



La Commission de Venise



Le Conseil Constitutionnel
du Royaume du Maroc



L'Association Internationale
de Droit Constitutionnel



L'Association Marocaine
de Droit Constitutionnel

Organisent en collaboration avec :



La Fondation Hanns Seidel d'Allemagne

Processus constitutionnels et processus démocratiques

Les expériences et les perspectives

La monarchie constitutionnelle

par dr. dr.h.c. Eivind Smith,

Professeur de droit public à Université d'Oslo (Norvège),

Vice-président de l'Association Internationale de Droit Constitutionnel

Résumé de la communication

Comme tout autre mot, celui de « monarchie » a besoin de précision. Afin de servir comme base pour des analyses juridiques, il importe d'écarter autant que se peut les différentes fonctions symboliques (positives ou négatives) susceptibles d'être portées par ce mot. Il en va de même avec celui de « démocratie ».

Si il y en a un qui, pour la plupart d'entre nous, est porteur d'une connotation positive, c'est bien celui-ci. Or toute acclamation ou réprobation de mots nécessairement vagues risque de cacher des imprécisions ou des désaccords profonds.

Les constitutions nationales proposent une matière pour analyse très utile. En effet elles ne sont jamais construites ni pratiquées en fonction d'une source d'inspiration unique. Au contraire, l'empreinte de l'histoire, la culture et la (ou les) religion(s) de la société en question y est omniprésente, de pair avec l'image que celle-ci se fait (ou souhaite afficher) d'elle-même. En même temps, de telles sources doivent constamment être confrontées aux influences et idéaux politiques et philosophiques relatives, entre autre, à l'idéologie de la souveraineté populaire.

En effet, aucune constitution n'est « démocratique » sans réserve, et l'importance relative des différentes composantes est en mouvement constant. Un regard comparatiste pourrait contribuer à illustrer ce point, entre autre à l'aide d'exemples tirés du développement de certaines monarchies constitutionnelles européennes (dont celle de la Norvège).

L'intervention orale

Il y a un certain nombre d'années, j'ai proposé à un éminent juriste français de venir à Oslo assister à un colloque que j'avais envisagé d'intituler « Droits de l'homme et démocratie » (en vue, entre autre, de la problématique dite contre-majoritaire). Notre collègue a bien voulu accepter de venir, mais seulement à condition que le titre en soit modifié. Pourquoi ? En bien parce qu'une discussion sur la « démocratie » était inconcevable dans une ... monarchie. J'ai donc décidé de contourner le problème en changeant le titre.

Vous me permettrez sans doute de faire observer que dans la plupart des égards (sauf un bout de principe lié au caractère héréditaire des monarchies contemporaines), notre collègue s'est trompé de cible. En effet, tout en étant héréditaire, la monarchie norvégienne apparaît au contraire, de nos jours, comme l'un des principaux symboles de la démocratie du pays.

La base juridique, et par le même : politique, d'une telle constatation se trouve évidemment dans la Constitution, qui – depuis 1814 – affirme constamment que la forme de l'Etat est la « monarchie limitée » (ou bien « constitutionnelle », voir l'article 1^{er}). A cet égard, il vaut la peine de mentionner que les dispositions de la nouvelle constitution du Maroc relatifs au rôle du souverain, sans être identiques, ressemble – j'allais presque dire – étrangement à celles que l'on trouve dans celle de la Norvège.

Or un nombre de facteurs historiques (dont la tradition millénaire, une histoire sillonnée d'occupation ou de domination étrangères, etc.), personnelles et autres dont la seule énumération dépasserait largement les cadres de mes propos à présent, sont d'importance au moins égale à celle du texte de la constitution pris isolément. En d'autres mots, il s'agit d'une totalité où un grand nombre des facteurs juridiques, politiques, sociaux et autres se côtoient de façon intime.

Il est vrai que notre monde connaît encore certaines monarchies qui sont loin de répondre à une quelconque aspiration – ou même façade – démocratiques. Il est vrai aussi que la notion de « monarque absolu » n'équivaut pas nécessairement à celle de « despote » ou autre

qualification peu plaisante. Or même une pratique intelligente et globalement humaine d'un système absolutiste ne suffit pas à le rendre « démocratique ».

La possibilité de tirer un trait d'union entre « monarchie » et « démocratie » passe donc nécessairement par celle de « monarchie constitutionnelle ». Dans sa conception la plus élémentaire, elle signifie d'abord que l'institution monarchique est définie par la constitution. En deuxième lieu, elle indique que les pouvoirs de celle-ci sont limités en ce sens que l'ensemble des pouvoirs que confère la constitution est reparti entre différents organes constitués qui les exerce en partage avec tel ou tel autre de ces organes (typiquement : le pouvoir législatif) ou en principe isolé de l'environnement constitutionnel (typiquement : le pouvoir de rendre justice). A ceci s'ajouteraient certaines bornes à tout pouvoir constitué, notamment au titre des droits de l'homme.

Est-ce qu'il convient de dire que le pouvoir monarchique lui-même existe en fonction de la constitution ou plutôt le contraire (ou un mélange, par voie de « convention » initiale, par exemple) ? La réponse dépend de la construction et de l'histoire de la constitution en question ; en effet, même l'Europe occidentale connaît encore quelques constitutions initialement « octroyées » par le prince. Or dans la durée – ou, en d'autres mots, dans l'hypothèse d'une constitution réussie – l'éventualité pratique d'une « reprise en main » pure est simple par celui-ci devienne, sauf accident politique majeure, de moins en moins probable.

Le concept de monarchie « constitutionnelle » ou « limitée » n'indique nullement selon quelle formule exacte les pouvoirs conférés par la constitution en question sont répartis entre l'ensemble des « pouvoirs constitués ». Au contraire, l'histoire comparée en connaît des exemples bien différents. Gare à ceux alors qui raisonne comme si une « monarchie » donnée serait identique à toute autre. En fait de telles institutions parfois séculaires ne peuvent que refléter les sociétés en question et leurs histoires toujours différentes. Par conséquent toute monarchie aussi est différente des autres, en fonction du texte constitutionnel, certes, mais davantage à cause de réalités sociales largement différentes.

Lors de débats visant le statut de monarchies constitutionnelles, l'on rencontre parfois le concept de « monarchie parlementaire » ; en effet, l'article 1^{er} de la constitution du Maroc

déclare que le pays est « une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale ». Or ce concept n'a guère de signification précise susceptible d'être acceptée par tout le monde. A titre de démonstration, il suffit sans doute de rappeler que les régimes « parlementaires » tout court sont bien différents, eux aussi, l'un de l'autre. La signification minimale de l'expression « régime parlementaire » ne dit guère autre chose qu'une composante au moins du pouvoir exécutif – le « gouvernement » – doit être responsable devant le parlement. Par contre, l'étendue, les formes et la mise en œuvre de cette responsabilité varie considérablement entre les Etats. Il en va de même avec les relations entre le « gouvernement » (en ce sens) et le chef de l'Etat, en fonction de l'histoire, les aspirations, etc. de chaque Etat – en somme alors, plus ou moins de la même façon que les constitutions elles-mêmes.

L'histoire comparée démontre aussi que la répartition des pouvoirs entre les divers organes constitués n'est jamais tout à fait stable à travers les années. Les développements successifs pourraient se produire par amendements constitutionnels successifs. Mais ils pourraient tout aussi bien résulter de modifications de fait, en fonction d'une multitude de facteurs extra-juridiques (ou par les deux en relation à la fois intime et complexe) telles que

- a) le degré de stabilité du régime politique en question,
- b) la présence de tensions entre les pouvoirs constitués, tensions qui, tout en s'inscrivant dans les cadres établis par la constitution, aboutiraient à la « victoire » relative de tel ou tel des ces pouvoirs au détriment de tel ou tel autre,
- c) la légitimité historique ou populaire des divers acteurs politiques *lato sensu*,
- d) la popularité des actions actuellement entreprises (et de la façon dont elles ont été communiquées), et finalement – bien entendu –
- e) le goût et les capacités personnels des divers acteurs pour un rôle politique plus ou moins actif.

Il convient sans doute de faire remarquer que la transformation d'une monarchie « à l'ancienne » au statut de monarchie « constitutionnelle » implique nécessairement une soumission à un devoir de respecter une version ou une autre du principe de la souveraineté

populaire. A cet égard, il est hautement significatif que le préambule de la nouvelle constitution du Royaume de Maroc commence par la déclaration du caractère « irréversible » du processus de « construire un Etat de droit démocratique ».

Une fois ceci étant admis, y a-t-il sans doute lieu de suggérer, de façon générale, que toute monarchie constitutionnelle réussie s'est petit à petit développée dans la direction d'un rôle pour le monarque dans la vie politique quotidienne plus en retrait qu'auparavant.

Or il importe de souligner que ceci ne signifie pas du tout forcément la disparition du monarque en tant qu'acteur politique dans la vie de la nation. Parmi les perspectives qui s'ouvrent en échange se trouvent, d'abord, la possibilité qu'offre une position plus en réserve d'éviter le risque d'être usé par la charge quotidienne du pouvoir. Chacun sait qu'un tel risque est le corolaire habituel d'une exposition fréquente aux affaires quotidiennes, qui – par la force des choses – se terminent parfois mal ; qu'il me soit permis, ici au sud de la Méditerranée et sans connotation partisane, de rappeler à cet égard les différences de style entre la « force tranquille » d'un François Mitterrand et la présence médiatique constante d'un Nicolas Sarkozy.

De telles différences ne sont pas sans liens avec le degré de légitimité populaire que le chef de l'Etat est susceptible d'agrèger, au profit de sa personne, certes, mais encore plus au profit de la fonction.

Dans une deuxième direction, pourtant en liaison étroite avec la première, se trouve le potentiel inhérent en la conception de la fonction monarchique conçue comme soupape de sécurité, dans le sens de garant de l'équilibre des institutions constitutionnelles et d'un nombre forcément limité de grandes orientations politiques *stricto sensu*, mais aussi comme arbitre en cas de conflits sur la formation d'un prochain gouvernement, etc. Il convient d'ailleurs de souligner que des pouvoirs tels que le veto législatif ou de faire vérifier la constitutionnalité d'actes émis par d'autres pouvoirs constitués, tels qu'une cour constitutionnelle, le parlement lui-même en lecture renouvelée ou l'électorat s'exprimant par référendum, ne sont point étrangers à une conception constitutionnelle de la monarchie. Or de telles fonctions aussi sont, de façon générale, susceptibles de gagner en efficacité dans la mesure où elles ne s'exercent pas tous les jours.

En troisième lieu s'ajoute à ceci – ce qui n'est pas la moindre des choses – le potentiel de la personne du monarque et, par voie incidente, de l'institution monarchique comme symbole de l'unité, de la pérennité ou de l'identité de la Nation ... avec ou sans connotation religieuse.

Tous ces trois éléments sont d'ailleurs explicitement reflétés dans la nouvelle constitution marocaine.

Finalement, quoi dire alors des relations entre les notions de « monarchie » et de « démocratie »? Il va presque sans le dire qu'en dernier lieu, la réponse dépend de la signification que l'on veut bien donner aussi bien au mot « monarchie » (voir ci-dessus) qu'à celui de « démocratie ». En effet, le monde « démocratique » en compte un grand nombre de systèmes étatiques plus ou moins complets mais toujours différents.

En effet, un certain nombre de critères de base sont susceptibles d'être satisfaits par des formes bien différentes de systèmes « démocratiques ». Il en va ainsi par exemple de ceux d'une liberté d'expression étendue et d'un niveau satisfaisant de sécurité juridique.

Si par contre le critère d'élections libres et transparentes doit obligatoirement couvrir l'ensemble des institutions publiques pour que l'Etat en question soit digne d'être qualifié de « démocratique », il convient de noter qu'il n'est satisfait nulle part. Dans le monde réel, on est tous contraints de composer avec des idéaux et contraintes différents qui, dans leur forme absolue, ne sont pas forcément conciliables. A titre d'exemples il y a des Etats composés, même au sein d'Etats unitaire il y a des formes très diverses de séparation des pouvoirs, et l'état de droit n'existe guère sans une justice indépendante dont les agents principaux ne sont pas soumis au suffrage direct.

Il s'en suit que la présence d'une dose de monarchie héréditaire au sein d'un appareil constitutionnel étatique forcément complexe ne signifie en rien que la qualification de « démocratique » de l'Etat en question serait exclue. En ce sens, une « monarchie » peut parfaitement être capable de satisfaire aux critères fondamentaux d'une démocratie digne de ce nom, où – avec le titre de cette session – satisfaire aux standards démocratiques de base.

En outre, il convient de rappeler qu'une « monarchie constitutionnelle » n'est point soustraite à la « loi (presque) naturelle » que nos sociétés modernes sont en constante mutation : Pourquoi une « monarchie » ne pourrait-elle pas se développer vers des formes (encore) plus achevées de « démocratie », ou même contribuer de façon active à y paver le chemin ? En effet le tout premier alinéa du préambule de la constitution du Maroc, en évoquant les choix de « construire un Etat de droit démocratique » et de « développer » une société solidaire, etc., insiste précisément sur le caractère évolutif de la démocratie constitutionnelle marocaine.

Sans doute une réponse négative s'imposerait seulement dans la mesure où les pouvoirs du monarque par rapport aux autres pouvoirs constitutionnels dépassent certaines limites difficilement conciliables avec le concept de « démocratie constitutionnelle ». Et encore faut-il admettre qu'en cas d'une telle hypothèse aussi, la possibilité de développement dans la durée, soit par amendement constitutionnel formel, soit – et surtout – dans les comportements des acteurs principaux du système en question à l'intérieur des cadres constitutionnels donnés à chaque instant.

Lors de périodes de transition parfois longues telles que toute monarchie constitutionnelle encore existante les ont connues tôt ou tard dans son histoire, l'institution monarchique peut effectivement jouer un rôle crucial au profit de la stabilité de l'Etat et du maintien du développement politique et social sur des rails acceptables ou même, de préférence, souhaités par le plus grand nombre.

Dès que l'idéologie de la souveraineté populaire, dans toute sa majesté, est acceptée comme fondement de l'ensemble de l'œuvre constitutionnel, il semble évident que l'œuvre du monarque constitutionnel s'exerce, lui aussi, nécessairement sous l'œil de l'opinion publique. A cet égard, la nouvelle constitution du Maroc semble tout à fait pertinente en imposant au Roi, avant d'exercer les quelques prérogatives strictement personnels qu'elle lui réserve, d'exposer les raisons principales de son action au grand public.

En effet, rien n'empêche qu'un degré suffisant de légitimité peut être maintenu ou même développé au profit de l'institution monarchique en tant que composante de l'ensemble de l'appareil étatique d'une démocratie constitutionnelle. Si il y a une leçon à tirer des

monarchies survivantes – et donc réussies – en Europe occidentale, c'est bien que l'établissement et le maintien d'une telle légitimité serait d'autant fonction de mentalités, de sagesse et de retenu dans l'exercice des pouvoirs impartis par la constitution que du contenu exacte de la norme constitutionnelle elle-même.