui portent atteinte à la souveraineté marocaine; il insiste sur le problème des frontières, devant le délégué du Chenguit (Mauritanie) à l'Assemblée; il aborde le problème algérien et l'atmosphère devient sentimentale et violente; enfin il évoque la Ligue Arabe à laquelle le Maroc adhère, en principe, pour le moment. Cet exposé écouté religieusement donne naissance à un débat très important, on compte 23 interpellations où la surenchère politique et patriotique dépasse largement la déclaration ministérielle. Les différents partis et les autres représentants prennent position. L'Istiqlal va se trouver dépassé car il ne peut aller au-delà des déclarations de son ministre. Le P.D.I. se distingue par une extraordinaire passion anti-française (94). L'U.M.T. se rallie au neutralisme. Le représentant de la jeunesse apporte son accord à la politique de Bandoeng, celui des pharmaciens demande la reconnaissance de la Chine populaire, celui des ouléma préconise la politique de la Nation Arabe. Dans les tribunes on se montre, Horma Ould Babana, qui représente la Mauritanie (1957). La motion finale contient toute la fièvre de l'Assemblée sur ces problèmes. Ce soir là l'Assemblée est incontestablement devenue politique. Elle « proclame » sa conviction en politique étrangère (95).

Un autre exemple de politisation de l'Assemblée par les débats de politique étrangère est fourni par la séance du 18 juillet 1958. Alors que l'Assemblée poursuivait un débat atone sur le plan biennal, tombe la nouvelle de l'intervention anglo-américaine au Liban. Immédiatement un grand débat s'instaure, 12 interpellations virulentes et unanimes condamnent cette occupation d'un sol arabe : « cette occupation nous touche de près et nous rappelle celle de 1912 » (96). Tous les partis politiques sont d'accord, l'U.M.T.

(93) On sait que le Ministère des Affaires Etrangères a été créé seulement au cours de l'année 1956, après proclamation de l'Indépendance marocaine. Le premier gouvernement marocain a été formé le 7 décembre 1955.

(94) Interpellation de MOUAGUIT (P.D.I.) : évacuation de toutes les troupes étrangères, revendication des « presides », pas de convention d'établissement pour les Français ce qui serait contraire à notre indépendance, lutte en faveur de l'Algérie, relations avec l'Est, plus de capitulation... Les interpellations de KITTANI (P.D.I.) et de ALAMI (P.D.I.) ont le même ton et le même objet.

(95) « Le Conseil National Consultatif rendant hommage à la lutte héroïque du peuple algérien proclame sa conviction que... ». Motion du 13.11.1957.

(96) Interpellation de BENNANI (U.M.T.) : « De même que nous demandons à l'Assemblée de condamner l'incursion contre le Liban et la Jordanie, de même nous devons condamner la présence des forces et des bases américaines, françaises et espagnoles au Maroc », 18.7.1958.

ainsi que les divers autres groupes suivent le mouvement (96). Une motion condamnant l'agression colonialiste au Moyen Orient est votée par acclamation. Le délégué de la jeunesse Fellous fournira la conclusion politique de ce débat : « Nous ne sommes pas ici des diplomates, dit-il, mais nous exprimons l'opinion du peuple » (97). A cette date, la politisation de l'Assemblée sur les problèmes de politique étrangère est un fait accompli. L'apprentissage politique a été rapide et se traduit par une profonde unité de pensée de l'Assemblée. La passion l'emporte souvent sur la raison, la politique sur la technique. Le même processus de politisation et donc le même apprentissage s'observe en matière de politique intérieure.

*La politisation de l'Assemblée par les débats de politique intérieure* est nettement plus tardive. Elle exige une plus grande finesse de raisonnement. Les quelques idées politiques exprimées à l'Assemblée par les représentants des trois partis marocains de 1956 ne touchent pas encore les membres des représentations professionnelles mais la course au pouvoir obligera l'Assemblée à se politiser et les non inscrits à choisir leur appartenance politique (98). C'est surtout à l'occasion des débats budgétaires que vont se dessiner les clivages politiques.

La première année consultative s'ouvre par un débat sur la situation économique en général du Maroc au début de son indépendance. Dans ce débat l'aspect passionnel est dominant; aussi le 3 décembre 1956, moins d'un mois après son installation, l'Assemblée vote une motion reflétant ses sentiments nationalistes, par 66 voix contre 4 et 2 abstentions. Mais les premiers débats budgétaires ont lieu du 16 au 26 janvier 1957, ils sont consacrés au budget de fonctionnement. Ils vont permettre à la seule opposition politique du moment de s'exprimer. Le P.D.I., rejeté du pouvoir, exprimera sa rancœur en critiquant très vivement la procédure « d'urgence rapide » utilisée en la circonstance pour l'examen du budget. L'Assemblée se joint à lui, fait siennes les critiques du P.D.I., mais au moment du choix, elle approuve la motion de tendance gouvernementale par 60 voix contre 4 et 1 abstention. La conclusion de ce débat est claire. Le P.D.I., seul opposant, a bien fait partager son point de vue, mais n'a pu entraîner aucun vote en sa faveur. La contagion politique ou la résonance politique de l'Assemblée est encore nulle.

En juin 1957, l'Assemblée examine pour avis le budget d'investissement du Maroc qui d'ailleurs s'exécute depuis cinq mois. L'opposition du P.D.I. n'est plus la seule mais elle est la plus virulente, les délégués de l'U.M.T. sont contre le P.D.I. mais ils sont aussi contre le gouvernement, reprochant

(97) FELLOUS condamne énergiquement les traîtres qui appellent à leur secours les impérialistes, ce qui nous ramène au problème de l'épuration (compte-rendu des débats).

(98) « La préoccupation dominante d'une fraction des dirigeants est de mobiliser le plus de militants possibles pour réduire au silence toute opposition susceptible de se révéler » (*Manifeste des Indépendants*, 28.11.55).

« Le pouvoir est pour eux, Istiqlal, un but ». *Er Raï el Am* (P.D.I.), 5.6.57, impression de séance.

« On pratique l'interdiction des partis politiques nouveaux. Un Conseil de Cabinet s'est tenu sous la présidence de Si BEKKAÏ. Le Ministre de l'Intérieur a fait connaître qu'une Association politique dite « Mouvement Populaire », s'est constituée sans suivre les prescriptions légales en vigueur. Le Gouvernement a approuvé la dissolution de ce groupement en attendant la mise au point d'une législation concernant les groupements politiques ou religieux ». *Le Petit Marocain*, 28.9.57.

à l'un sa démagogie partisane, et à l'autre son manque de cohésion et sa politique de facilité. Cette attitude toute nouvelle de l'U.M.T. est due à la crise économique, à la déception de la classe ouvrière qui constate que le chômage arrive, que le prix du pain monte tandis que les salaires demeurent stabilisés. L'U.M.T. fera connaître ses désillusions, le 1<sup>er</sup> mai 1957, lors de la fête du travail, par la voix de son Secrétaire Général (99). Le débat se termine par le vote d'une motion de clôture, l'opposition est encore timide, elle s'exprime par bulletins blancs et par l'absentéisme. La motion obtient 41 voix pour, zéro contre, il y a 14 abstentions et 21 absents. La politisation de l'Assemblée commence.

La deuxième année consultative s'ouvre par un débat au cours duquel l'opposition P.D.I. s'affirme avec violence demandant la formation d'un gouvernement démocratique d'Union Nationale et constitutionnel, la création d'un Parlement vraiment issu du peuple pour pouvoir résoudre les problèmes économiques, politiques et sociaux. L'opposition « se résume avant qu'il ne soit trop tard » mais elle a déjà payé son courage. Aux dernières élections il n'y a plus un seul représentant du P.D.I. aux bureaux de l'Assemblée et des commissions. Le P.D.I. n'interviendra plus mais la politisation des débats continue (100). Le budget de fonctionnement pour 1958 est présenté pour avis à l'Assemblée du 15 au 18 avril, en pleine crise ministérielle; le grand problème n'est plus la discussion budgétaire, mais la crise. Le souverain consulte le Président du *Mejless*. Un membre de l'Assemblée suggère que chaque formation représentée au Conseil consultatif fasse connaître son opinion sur la crise ministérielle. C'est l'époque où l'on est pour ou contre un Ministère Istiqlal homogène. L'Istiqlal, l'U.M.T., les commerçants, les industriels et artisans, les agriculteurs de l'Assemblée sont pour un ministère homogène, les Indépendants, le P.D.I. et certains « divers » sont opposés à la formule soutenue par l'Istiqlal politique et par l'Istiqlal diffus. La motion finale clôturant le débat budgétaire contient de nombreuses considérations sur le manque de direction et l'incohérence du gouvernement et sur son absence de politique d'ensemble exigeant des choix. La motion dénote le nouveau clivage politique de l'Assemblée, elle recueille 47 voix en sa faveur, aucune voix contre, mais il y a 16 abstentions et 13 absents. A partir de cette date la politisation de l'Assemblée Marocaine est complète, tous les membres du *Mejless* interviennent politiquement.

L'ouverture de la troisième année consultative se fait dans une atmosphère de politisation encore accrue. Le Conseil Consultatif comprend désormais une violente et double opposition qui se manifeste par des interpellations nombreuses, solides et très différentes des premières interventions. En fait

(99) « Aujourd'hui la déception des travailleurs est grande, il est inutile de dissimuler la gravité de notre situation. La liberté sera toujours un leurre pour les chômeurs, les sans-logis et les fellah qui continuent à être des serfs sur leurs terres. Les ministères économiques sont tenus et contrôlés par le P.D.I. (il n'y a plus de Ministre P.D.I. cependant). Pourquoi cela en régime d'indépendance ». Discours du 1<sup>er</sup> mai, Mahjoub ben SEDDIQ (U.M.T.).

(100) « La plupart des membres de l'Assemblée nationale consultative appartiennent à un certain parti, leur tâche principale consiste à appuyer et à soutenir les ministres de ce parti... ».

« L'Assemblée sera incapable d'arrêter le courant de dictature que prépare le gouvernement ». *Er Raï el Am*, 7.11.57 (journal du P.D.I.).

l'Assemblée retentit des échos que provoque dans le pays la division du parti qui voulait être le parti unique du Maroc : l'Istiqlal. Durant ces débats, l'autorité et les pouvoirs du Président seront mis à contribution pour éviter les incidents graves et seule la contrainte morale exercée par le Trône permet de tenir cette Assemblée. L'opposition se manifeste par le départ des délégués lors des votes. La politisation de l'Assemblée s'est accélérée depuis novembre 1952 et cela, en raison de la situation politique générale qui a annulé complètement les résultats de la lutte des partis pour contrôler l'Assemblée. En effet, ceux qui ont voulu et réalisé le contrôle de l'Assemblée par son bureau, vont être les premières victimes de ce bureau qui saura contraindre au silence le parti de l'Istiqlal lui-même (101). L'Assemblée encore en majorité Istiqlal, se trouvera avoir un bureau et une Présidence appartenant à la fraction minoritaire de l'Istiqlal en révolte officielle contre le vieux parti. En 1959, la politisation de l'Assemblée et la réduction des îlots professionnels, sociaux et autres, est donc achevée. Mais elle s'est faite non seulement à la faveur des débats de politique étrangère et de politique intérieure mais aussi par la lutte des partis pour le contrôle de l'Assemblée.

## 2. — *La lutte des partis pour contrôler l'Assemblée :*

La structure politique initiale de l'Assemblée ne pouvait pas durer longtemps devant la soif de pouvoir manifestée par certains partis (102). On connaît l'âpre lutte qui s'est déroulée lors de la formation du premier gouvernement marocain, alors que l'Istiqlal revendiquait la direction du Ministère ainsi que la majorité des portefeuilles. L'arbitrage royal a imposé une répartition différente. Sur le plan de l'Assemblée, on retrouve cette lutte et cette âpre compétition; son bureau est tout puissant, il doit être l'organe royal d'intervention; la Présidence est un poste d'autorité et de prestige; les Commissions constituent l'instrument de travail, donc d'efficacité et de pouvoir. Présidence, Bureaux et Commissions, seront l'enjeu de la lutte politique d'autant plus qu'ils sont constitués chaque année en début de session par des élections qui vont définir l'orientation politique de l'Assemblée et donner à ses membres l'occasion d'une prise de position.

Ainsi peut-on distinguer trois phases :

- la première année est marquée par la mise au pas du P.D.I. et des Indépendants au profit de l'Istiqlal (année 1956-1957);
- la deuxième année connaît le triomphe de l'Istiqlal politique et de l'Istiqlal diffus (U.M.T. - U.M.C.I.A.) (années 1957-1958);
- la troisième année voit la dislocation des partis victorieux et la discordance grave qui oppose l'Assemblée dans sa majorité vieil-Istiqlal à son bureau et à ses commissions jeune-Istiqlal. Cette évolution très sensible se manifeste notamment lors de l'élection annuelle du Bureau et des Commissions (103).

(101) Le Président de l'Istiqlal, ALLAL el FASSI, communique : « ... Le Président de l'Assemblée a fait montre d'une attitude partisane en empêchant certains membres d'exposer leurs opinions sur la politique générale poursuivie... ». *Istiqlal*, 14.4.1959.

(102) « Le pouvoir est un but pour eux » (pour les membres de l'Istiqlal). *Er Raï el Am*, 5.6.57.

(103) Cf. le tableau reproduit en Annexe.

*Les Elections de novembre 1956, ou la mise au pas du P.D.I. et des Indépendants.* — La représentation politique de l'Assemblée comporte 22 sièges dont 10 attribués à l'Istiqlal, 6 aux indépendants et 6 au P.D.I., les 54 autres sièges sont dévolus à la représentation professionnelle et aux intérêts divers. Le Bureau de l'Assemblée comporte 8 postes dont la présidence. On aurait pu y trouver des représentants de l'opposition, or il n'en est rien. Les élections aux différentes positions du bureau font apparaître un bloc politique de 58 voix manœuvré par l'Istiqlal qui se partage, avec ses associés, tous les sièges mais garde pour lui les principaux dont la présidence.

L'Assemblée comporte également quatre commissions ayant chacune un bureau de 5 membres élus, des élections vont donc pourvoir 20 postes importants. La même manœuvre se déroule permettant à l'Istiqlal d'enlever les présidences et les vice-présidences. La plus importante des commissions, la commission politique, comprend dans son bureau, le président, un vice-président et un secrétaire, tous membres de l'Istiqlal. Le reste des sièges étant attribué à l'U.M.T. Les trois autres commissions sont présidées par un U.M.T., un U.M.C.I.A. et un représentant des médecins. En fait tous appartiennent à l'Istiqlal diffus.

L'opposition n'apparaît que sur « les strapentins du pouvoir consultatif ». En effet, aux Indépendants revient la 2<sup>e</sup> vice-présidence de la commission du Budget, aux P.D.I. le dernier poste de secrétaire dans la commission des Affaires Economiques. L'Etat-Major de l'Assemblée est donc constitué, le P.D.I. est mis au pas. « Le Club des Indépendants » paye sa maladroite intervention contre les prétentions politiques du syndicalisme marocain. L'Istiqlal fort de son prestige manifeste dans l'Assemblée peu politisée une prépondérance qu'on lui refuse encore sur le plan gouvernemental : C'est l'époque du Gouvernement Bekkaï.

*Les Elections de novembre 1957 ou le triomphe de l'Istiqlal politique et de l'Istiqlal diffus.* — La nouvelle année consultative s'ouvre par l'élection du Bureau, du Président et des commissions de l'Assemblée. Une modification est intervenue, le pouvoir se concentre, il n'y a plus que trois commissions au lieu de quatre. On observe peu de changement dans l'administration de l'Assemblée, mais l'élimination totale du P.D.I. et des Indépendants est réalisée. Cependant le bloc majoritaire manœuvré par l'Istiqlal, se réduit et tombe à 53 voix en moyenne, alors qu'il était de 58 en 1956. L'opposition se manifeste par une montée de bulletins blancs, en moyenne 10 par vote. L'Istiqlal tient solidement le Bureau de l'Assemblée. On observe aussi la montée politique de l'U.M.T. proche encore de l'Istiqlal et la réduction des « divers ». Sur le plan gouvernemental, c'est la critique acerbe du deuxième gouvernement Bekkaï et la revendication du « ministère homogène ». L'Assemblée se politise et exprime son opinion par « bulletins blancs ».

*Les Elections de novembre 1958 ou la dislocation du bloc U.M.T. Istiqlal.* — La grave crise d'avril 1958, les déceptions enregistrées à la suite de la liquidation de la crise, les rancœurs engendrées par la formation du ministère homogène et ses pratiques politiques, tout cela va s'exhaler dans l'élection du Bureau, du Président et des Commissions de l'Assemblée. Le premier

mandat de l'Assemblée Consultative est expiré; le Souverain le proroge pour six mois seulement. Les élections qui ont lieu au sein de l'Assemblée se ressentent de la crise; un deuxième tour est, à plusieurs reprises, nécessaire et le ballottage fait son apparition, mais un ballottage par bulletins blancs. Le bloc majoritaire se réduit à 34 voix environ et la moyenne des bulletins blancs monte à 29. Certaines élections sont caractéristiques de la crise latente qui sévit : le Président est élu au premier tour par 41 voix mais il y a 22 bulletins blancs; le premier vice-président, qui est pourtant le chef de l'U.M.T., n'est élu qu'au deuxième tour par 27 voix, et il y a cette fois 36 bulletins blancs. La politisation de l'Assemblée est totale. L'Assemblée comporte alors une double opposition, les Indépendants et les P.D.I. d'une part, et, d'autre part, la majorité de l'Istiqlal diffus, tels que l'U.M.C.I.A., les agriculteurs et les « divers ».

Les prochaines sessions de l'Assemblée sont marquées par la dislocation de l'Istiqlal et de l'U.M.T. (104). Les débats sont passionnés et violents. Le Président tient l'Assemblée par le règlement qui joue contre la nouvelle opposition, et par l'autorité royale qui se trouve du côté de la Présidence. Les délégués à l'Assemblée ont tendance à s'absenter pour ne pas choisir, ou à quitter la salle en groupe pour exprimer leur opinion. Le règlement joue contre cette nouvelle opposition puisque la majorité se calcule sur les seuls présents. La motion relative au budget de fonctionnement pour l'année 1959 est votée par 32 voix sur 76 mandats. 23 membres de l'Assemblée sortent au moment de voter. 20 membres ne sont pas venus pour n'avoir pas à se prononcer. Le Président et la presse peuvent affirmer que la motion a été votée à l'unanimité; ce vote est le chant du cygne de cette Assemblée qui ne se réunira plus.

Telles sont les grandes phases de la lutte engagée par les partis politiques marocains pour contrôler cette assemblée consultative dont, malgré la faiblesse, ils recherchaient l'appui. Cette lutte qui s'est déroulée dans l'Assemblée à l'occasion des débats ou à l'occasion des élections au Bureau a donné à chacun de ses membres les possibilités d'apprendre le métier parlementaire. Cette lutte n'était que le pâle reflet de la bataille politique qui s'engageait dans le pays pour contrôler le gouvernement et l'opinion publique; elle amorce un apprentissage du régime parlementaire, car cette Assemblée sans pouvoir se trouvait néanmoins placée dans la situation d'une Assemblée parlementaire chargée de représenter les gouvernés.

## B. — L'APPRENTISSAGE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

L'Assemblée Consultative se trouve placée entre l'opinion publique qu'elle est censée représenter et le pouvoir qu'elle conseille. Elle doit être un lien entre les gouvernants et les gouvernés. Le fonctionnement de l'Assemblée Marocaine vis-à-vis du Gouvernement et vis-à-vis de l'opinion

(104) Voir la résolution adoptée par les Congrès extraordinaires régionaux de l'Istiqlal (25 janvier 1959). Voir les statuts de la Confédération Nationale de l'Istiqlal (*Avant-Garde* du 15.3.1959).

publique, constitue l'apprentissage du régime parlementaire que le Souverain ne cesse de promettre à son peuple, apprentissage d'autant plus souple qu'il en est le maître et que l'Assemblée n'a aucun pouvoir.

### § 1. — *Les rapports Assemblée-Gouvernement* (105)

Le Gouvernement se présente comme « le corps d'intervention de la puissance royale », l'Assemblée en étant « la réserve consultative ». Gouvernement et Assemblée se recrutent de la même manière par le choix royal; la désignation ministérielle est analogue à la désignation consultative. Pas de hiérarchie, pas de subordination, mais indépendance totale entre cette Assemblée et le Gouvernement. « Je me dois de souligner, déclare le 7 novembre 1957 le Président de l'Assemblée, certains points essentiels des motions de l'Assemblée que le Gouvernement devrait prendre sérieusement en considération » (106). L'opposition fait écho à cette déclaration : « Il ne faut attendre de cette Assemblée aucun résultat. Les membres ne possèdent aucune influence sur la politique ou sur la gestion du gouvernement... » (107). Ces deux organes ne sont pourtant pas sans rapport. L'Istiqlal d'où ils procèdent au départ, constitue une sorte de dénominateur commun qui permet d'analyser leur comportement respectif. On observe alors une évolution en trois temps.

*1956-1957 : L'Assemblée est plus proche de l'Istiqlal que le Gouvernement* (108).

En novembre 1956, l'Assemblée est installée. Elle se donne un Président, un Bureau et quatre Commissions; les élections à ces postes font apparaître une majorité de 58 voix Istiqlal sur les 76 votants. Ce bloc politique s'attribue tous les postes électifs importants et n'en concède que deux, d'ailleurs négligeables, aux partis d'opposition.

En octobre 1956, quelques jours avant la réunion de l'Assemblée est constitué le Gouvernement qui est moins nettement marqué par l'Istiqlal que l'Assemblée. Dirigé par un Indépendant, il comprend 15 ministres dont 9 seulement appartiennent à l'Istiqlal. Les Indépendants détiennent 6 postes dont la Présidence et la Défense Nationale. C'est l'époque où l'Assemblée critique très facilement le Gouvernement et où ses motions ont le plus de poids (109), car l'Assemblée constitue l'émanation d'un parti fort, bien organisé et majoritaire qui s'estime lésé par le dosage politique du Gouvernement Bekkaï et qui admet difficilement la présence à la tête de ce gouvernement d'un indépendant, fut-il un héros. En fait l'Assemblée exprime publiquement les pensées secrètes du Comité Directeur de l'Istiqlal qui aspire au pouvoir et au Ministère homogène, le grand Ministère à ses yeux.

(105) La notion de gouvernement envisagée ici est celle du cabinet ministériel car le Roi est le chef du gouvernement formé sous son égide.

(106) Discours du Président de l'Assemblée le 7.11.57 (bilan de l'année consultative 1956-1957).

(107) « *Er Raï el Am* », organe du P.D.I., le 7.11.57.

(108) Cf. résultats des élections du Bureau de l'A.N.C. — Tableau reproduit en Annexe.

1957-1958 : *L'Assemblée est moins proche de l'Istiqlal que le Gouvernement.*

En novembre 1957, l'Assemblée élit un nouveau bureau qui est entièrement Istiqlal. Mais le bloc Istiqlal diminue, il tombe à 53 voix en moyenne alors qu'il comptait précédemment 58 voix. L'opposition impuissante se manifeste par les bulletins blancs, plus nombreux à chaque scrutin, ou encore par l'absentéisme. Sur le plan gouvernemental, la revendication du Ministère Istiqlal homogène s'accroît et, en attendant la formation de ce Grand Ministère, le deuxième gouvernement Bekkaï qui disparaît en avril 1958, fait l'objet d'une critique acerbe et violente.

La crise d'avril est suivie par la constitution d'un gouvernement Istiqlal homogène formé sous la présidence du Secrétaire Général de ce parti, Ahmed Balafrej. Ce gouvernement comprend 10 Ministres dont 8 appartiennent officiellement au parti de l'Istiqlal, le 9<sup>e</sup> est un sympathisant relevant de « l'Istiqlal diffus »; seul un ministre indépendant figure dans ce gouvernement, mais il détient l'important portefeuille de l'Intérieur, objet de tant de convoitises. L'attribution de ce portefeuille-clé à un indépendant entraîne de vives rancœurs dans le grand parti et sera cause d'une crise latente. Quoiqu'il en soit des critiques et des regrets provoqués par le Ministère Balafrej, le gouvernement est beaucoup plus Istiqlal que l'Assemblée. La conséquence directe de cette nouvelle situation est que le rôle de celle-ci s'amenuise. Le Gouvernement est devenu le porte-parole du Comité Directeur de l'Istiqlal. L'intérêt politique n'est plus à l'Assemblée (110) qui se fait oublier peu à peu (111). Une nouvelle époque politique commence avec la prorogation de l'Assemblée.

1958-1959 : *L'Assemblée s'est séparée de l'Istiqlal et le Gouvernement aussi.*

En novembre 1958, l'Assemblée voit son mandat prorogé pour six mois. Le renouvellement de son bureau met en lumière le déclin de l'Istiqlal. En janvier 1959, au cours d'une séance houleuse à l'Assemblée, l'Istiqlal se sent isolé et se disloque; en avril 1959, l'Istiqlal déchiré et divisé est mis en minorité, il sort de la salle des séances et se compte : 23 fidèles seulement; il a contre lui 32 voix et 21 abstentions. L'Assemblée se sépare de l'Istiqlal.

Sur le plan gouvernemental, le Ministère homogène a échoué. Dès sa formation, il est en crise à cause même de l'attribution à un indépendant du portefeuille de l'Intérieur. La crise latente en septembre éclate en novembre. Le Ministère Istiqlal se retire en novembre 1958. La crise est longue, le climat politique mauvais. On parle ouvertement de dissoudre les partis. Le Souve-

(109) « Quant aux observations émises par les membres de l'Assemblée au sujet de l'activité des différents ministères, nous pouvons enregistrer avec satisfaction les résultats déjà acquis... Je me dois de souligner certains points essentiels des motions de l'Assemblée que le Gouvernement devrait prendre sérieusement en considération afin de les traduire... ». Discours du Président de l'Assemblée le 7.11.57.

(110) « Cette Assemblée ayant un caractère consultatif il ne faut pas attendre d'elle aucun résultat. Ses membres ne possèdent aucune influence sur la politique ou la gestion du Gouvernement ». *Er Rai el am*, 7.11.1957.

(111) Sous le Ministère Istiqlal homogène, l'Assemblée n'a été réunie que deux fois : en juillet 1958 (étude du Plan Biennal), en novembre 1958. (Réunion sans débat et élection du bureau et des commissions).

rain profite de la vacance du pouvoir et de l'absence de l'Assemblée pour promulguer des textes très importants concernant les libertés publiques au Maroc (Charte des Libertés Publiques). Le 26 décembre 1958, un nouveau gouvernement est formé, mais dans des conditions étranges, il comprend des personnalités diverses chargées pour un temps limité de différents portefeuilles. L'Istiqlal dont le recul sur le plan gouvernemental est considérable, affirme n'avoir aucune responsabilité dans ce gouvernement dit « d'Union Nationale ». Ce gouvernement comprend 11 membres dont 3 anciens ministres du cabinet Bekkaï ayant refusé leur concours au gouvernement homogène, et 6 hommes nouveaux, sans appartenance politique notoire. Le gouvernement n'est plus Istiqlal dès le 26 décembre 1958.

Contrairement à toute attente, l'Assemblée reprend de l'autorité. Les débats y sont tumultueux et les interventions solides. Le gouvernement s'intéresse aux séances de l'Assemblée qui tendrait à devenir un forum politique important si son règlement était moins autoritaire. Le Président utilise les pouvoirs efficaces de sa charge contre ceux qui l'ont comblé d'honneur et d'autorité. Il condamne au silence, au nom de la loi, les interpellateurs du vieil-Istiqlal. Les motions de l'Assemblée sont votées à l'unanimité de la minorité mais ne sont susceptibles d'aucune suite, car l'Assemblée n'est que consultée.

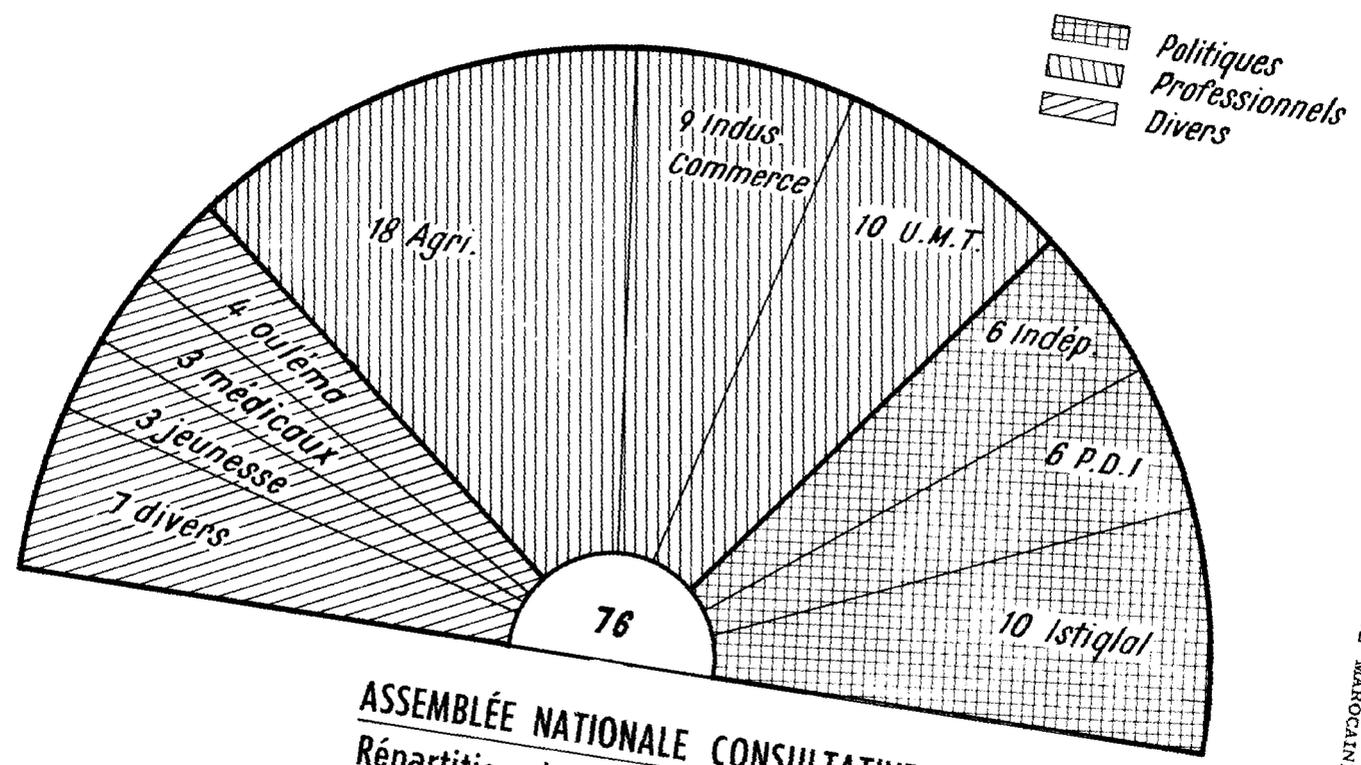
## § 2. — *Les relations Assemblée - opinion publique.*

L'Assemblée consultative marocaine doit fournir une expression aussi large que possible de l'opinion nationale. En raison même de sa structure composite et de son système de nomination, elle ne présente aucune couleur politique stable : 54 membres de cette Assemblée qui en comprend 76 au total, ne sont rattachés à aucun parti politique. Mais il y aura nécessairement une évolution dans l'opinion comme dans l'Assemblée. Il est possible d'examiner les rapports entre l'opinion et l'Assemblée en faisant appel au dénominateur commun que l'on a utilisé précédemment : le parti de l'Istiqlal.

*1956-1957 : L'Assemblée est moins proche de l'Istiqlal que l'opinion publique.*

Durant la première année, l'Assemblée laisse à la tendance de l'Istiqlal une place importante ainsi que le prouvent les élections au bureau. Et pourtant, si l'on se réfère à l'opinion publique de l'époque, il semble que l'Istiqlal avec ses 10 délégués officiels et les 58 voix qu'il parvient à rassembler sur 76 soit sous-représenté par rapport à sa force réelle. D'après certains sondages, en effet, l'opinion publique est massivement Istiqlal aussi bien par contagion politique que par respect ou par peur. C'est l'époque où l'on confond Indépendance et Istiqlal, Istiqlal et liberté.

Les jeunes, suivant les chiffres publiés à la suite du sondage politique effectué en juillet 1957 sur les chantiers de la Route de l'Unité, font partie de l'Istiqlal à concurrence de 89 %. Les étudiants sont pratiquement tous inscrits à l'Union Nationale des Etudiants Marocains, filiale de l'Istiqlal. Les travailleurs sont tous affiliés à l'Union Marocaine du Travail, très proche de l'Istiqlal. L'affaire Addi-ou-Bihi, ce Gouverneur du Tafilalet révolté contre



ASSEMBLÉE NATIONALE CONSULTATIVE  
Répartition des Sièges (03-8-58)

l'Istiqlal le 24 janvier 1957, est sans incidence ou résonance notoire dans le pays; de même l'arrestation des fils du Glaoui passe inaperçue tant l'audience du parti de l'Istiqlal est grande et forte à cette époque. A l'Assemblée, l'opposition est faible et les motions de synthèse recueillent une forte majorité. Mais l'opinion publique ne tarde pas à évoluer dans le sens d'une désaffection de l'Istiqlal.

*1957-1958 : L'Assemblée est plus proche de l'Istiqlal que l'opinion publique.*

Les élections aux divers postes électifs de l'Assemblée font apparaître, en cette deuxième année de son existence, le reflux sensible de l'Istiqlal dont les positions s'effritent. Le bloc Istiqlalien qui domine encore l'Assemblée passe de 58 voix en moyenne l'année précédente à 53 voix. Le glissement politique de l'Assemblée est freiné par le prestige du grand parti encore très vif aux yeux de ses membres.

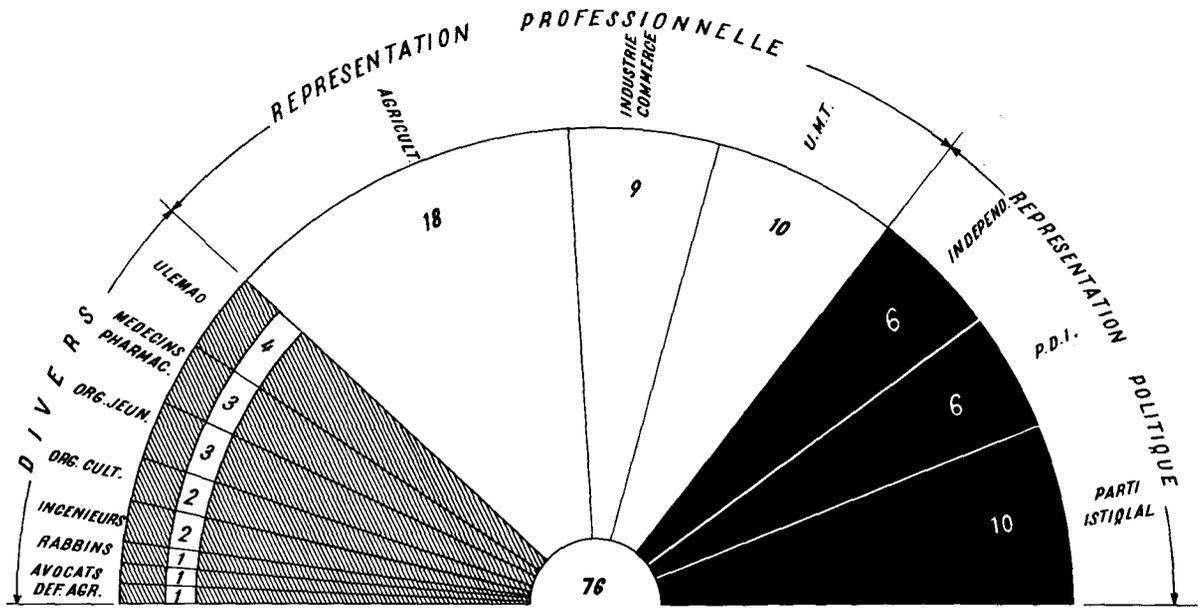
L'opinion publique se désolidarise progressivement et laisse l'Assemblée très en flèche. C'est l'époque où se crée un nouveau parti, appelé le « Mouvement populaire marocain, parti de l'ouvrier, du paysan, de l'éleveur, du commerçant » (112). Le succès de ce parti inquiète la majorité qui en demande l'interdiction et finit par l'obtenir le 24 octobre 1957. Le P.D.I., tout comme les Indépendants, affirment avoir le vent en poupe et multiplier leurs adhérents, ce que personne ne peut vérifier, mais ce qui ne paraît pas impossible (113). Le Parti Communiste Marocain tient, lui aussi, des propos optimistes. Sur le plan des faits, l'été 1958 est marqué par de nombreux incidents en tous genres révélateurs d'une opinion publique disloquée n'ayant plus qu'une seule composante commune à toutes les fractions, le respect royal; l'opposition anti-Istiqlal est très vive dans le pays surtout dans le Nord où le Mouvement Populaire accroît son audience.

*1958-1959 : L'Assemblée s'est séparée de l'Istiqlal et l'opinion publique aussi.*

L'Assemblée consultative est prorogée pour six mois en novembre 1958. Dans le discours d'ouverture de la session ordinaire de novembre, le Souverain fait part des difficultés rencontrées dans la démocratisation du Maroc. Les élections à la Présidence, au Bureau et aux Commissions de l'Assemblée font apparaître la grave désaffection subie par l'Istiqlal qui ne groupe plus que 33 voix en moyenne sur 76. Il faut recourir au scrutin de ballottage pour

(112) Mouvement populaire Marocain (*Plateforme politique* du 28.9.57) : ce mouvement a été institué au profit du pays, de l'éleveur, de l'ouvrier, du commerçant. Ce mouvement qui est pour le peuple, émane aussi du peuple. Sa devise est « le travail sous l'étendard de l'Union, la solidarité et la fidélité ». Son programme puise ses principes dans les préceptes de l'Islam et désire promouvoir un socialisme islamique dans une Afrique du Nord unifiée sous l'Imamat de son grand leader MOHAMMED V (programme du parti Bath Syrien). Ce mouvement a de fortes racines paysannes et berbères. C'est la révolution du bled contre la ville et surtout contre les Fassis. Il est très proche de l'Armée de Libération, ses membres éminents sont HADDOU RIFFI, professeur de droit coranique à Alhucémas, le Docteur KHATIB, ex-chef de l'Armée de Libération, le Capitaine AHERDANE, ancien gouverneur de Rabat et Lahssen LYOUSSR, conseiller de la Couronne.

(113) Déclaration Rachid MOULINE, leader des Indépendants (*Vigie Marocaine*, 7 avril 1958) : « Notre parti est en pleine croissance, nous avons placé 500 000 cartes d'adhésion, installé des comités dans toutes les villes et les tribus et nous n'avons pas une représentation équitable à l'Assemblée.



Casablanca	23
Rabat	16
Hord et Tanger	11
Fès-Taza	8
Meknès-Tafilalet	5
Chaouia-Tadla	4
Marrakech-Quarzazate	4
Agadir-Sahara	4
Oujda	1

## COMPOSITION de l'Assemblée Nationale Consultative

Année 1956-1957

Agriculture	19
Industries et Commerce	16
Travail	17
Professions libérales	19
Personnalités religieuses	5

*Publié en 1956 par les soins du Secrétariat général de l'Assemblée*

pourvoir la première vice-présidence. Si on ne rencontre que peu de changement dans le personnel dirigeant de l'Assemblée, le climat n'est plus le même, on ne tardera pas à s'en rendre compte. Le 24 janvier s'ouvre le débat historique qui entraîne la dislocation officielle de l'Istiqlal provoqué par le Président même de l'Assemblée qui réunit « un Congrès Extraordinaire provincial des sections et des organisations du parti ». Ce Congrès adopte le 25 janvier une résolution qui contient une sévère condamnation du parti, de ses dirigeants et de leurs méthodes. En avril 1959, les conséquences de cet événement se font sentir à l'Assemblée : une nouvelle opposition est formée par les fidèles de l'Istiqlal. Une nouvelle majorité groupée autour du Président comprend 32 membres, transfuges de l'Istiqlal et de l'U.M.T., membres du P.D.I. et libéraux. Enfin on compte 20 absents. L'Assemblée n'appartient plus à l'Istiqlal.

Sur le plan de l'opinion publique, le reflux de l'Istiqlal est plus grave encore. De partout s'élèvent des critiques contre le grand parti dont on dénonce avec passion les méthodes et les hommes. L'Union Marocaine du Travail fera connaître son point de vue dès le 14 novembre 1958 en écrivant dans son quotidien « At Taliâa » : « Ces gens-là (ceux de l'Istiqlal) songent avec nostalgie à une époque où la dignité serait l'apanage exclusif d'un petit clan... ». Un ancien membre influent de l'Istiqlal et ancien ministre Driss M'Hamdi critique les méthodes de l'Istiqlal qui accorde une large prééminence politique à son personnel originaire de Fès et se disant arabe : « Il est inadmissible qu'une personne dise : je suis de la capitale intellectuelle qui a le mérite d'avoir donné naissance à l'idée de patriotisme ou encore que quelqu'un se vante d'appartenir à la race arabe et un autre à la race berbère ». Il y a là une réaction contre la « fassisation » (114) de la haute administration marocaine. Le parti de l'Istiqlal est surtout visé par le Mouvement Populaire, l'Armée de Libération, la Résistance dissidente qui adressent en avril 1958 une motion au Souverain pour lui dire que « le parti de l'Istiqlal qui prétend représenter le peuple a pleinement conscience d'avoir totalement échoué aux yeux de ce dernier » (Avril 1958 — Motion au Souverain). On observe que l'opinion publique marocaine a été hostile à l'Istiqlal dont elle rejetait la tutelle politique, bien avant que l'Assemblée ait fait connaître son opposition au grand parti. En fait l'Assemblée était politiquement en retard sur l'évolution de l'opinion publique. La conclusion que tirait l'U.M.T. le 14 novembre 1958 reflétait le sentiment général : « L'Assemblée ne représente pas les masses populaires qui ne sont pas rassurées sur l'avenir du pays et sur la sauvegarde de ses intérêts » (115).

## CONCLUSION

Quelle conclusion peut-on tirer de l'institution et du fonctionnement de cette Assemblée qui, créée le 3 août 1956, n'a duré que trente mois et a dis-

(114) Déclaration Driss M'HAMDI, le 7.11.58. Conférence à Casablanca. Fassisation, du mot fassi : originaire de Fès.

(115) *At Taliâa*, 14.11.58 : Géographie des intérêts à l'Assemblée Consultative.

paru dans un oubli tel qu'elle n'a laissé aucun vide politique. D'octobre 1956 à mai 1959 le Maroc a eu une organisation politique que l'on rencontre dans de nombreux Etats nouvellement promus à l'Indépendance : un pouvoir fort, une Assemblée unique faible, un parti dominant. Depuis mai 1959, la structure politique du Maroc a changé, on y rencontre toujours un pouvoir fort, mais il n'y a plus d'Assemblée ni de parti dominant. Personne ne semble pressé de réunir une nouvelle assemblée et cependant le Prophète a dit : « Tu les consulteras en toutes choses ».

Cet attentisme politique confirme que la mission essentielle qui fut confiée à cette Assemblée n'était pas tant de donner des conseils ou des avis au pouvoir, de questionner ou d'interpeller des ministres ou de voter des motions, que de présenter une vivante leçon de démocratie à un peuple nouvellement indépendant : « Votre Assemblée est en même temps une école pour l'apprentissage de la démocratie et vous êtes des maîtres », devait dire le Souverain aux membres du Bureau de l'Assemblée le 15 novembre 1956. Cette leçon de démocratie s'est déroulée pendant trente mois. Quel en est le bilan. Il est modeste : aucune grande initiative politique ne peut être mise à son actif, aucun grand dahir ne peut lui être attribué. Docile, l'Assemblée n'a rien revendiqué, elle a manqué de personnalité, elle s'est trop abandonnée à son Bureau, à sa présidence, au parti dominant; elle a fait appel davantage au passé qu'à l'avenir, à la passion qu'à la raison, à la démagogie qu'à la sagesse, à l'approbation qu'à la critique; elle a donné au gouvernement marocain l'allure d'un gouvernement d'adhésion. Mais l'Assemblée a appris à chacun de ses membres le travail parlementaire ou tout au moins les difficultés de ce travail, elle aura formé des techniciens du parlementarisme et des familiers de la tribune, elle aura mis ses membres au courant des difficultés du pouvoir. Pour le peuple marocain, elle aura constitué un moteur parlementaire expérimental et complet que l'on a jugé bon de laisser toujours débrayé. Elle réunissait toutes les techniques du parlementarisme, il ne lui a manqué que le pouvoir.

L'évolution politique dont elle fut le siège n'en est pas moins instructive. Tout d'abord, elle nous enseigne qu'une Assemblée sans pouvoir est bientôt une assemblée sans intérêt en attendant de devenir une Assemblée inutile, enfin qu'il est impossible de faire cohabiter dans une même assemblée et de confondre dans les mêmes votes des éléments politiques, des éléments économiques et des éléments sociaux, les éléments politiques l'emportant nécessairement sur les autres dépourvus de supports politiques dans le pays. C'est un peu la technique du Parti et des Sans Parti; le premier domine aisément les seconds. On retiendra également de cette expérience qu'un pays récemment décolonisé est extrêmement sensible à des solidarités de race, de langue ou d'origine politique, donc à la politique étrangère. L'autorité du Trône chérifien semble avoir été trop forte parfois et n'avoir pas laissé à l'Assemblée le minimum de liberté nécessaire à l'affermissement sa propre personnalité.

Cette Assemblée sans parole et sans pouvoir n'en a pas moins été politiquement présente durant les trente mois difficiles qui ont suivi l'indépendance. Une opinion peu consciente de sa force y a cependant trouvé une tribune.

La désignation de ses membres suivant les principes d'une démocratie royale a pu soulever des critiques; ce procédé a évité au pays les aléas d'une campagne électorale qui ne pouvait se faire que sur des principes de division et à coups de surenchères, ce qui n'aurait pas été sans grave danger pour le pays. La présence étrangère y aurait été une cible inévitable. L'Assemblée a également permis d'atténuer les désillusions politiques des masses populaires. En accueillant tous les partis ou presque, elle a permis à l'opinion publique marocaine de se développer en dehors du parti unique. Elle a empêché l'exploitation politique immédiate des retards marocains et a mis le temps au service de la stabilité du pays. En bref, cette Assemblée fut un facteur important de liberté politique. Mais une expérience de trente mois suffit-elle à préparer l'avenir politique ? Elle a sans doute paru suffisante puisque le Maroc se passe d'Assemblée depuis le mois de mai 1959. Une Assemblée consultative ne peut, en effet, être que provisoire; au bout de trois ans, et après la dislocation politique d'avril 1959, il n'est plus possible de reconduire l'ancienne formule. En attendant la création d'une Assemblée délibérante, aujourd'hui prévue par la Constitution, le Maroc a préféré se passer d'Assemblée. Pendant trois ans et demi, il est l'un des rares pays totalement dépourvu d'Assemblée politique. Cette attente du parlementarisme a été définie et jalonnée par le Souverain dans sa proclamation Royale du 8 mai 1958. Le programme royal prévoit la constitutionnalisation du pouvoir au Maroc, la séparation des pouvoirs, la création d'assemblées locales élues d'où serait issu une Assemblée délibérante provisoire, jusqu'à ce que, plus tard, puisse être élue, au suffrage universel, une Assemblée Nationale devant laquelle le gouvernement serait responsable conformément à la promesse contenue dans le dahir du 7 décembre 1955.

La route est longue et prudente. Elle cherche à éviter le stade d'une Assemblée constituante, qui nous est si coutumier, sans doute en raison des choix qu'il comporte et des dangers qu'il renferme. Les réformes politiques du pays se feront ainsi en partant de la base, comme le Protectorat avait tenté de le faire. La méthode retenue est sage; elle exige beaucoup de patience. Elle manque peut-être de panache et de gloire, mais elle semble réussir. A l'époque du « *Mejless* » (116) succèdera l'ère du « *Barlaman* » (117). Le Conseil Consultatif cèdera la place, après une longue parenthèse, à un Parlement emprunté aux traditions constitutionnelles occidentales. Par cette évolution, le Maroc se dispose à illustrer la pensée du plus profond penseur politique du Maghreb, Ibn Khaldoun, qui écrivait déjà que « les détenteurs du pouvoir lorsqu'ils accèdent au gouvernement sont amenés nécessairement à adopter les coutumes de ceux qui les y ont précédés » (118).

Pierre EBRARD.

(116) *Mejless* : Assemblée nommée.

(117) *Barlaman* : Assemblée élue.

(118) Ibn KHALDOUN. — Prolegomènes : 29 (in Tyan : *Institution de Droit public musulman*, Sirey, 1954, p. 238).