

Lex 2024 Electronica

Volume 29, Numéro 1



Younès Ben-Larbi

*La participation citoyenne dans l'ordre juridique marocain
Le cas des pétitions adressées au Chef du gouvernement*

i

LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS L'ORDRE JURIDIQUE MAROCAIN

Le cas des pétitions adressées au Chef du gouvernement

Younès BEN-LARBI¹

ii

Younès Ben-Larbi
*La participation citoyenne dans l'ordre juridique marocain
Le cas des pétitions adressées au Chef du gouvernement*

¹ Docteur en Droit Public et Sciences Politiques, Lauréat de la Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales - Agdal ; Université Mohammed V de Rabat, Maroc.
Courriel : younesbenlarbi@hotmail.com

Table des matières

1. La fabrication asymétrique du fait pétitionnaire	8
1.1 La double formalisation des titulaires du droit de pétitions	9
1.2 La réponse fermée des pouvoirs publics	13
2. Le glissement consultatif du pétitionnement	17
2.1 L'effectivité contestable de la pratique pétitionnaire	17
2.2 L'effectivité communicationnelle de la pratique pétitionnaire	21
Conclusion	25

RÉSUMÉ

Notre article étudie la participation citoyenne dans l'ordre juridique marocain à travers le cas des pétitions présentées au Chef du gouvernement entre 2017 et 2021. Suivant une approche jus positiviste réaliste, il s'intéresse aux conditions et modalités qui permettent l'exercice de ce droit ainsi qu'à la relation asymétrique qui s'établit avec ce même Chef du gouvernement. Le droit de pétitions appartient aux citoyens marocains jouissant de leurs droits civils et politiques et inscrits sur les listes électorales générales, cependant, le titulaire du pouvoir exécutif ne donne que rarement suite à ces interpellations. Nous verrons que l'irrecevabilité fréquente des pétitions transforme l'engagement citoyen en un moyen de prise de parole et de responsabilisation du Chef du gouvernement chaque fois que des causes importantes reçoivent des réponses négatives ou qu'elles aboutissent à la disqualification de leurs auteurs. Nous démontrerons également comment le traitement de ces pétitions conduit à des usages contrastés du droit applicable et comment son glissement consultatif s'affirme pour légitimer de prétendues actions gouvernementales. L'effectivité et l'efficacité du droit de pétitions font partie intégrante de notre analyse, ce qui sert à dévoiler les pratiques développées en la matière.

MOTS-CLÉS

Droit de pétitions - Citoyens/Chef du gouvernement - Cause d'intérêt général - Recevabilité/Irrecevabilité - Politiques publiques.

ABSTRACT

Our article studies citizen participation in the Moroccan legal order through the case of petitions presented to the head of government between 2017 and 2021. Following a realistic jus positivist approach, it is interested in the conditions and procedures that allow the exercise of this right and the Asymmetrical relationship that is established with the same head of government. The right of petitions belongs to Moroccan citizens enjoying their civil and political rights and registered on the general electoral lists, however, the holder of the executive power rarely responds to his request. We will see that the frequent inadmissibility of petitions transforms citizen engagement into a means of speaking and accountability of the head of government whenever important causes receive negative responses or result in disqualification of their authors. We will also demonstrate how the processing of these petitions leads to contrasting uses of applicable law and how its consultative shift is asserted to legitimize alleged government actions. The effectiveness and efficiency of the right of petitions are an integral part of our analysis, which is used to unveil the practices developed in this area.

KEYWORDS

Right of petitions - Citizens/Head of the Government - Cause of general interest - Admissibility/Inadmissibility - Public policies.

[1] L'expression « tournant participatif » (BHERER, DUFOUR et MONTANBEAU, 2016, p. 225) est d'usage académique pour qualifier la diffusion et la généralisation de discours et de techniques destinés à associer les citoyens à la prise de décisions publiques. L'émergence de la notion de « démocratie participative » labellise, dans un contexte américain de lutte étudiante pour les droits civiques, ce besoin social de se faire entendre et d'agir pour l'intérêt de la collectivité (BLONDIAUX, 2021)². La Déclaration de Port Huron de 1962 marque la naissance d'un fait participationniste qui ne s'imposera concrètement que sous la conjonction de deux trajectoires politiques distinctes : l'une impulsée par les grands forums altermondialistes des années 1990 connus pour promouvoir le budget participatif de Porto Alegre, tandis que l'autre est portée par un réseau d'organisations internationales conditionnant l'aide au développement par des réformes démocratiques (GAUDIN, 2010, p. 43). L'apparition d'un « tiers secteur » composé d'ONG et de militants reconvertis à la chose publique (BACQUÉ, REY et SINTOMER, 2005, p. 10) est aussi significative dans cette période, reflétant l'inclusion d'autochtones dans la réalisation de prestations sociales qui leur sont destinées (CHEYNIS, 2016, p. 43). La participation citoyenne s'initie, à ce titre, en marge de l'État central dans de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine pour lutter notamment contre la pauvreté.

[2] D'ailleurs, l'historicité du vocable « démocratie participative » montre de façon persistante la remise en cause des règles du jeu de la démocratie représentative et insiste sur leurs carences. L'organisation d'actions protestataires spontanée dénonce constamment la dérive élitiste de l'exercice du pouvoir reposant exclusivement sur l'élection pour rappeler qu'il s'agit du gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple (BHERER, 2008, p. 167). La participation, qui est au cœur de la démocratie, ne s'oppose pas par essence au principe de la représentation, mais questionne dans ce cas la faible intégration des citoyens dans la vie politique. La « démocratie participative » constitue alors un pléonasme qui tend à offrir de meilleurs espaces d'engagement pour la fabrication des politiques publiques. L'« offre » demeure paradoxalement mise en place par les gouvernants qui répondent aux demandes collectives par la création d'arènes participatives temporaires (assemblées citoyennes, débats publics, etc.) ou par la consécration d'un droit rigide réputé permanent (initiatives législatives populaires, droit de pétitions, etc.). Reste à savoir si ces dispositifs répondent aux enjeux dévoilés par le bas ?

[3] L'affirmation d'un « tournant participatif mondial » (MAZEAUD, NONJON, PARIZET, 2016, p. 27) est certes vérifiable par l'importance des dispositifs actuellement en vogue, mais s'explique par la nature des thématiques soulevées par les divers faiseurs de revendications. Ceux-ci se mobilisent généralement en temps de crises économiques, politiques et sociales pour dénoncer le népotisme, l'injustice sociale... avant d'élargir leurs discours pour plus de démocratie et de citoyenneté. Ainsi, les Islandais ont massivement manifesté, en 2008, à la suite du scandale de la *Banque Icesave*, afin de rejeter le remboursement sur fonds publics de la dette provoquée par la faillite d'autres institutions bancaires et vont finir par exiger l'écriture d'une nouvelle Constitution (SALES, 2017, p. 47-48). La « Révolution des casseroles » n'aboutira pas à l'adoption

² L. BLONDIAUX, « La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible », en ligne : <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux> (consulté le 8 septembre 2023).

d'une norme fondamentale, mais conduira à sa rédaction populaire : l'invalidation de la Cour suprême d'une première mouture élaborée par des citoyens tirés au sort et la non-approbation parlementaire d'une seconde version préparée par un Conseil constitutionnel avec le concours en ligne du peuple (SALES, 2017, p. 48-51).

[4] De même, si la naissance du Mouvement des Gilets jaunes en France est due à l'annonce de la hausse d'une taxe sur les carburants, la présence sur les ronds-points s'est prolongée après l'annulation de celle-ci. La satisfaction de la revendication originelle aiguë l'appétit des manifestants qui soulèveront désormais le problème de la crise de la représentation. Crise qu'ils ramènent principalement à la non prise en compte de leurs choix par les gouvernants et qui justifie la demande d'une participation citoyenne effective (BEDOCK, BONIN, LIOCHON et SCHNATTERER, 2020, p. 225). L'institution du référendum d'initiative citoyenne est la solution défendue par les protestataires parce qu'ils y voient le meilleur moyen pour contrôler les élus (BENDALI, GODEFROY, 2022)³. Ces derniers ne pourront plus imposer leurs textes car le peuple aura la capacité d'entraîner la révision de la Constitution, l'abrogation de lois ou même la révocation de représentants. Cela dit, le Mouvement des Gilets jaunes n'a pas eu gain de cause et la promulgation d'une Constitution islandaise amendée sur Internet est restée un vœu pieux, contrairement aux Printemps arabes qui ont, toute proportion gardée, permis la domestication de formes de participation citoyenne au Maroc.

[5] En effet, la consécration d'un droit à la participation citoyenne figure parmi les innovations de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011⁴ (BA MOHAMMED, 2013, p. 67). Des innovations qui, répondant à des revendications sociopolitiques populaires portées par le Mouvement du 20 Février (LAMGHARI, 2013, p. 15), ne sont pas à l'origine du phénomène participatif dans le pays. Celui-ci naît, durant les années 1990, grâce à l'intervention d'organisations non gouvernementales internationales comme *ENDA Maghreb* ou d'organismes de coopération comme la *Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit*, connus pour œuvrer au développement socioéconomique des populations rurales. L'implication des citoyens dans la gestion des problèmes d'eau ou de désertification passe, selon ces derniers, par leur regroupement dans des associations qui recevront des formations et des financements (CHEYNIS, 2016, p. 43). Ce procédé se consolidera au début des années 2000, lorsque la *Banque mondiale* et le *Programme des Nations unies pour le développement* accompagneront le Gouvernement marocain dans des projets de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais trouvera sa reproduction avec le lancement de *l'Initiative nationale pour le développement humain*. Annoncée par le Roi dans son discours du 18 mai 2005, elle vise à résorber le déficit social des populations précaires à travers la promotion d'activités génératrices de revenus, comme peuvent l'illustrer les métiers de potiers ou de céramistes. Nous avons d'ailleurs constaté en avril 2017 que pour bénéficier de subventions dans ce cadre, les artisans devaient se regrouper en une association et présenter un dossier listant leurs besoins aux autorités préfectorales, puis à rendre compte périodiquement de leurs dépenses.

3 Z. BENDALI et E. GODEFROY, « Gilets jaunes (visions de la représentation) », dans G. PETIT et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, DICOPART, 2e édition, 2022, en ligne : <<https://www.dicopart.fr/gilets-jaunes-visions-de-la-representation-2022>> (consulté le 12 septembre 2023).

4 Bulletin Officiel du Royaume du Maroc n° 5964 bis du 30 Juillet 2011, p. 1902, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2011/bo_5964-bis_fr.pdf> (consulté le 28 septembre 2023).

[6] Dès lors, les origines développementalistes du phénomène participatif sont hors du champ politique et d'importation allogène profitable à une catégorie spécifique de la société. Autrement dit, seules les élections pouvaient, avant 2011, permettre aux citoyens de se faire entendre en étant limités par l'offre politique disponible pour choisir leurs représentants ou en prenant part aux scrutins comme candidats indépendants ou accrédités par des partis. S'exprimer alors en dehors de la temporalité électorale pour faire parvenir des revendications aux autorités nationales ou locales, relevait essentiellement de la capacité à organiser des rassemblements publics. C'est par ce registre que le Mouvement du 20 Février a investi les rues des grandes villes pour exiger plus de liberté, de dignité et de justice sociale, mais surtout pour protester contre la faible participation politique des jeunes et leur non-intégration dans le processus décisionnel. À ce titre, nous soulignons la prépondérance d'exigences politiques liées à la fabrication d'une Constitution qui exprime la volonté du peuple et qui reconnaît notamment la séparation des pouvoirs, le renforcement des pouvoirs du Chef du gouvernement, l'indépendance de la justice et l'exercice de la pleine citoyenneté (MADANI, 2014, pp. 50-51). Cet appel à la réforme constitutionnelle sera entendu par le Roi Mohammed VI qui annoncera, le 9 mars 2011, la préparation d'une nouvelle norme fondamentale destinée à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, avant d'exposer, le 17 juin suivant, les grandes lignes du projet soumis au référendum le 1^{er} juillet⁵. Nous retenons, aux fins du présent article, la seule consécration de la démocratie participative et citoyenne et sa réalisation par le droit de présentation de pétitions aux pouvoirs publics.

[7] Cela étant, l'inscription inédite du droit de pétitions dans l'article 15 de la Constitution marocaine de 2011 n'est pas l'unique forme de participation citoyenne reconnue. S'ajoute à la déclinaison décentralisée de ce droit de pétitions (art. 139), l'octroi du droit de présentation de motions législatives au Parlement (art. 14), ainsi que l'incitation à faire contribuer les associations à l'élaboration et au suivi des politiques publiques (art. 12 et 13). Ce rappel rend compte du catalogage hétéroclite des dispositifs institués nécessitant obligatoirement un cadrage législatif et représentant une réponse diversifiée aux revendications du Mouvement du 20 Février. D'ailleurs, le droit de pétitions n'est pas toujours prévu par les Constitutions étrangères, mais s'associe à un contexte de démocratisation comme l'illustre l'élaboration des textes fondamentaux portugais de 1976 (art. 52) et espagnol de 1978 (art. 29). Exceptionnel demeure l'octroi de ce droit aux citoyens africains, n'étant instauré, à notre connaissance, que par l'article 27 de la Constitution de la République Démocratique du Congo de 2006 (modifiée en 2011) qui impose aux autorités publiques de répondre aux initiatives dans un délai de trois mois et de ne pas incriminer les pétitionnaires.

[8] La préférence des citoyens marocains pour le pétitionnement peut s'expliquer, à notre sens, par des raisons historiques et cognitives liées à l'évolution sociopolitique du Royaume. La présentation de pétitions a toujours pour but de réclamer la transformation d'un état de fait connu. La soumission du Manifeste de l'indépendance (11 janvier 1944) aux autorités françaises du Protectorat par le *Mouvement national* sera précurseur d'un usage également privilégié par la jeunesse engagée de l'époque

5 Notre article n'a pas vocation à détailler le processus de révision constitutionnelle (Cf. : M. MADANI, *La question constitutionnelle au Maroc. Historicité et usage*, Publication de la Revue marocaine des sciences politiques et sociales, hors-série 1 - volume 19, Septembre 2021, p. 208-212.

(BONO, 2013, p. 149). À ce titre, notons la polysémie du terme arabe « عريضة » ('a'rida) qui désigne à la fois « manifeste » et « pétition », mais qui tend à s'imposer de plus en plus dans sa deuxième traduction. Pour preuve, la réforme du *Code du statut personnel* a été déclenchée par la mobilisation de l'*Union de l'action féminine* en 1991, s'illustrant particulièrement par l'envoi au Roi d'une pétition largement soutenue (MADANI, 2014, p. 48-49). Cependant, l'expression, par ce biais, d'une rationalité en finalité visant à atteindre directement, sans détour et à moindre coût, les détenteurs du pouvoir décisionnel dans les deux exemples cités, peut paraître paradoxale au vu de l'incertitude du registre choisi. Le pétitionnement a pour objectif la mise en visibilité d'une cause défendue en dehors de tout cadre conflictuel et sans espoir de son traitement, d'une part, et témoigne du désir de se faire entendre par l'exercice d'un droit d'examen des demandes revendicatives par les décideurs concernés, d'autre part. La croyance que le Chef du gouvernement peut apporter une solution durable et définitive reste forte chez le citoyen ordinaire, convaincu de l'inefficacité et de la faiblesse des ressources des présidents des deux Chambres parlementaires.

[9] Partant, notre article n'a pas vocation à étudier l'ensemble des pétitions soumises aux pouvoirs publics marocains. Nous désignons par « pétition », l'écrit préparé et signé par des citoyens qui formulent des exigences, suggestions ou recommandations à l'attention des autorités politiques dans le but d'amorcer des actions les concernant. La recherche effectuée s'est limitée aux textes d'interpellations du Chef du gouvernement pour trois motifs principaux différents et indissociables qu'étaye le nombre de saisines (10 pétitions entre 2017 et 2021)⁶.

[10] L'ancrage institutionnel représente le premier motif car le Chef du gouvernement est désigné au sein du parti politique arrivé en tête des élections législatives pour constituer une équipe ministérielle en concertation avec le Roi et préalablement à son investiture par la Chambre des représentants. La dépendance au Chef de l'État existe puisqu'il intervient dans un exécutif bicéphale, mais dispose de compétences et de ressources importantes justifiant son statut de récepteur de pétitions. En effet, les ministres conduisent leurs actions sous son autorité, d'une part, et délibèrent, sous sa présidence d'un Conseil hebdomadaire du Gouvernement, de questions importantes telles que les politiques publiques et les projets de lois, d'autre part. S'ajoute à cela, le fait que le Chef du gouvernement dispose de l'administration et peut nommer certains hauts fonctionnaires. Il est donc mieux outillé pour répondre aux demandes écrites des citoyens contrairement aux présidents des deux Chambres du Parlement qui jouent un rôle de coordination du travail législatif.

[11] Quant aux autres motifs, ils concernent directement le cadre de la recherche effectuée. D'ordre circonstanciel, le deuxième motif reflète l'accessibilité des pétitions et des réponses qui leur sont données par le Chef du gouvernement. Certes, nous observons, après consultation du portail national de la participation citoyenne, l'indisponibilité de quelques réponses qui s'explique le plus souvent par l'insatisfaction des conditions d'interpellation, mais cela n'altère nullement la réflexion. À juste titre, le dernier motif est de nature analytique puisqu'il relie le nombre de pétitions aux logiques

6 Sur les 12 pétitions présentées à ce jour, 10 ont été adressées au Chef du gouvernement et 2 au Président de la Chambre des représentants (cf. le portail national de la participation citoyenne), en ligne : <[e-Participation | eParticipation.ma](http://e-Participation.leParticipation.ma)> (consulté le 28 septembre 2023).

ambivalentes et aux positions asymétriques des acteurs impliqués pour comprendre la signification du fait pétitionnaire : l'agir par le droit pour rendre public un problème ou une cause d'intérêt général permet-il la réussite de l'engagement citoyen ? Comment cette mobilisation par le bas est-elle reçue par le Chef du gouvernement et dans quelle mesure cette relation ascendante avec les pétitionnaires profite-t-elle aux deux parties ? Ces questions ont pour ambition de ne pas réduire l'expression du fait pétitionnaire à un rapport procédural et de dévoiler les usages et les réappropriations de celui-ci au prisme des fonctions jouées et des buts recherchés.

[12] À l'évidence, le pouvoir constituant marocain ne présage pas des effets et de l'efficacité du droit de pétitions. S'il concrétise le principe de démocratie participative et citoyenne (art. 1), il l'objective dans une formulation non performative. Celle-ci découle du renvoi à une loi organique (art. 15, al. 2), ce qui entraîne l'inscription du droit de pétitions dans le processus de mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2011. Processus qui relève d'une procédure législative rigide (art. 85) et d'une validation obligatoire par la Cour constitutionnelle (art. 132), mais qui demeure contrôlé par le pouvoir exécutif (HADAD, 2019, p. 37). En effet, c'est en Conseil des ministres présidé par le Chef de l'État que le projet de loi organique est délibéré (art. 49) et c'est aussi le Roi qui promulgue le texte définitif (art. 50) contresigné par le Chef du gouvernement (art. 42). Cela prouve que ledit Chef du gouvernement maîtrise la mise en place du dispositif participatif dont il garantit également l'exécution par décret, et qu'il détient par conséquent un savoir qu'il contribue à imposer aux pétitionnaires. L'entrée en vigueur de la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présentation des pétitions aux pouvoirs publics en 2016⁷ doit être comprise dans ce contexte et avec l'idée d'une formalisation *a priori* dissuasive à la seule lecture des dispositions édictées (COLIN, 2019, p. 7-8). Toutefois, l'obligation d'être inscrit sur les listes électorales et de se faire connaître en fournissant une copie de la Carte nationale d'identité (CNI) par exemple, n'empêcheront pas le recours aux pétitions pour s'adresser explicitement au Chef du gouvernement et ce, avec le risque de l'irrecevabilité ou le rejet de la demande.

[13] Ainsi, nous appréhendons le pétitionnement comme une « offre » citoyenne à destination du Chef du gouvernement qui a la capacité et le devoir d'y répondre. L'enjeu étant de faire parvenir des demandes spécifiques qui vont être confrontées à un discours officiel de justification et de légitimation de choix ou de non-choix décidés au sommet de l'État. La pétition représente, dans ce cas, un instrument visant un changement souhaité par les signataires, et une opportunité narrative saisie par le Chef du gouvernement pour attirer l'attention d'un mini-public quant au bienfondé de politiques publiques sectorielles menées. C'est dans ce sens que nous avons formulé, du point de vue des pétitionnaires, trois hypothèses de travail qui se recoupent toutes :

- l'exercice du droit de pétitions ne serait pas problématique en soi bien qu'il dépende de procédures jugées contraignantes : son issue incertaine serait la source de son effectivité contestable;

- l'exercice du droit de pétitions légitimerait la défense d'une cause dans l'optique de sa mise à l'agenda gouvernemental : sa finalité serait l'interpellation publique pour l'amorce d'un changement de politiques étatiques;
- l'exercice du droit de pétitions serait un moyen normatif de démocratie participative parallèle à la démocratie représentative : sa concrétisation serait maîtrisée en droit comme en fait et produirait une efficacité communicationnelle latente.

[14] L'affirmation ou l'infirmité de ces différentes hypothèses requiert le suivi d'une méthode positiviste réaliste. Celle-ci se fonde sur la relation causale qui se tisse entre l'obéissance mécanique aux normes juridiques régissant le droit de pétitions et les exigences de l'action publique programmée et décidée. Elle se nourrit aussi bien de l'objet des textes revendicatifs et du statut de leurs émetteurs, que des réponses politisées du Chef du gouvernement. Celui-ci se trouve déchargé d'une nécessité d'interagir avec des citoyens désireux de l'atteindre quel qu'en soit le prix. D'ailleurs, si les règles juridiques en vigueur ne suggèrent pas d'interprétation particulière au vu de leur nature procédurale, elles supposent la définition de compromis pour composer le Comité de présentation de la pétition et pour choisir son mandataire. De même, l'étude des réponses ne se réduit pas aux motivations avancées puisque produites selon des codes et des pratiques propres au système politique marocain. Le fait pétitionnaire se construit et se reformule donc au sein de rapports de domination. Pour s'en rendre compte, un intérêt linguistique majeur doit être porté car seule la langue arabe est d'usage en la matière : nous avons réalisé en amont de cette recherche des traductions visant la restitution du sens, la conservation des tonalités discursives des demandes et des réponses et la reproduction du vocabulaire des politiques publiques.

[15] Force est de constater que le fait pétitionnaire se fabrique de façon asymétrique (1), et qu'il se transforme substantiellement à la faveur d'un glissement consultatif (2). Nous démontrerons que le façonnement des titulaires du droit de pétitions n'a de sens qu'en vertu des réponses du Chef du gouvernement car il s'agit en définitive d'une correspondance à un seul jet qui maintient chaque intervenant dans sa position initiale. Nous verrons alors que la participation citoyenne concerne la faisabilité d'une action potentiellement publique.

1. LA FABRICATION ASYMÉTRIQUE DU FAIT PÉTITIONNAIRE

[16] L'instauration du droit de présentation de pétitions au Chef du gouvernement (considéré comme titulaire du pouvoir exécutif par l'article 89 de la Constitution de 2011) crée une relation ascendante à la seule initiative de citoyens concernés. Ceux-ci forment un groupe d'individus qui aspire cibler l'État central, en dehors de ses canaux traditionnels d'intervention, pour servir une question d'intérêt général. L'expression des demandes ou des revendications émane de solliciteurs qui espèrent transférer une cause particulière au Chef du gouvernement dans la perspective de son identification comme problème public nécessitant un traitement urgent. Néanmoins, pour pouvoir avoir la chance de recevoir une réponse, qu'elle soit favorable ou défavorable, des conditions doivent être satisfaites, ce qui inverse par conséquent la maîtrise du fait

pétitionnaire au profit de l'exécutif. Concrètement, l'interpellation citoyenne reste réservée à des personnes éligibles dont la qualité pour agir est validée par une Commission interministérielle dite « des pétitions ». L'asymétrie du pétitionnement se fabrique alors, dans un cadre propice au Chef du gouvernement qui dispose d'une grande marge de manœuvres et d'options diverses pour réagir et neutraliser sa saisine. C'est en articulant les énoncés de la loi organique relative au droit de présentation des pétitions avec le fruit de leur réelle utilisation que nous allons rendre compte de la double formalisation des titulaires de ce droit (1.1), ainsi que de la fermeture des réponses transmises par le Chef du gouvernement (1.2).

1.1 LA DOUBLE FORMALISATION DES TITULAIRES DU DROIT DE PÉTITIONS

[17] Le législateur organique marocain définit la pétition comme :

Toute demande écrite contenant des revendications, propositions ou recommandations, adressée par des citoyennes et des citoyens, résidant au Maroc ou à l'étranger aux pouvoirs publics concernés afin de prendre les mesures appropriées la concernant [...] (art. 2, para. 1).

[18] Il distingue également entre les initiateurs de la demande revendicative et ses simples signataires. Cette différenciation permet de comprendre qu'il existe deux phases pour atteindre le Chef du gouvernement auxquelles sont rattachées deux types de citoyens : les pétitionnaires qui sont chargés de l'écriture de la pétition (1.1.1), et les personnes librement engagées pour appuyer l'initiative (1.1.2). S'ils sont tous titulaires de ce droit de participation aux affaires publiques, leur formalisation se détermine en fonction de leurs rôles et du moment de leur implication dans le processus pétitionnaire.

1.1.1 LE CADRAGE STATUTAIRE DES INITIATEURS DE PÉTITIONS

[19] L'amorce de la relation *bottom-up* avec le titulaire du pouvoir exécutif appartient aux pétitionnaires. Ce sont « Les citoyennes et les citoyens résidant au Maroc ou à l'étranger qui ont pris l'initiative de préparer la pétition et qui l'ont signée à condition qu'ils jouissent de leurs droits civils et politiques et qu'ils soient inscrits sur les listes électorales générales ». Cette définition a le mérite de fixer, selon les termes de l'article 2 (para. 3) de la loi organique n° 44-14 précitée, les règles applicables aux concepteurs des demandes écrites susceptibles d'être transmises au Chef du gouvernement. Nous observons, en effet, l'énoncé de la fonction des pétitionnaires avant la formulation des déterminants de leur statut, ce qui, à notre avis, sert d'identification principale. Toutefois, la préparation du texte de saisine n'est pas, à son tour, exempte de cadrage juridique. Nous étudierons dans un premier temps les éléments de ce cadrage, puis nous analyserons ce qui régit le statut de pétitionnaire dans un second moment.

[20] Ainsi, la préparation de la pétition dépend d'une structuration précise et doit se conformer à un contenu bien délimité. L'organisation du pétitionnement est pensée, tout d'abord, en deux étapes successives : la formation d'un Comité de présentation de la pétition et la désignation de son mandataire. Ce Comité se compose de neuf membres, au moins, choisis parmi les pétitionnaires et dont les réunions se tiennent dans le

respect de la législation sur les rassemblements publics⁸. Cette condition légale justifie ce regroupement des initiateurs de demandes écrites qui ne peuvent agir qu'après avoir déclaré préalablement aux autorités locales leur intention de se rassembler à une date et heure fixes, dans un endroit connu et autour d'un ordre du jour déterminé. Cette déclaration est signée par trois personnes domiciliées dans la préfecture ou province du lieu de la réunion publique, ce que permet de réaliser la constitution du Comité de présentation de pétitions.

[21] L'obligation de créer un bureau formé d'un Président et de deux assesseurs chargés de diriger lesdites réunions se trouve aussi satisfaite. C'est dans cet environnement institutionnel que le Comité peut alors accomplir sa mission de récolte des signatures, ce qui nous semble exiger un travail d'argumentation et de conviction pour obtenir l'adhésion des citoyens présents aux différents rassemblements. Qu'en est-il du choix du mandataire et de son rôle ?

[22] L'article 5 (1^{er} al.) de la loi organique n° 44-14 dispose que « Le Comité de présentation de la pétition se réunit sur convocation d'un ou de plusieurs de ses membres pour choisir un mandataire et son suppléant ». L'énoncé reste silencieux au sujet du procédé de désignation qui est supposé relevé d'un accord ou d'un consensus entre les pétitionnaires. À ce titre, nous pensons que le porteur de l'idée du projet d'initiative serait légitime pour assurer cette fonction et sélectionner son éventuel remplaçant, mais le vote ne serait pas à exclure dans un souci de démocratisation du choix. L'élu assume un rôle de représentation du collectif qui consiste dans la supervision et le suivi de la procédure de présentation de la demande écrite près du Chef du gouvernement. Il joue le rôle de porte-parole officiel du groupe et de seul interlocuteur de ce dernier, d'autant plus qu'il s'occupe de déposer la pétition contre récépissé ou de la soumettre électroniquement. L'issue de l'initiative lui est communiquée directement pour en informer les membres du Comité comme le prévoit l'article 9 de la loi organique. S'esquisse alors une relation bilatérale entre le mandataire et le titulaire du pouvoir exécutif qui questionne le devenir des liens avec les autres pétitionnaires : reposent-ils uniquement sur ce devoir de les tenir au courant de l'évolution du processus ou permettent-ils de discuter de chaque étape pour l'établissement d'une position commune ? L'interrogation n'a pas de réponse juridique explicite, laissant un libre arbitre aux citoyens concernés pour régler les modalités de leur organisation.

[23] Quant au contenu de la pétition, il se reflète dans les critères de recevabilité et d'irrecevabilité (art. 3 et 4). Outre le respect d'un formalisme tenant à la clarté de l'écriture, la rédaction d'une note d'accompagnement exposant les motifs et les objectifs poursuivis ainsi que la présentation de la liste des signataires, différentes matérialités doivent être réunies. En effet, la pétition doit servir un but d'intérêt général et exprimer des exigences, des suggestions ou des recommandations licites. L'illicéité correspond au préjudice causé aux intangibles constitutionnels que sont la religion musulmane, l'unité nationale, la forme monarchique de l'État, le choix démocratique et les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux. S'ajoute au respect de ces constantes fédératrices du Royaume, l'obligation de ne pas toucher à des questions sécuritaires et

de défense, à des affaires tranchées par la justice ou en cours d'examen ainsi qu'à des faits saisis par des Commissions d'enquête parlementaires. Toutefois, l'inacceptation de la demande écrite peut être prononcée à la suite de son examen dans le cas où elle violerait les principes de continuité du service public et de l'égalité pour y accéder ou si elle dispose d'un caractère syndical ou partisan étroit et qu'elle comporte des allégations diffamatoires ou insultantes. Notons qu'aucune sanction n'est mentionnée à ce niveau par le législateur organique, mais les dispositions pertinentes du code pénal restent, selon nous, applicables le cas échéant comme le prévoit l'article 7-2 de la législation portugaise de 1990⁹.

[24] Enfin, la qualité de pétitionnaires n'est réservée qu'aux personnes réputées pouvoir participer à la vie politique nationale. Pour preuve, la jouissance des droits civils et politiques, corrélée à l'inscription sur les listes électorales générales, est une condition *sine qua non* pour s'impliquer dans la préparation d'une pétition. Autrement dit, seuls les citoyens âgés de 18 ans au moins qui sont en état de liberté, en capacité de voter et éligibles à la candidature aux élections peuvent prétendre à l'initiation d'une demande écrite au Chef du gouvernement et, plus généralement, à tous les pouvoirs publics. Cela nécessite donc la détention de la nationalité marocaine car la résidence ne confère pas systématiquement de droits politiques, y compris l'exercice du droit de pétitions. D'ailleurs, si l'article 30 (3^e al.) de la Constitution assujettit la participation des étrangers aux scrutins locaux à la loi, aux Conventions internationales ou à des pratiques de réciprocité, c'est cette dernière condition qui est privilégiée pour justifier l'inapplication de la règle. De plus, le marocain résidant à l'étranger qui choisirait de servir son l'État d'accueil perdrait naturellement ses droits électoraux et, de là, la possibilité d'être pétitionnaire. Ce statut reste *in fine* tributaire de l'intégration au jeu de la démocratie représentative, mais peut-on s'en affranchir pour signer des pétitions ?

1.1.2 L'ADHÉSION CONTRAIGNANTE DES SIGNATAIRES DE PÉTITIONS

[25] L'appréhension des signataires des pétitions est à la fois utile pour comprendre le procédé d'adhésion à cet engagement citoyen et pour situer ceux-ci dans le processus d'interpellation du Chef du gouvernement. Apposer son paraphe en dessous du projet de demande écrite est plus qu'une volonté de soutien de l'initiative ou une reconnaissance formelle de la cause défendue. Cela traduit la montée en généralité d'une question d'intérêt public à travers l'élargissement de la mobilisation autour, mais pourtant sa manifestation est considérée dans son plus simple appareil. Le législateur organique conçoit la signature comme un seuil à fixer et à atteindre pour faire de la saisine des autorités politiques, une action digne de traitement. Cette logique du nombre est censée parachever la fabrication d'une pétition qui a rempli toutes les conditions formelles et substantielles requises, sauf qu'elle s'envisage réellement comme l'élément décisif d'admissibilité. C'est le cas, par exemple, d'une pétition adressée le 14 octobre 2020, par des Marocains résidant en Espagne au sujet de la préparation de la liste des membres de collectivités ethniques de terres collectives situées dans l'est du pays et qui a notamment été rejetée parce qu'elle n'a pas recueilli les 5 000 signatures nécessaires. C'est dire que l'adhésion aux initiatives citoyennes

⁹ Loi n° 43/90 relative à l'exercice du droit de pétition du 10 août 1990 telle que modifiée en 1993, 2003, 2007, 2017 et 2020, en ligne : <https://www.parlamento.pt/sites/FR/Parlament/Documentos/Lei43_90_FR> (consulté le 28 septembre 2023).

peut rapidement mettre fin au pétitionnement, reste à étudier comment elle s'organise juridiquement ?

[26] Les signataires dont il est question ici ne sont pas pétitionnaires, mais des particuliers extérieurs à la confection textuelle de l'initiative à moins qu'ils ne soient les seuls intéressés. La figure du pétitionnaire se confond dans ce cas précis avec celle des citoyens qui soutiennent le projet de demande écrite comme l'illustre expressément l'objet du précédent exemple. Celui-ci est rédigé de manière à identifier le lien direct avec l'intérêt général d'espèce : « De la part des fils de la communauté marocaine en Espagne, membres des collectivités ethniques des tributs *Bani Kil* ». L'identification au problème soulevé semble confirmer cette exception puisque nous relevons l'envoi d'une pétition, le 4 novembre 2020, par des représentants du secteur des fêtes et de l'événementiel, pour attirer l'attention de l'exécutif sur leur exclusion des mesures économiques prises pour faire face aux conséquences du COVID 19. Nous constatons également que la généralisation de cette mise en visibilité de causes catégorielles peut suivre un agenda revendicatif marginal, comme en témoigne le désir de réserver des sièges électoraux aux personnes en situation de handicap (pétition du 22 février 2021). Ces trois exemples non exhaustifs s'écartent du sens minimaliste des soutiens de l'acte pétitionnaire, ce que nous allons tâcher d'expliquer.

[27] L'article 2 (para. 4) de la loi organique n° 44-14 qualifie de « personnes appuyant la pétition » : « Les citoyennes et les citoyens qui expriment leur appui à la pétition en apposant leurs signatures sur une liste dénommée "liste d'appui à la pétition" et qui remplissent les conditions prévues au troisième paragraphe du présent article ». Ceux-ci se distinguent des initiateurs, directement appelés à parapher la demande revendicative, puisqu'ils objectivent leur soutien dans un document à part. Ce document permet de « laisser la trace écrite d'un engagement identifié par un nom, une signature, et souvent une adresse » (CONTAMIN, 2009, p. 418). En effet, la liste d'appui comprend ce triptyque informationnel qui se complète par la mention des numéros des cartes nationales d'identité des concernés, si l'on en croit la définition donnée par l'article 2 (para. 5). Pourtant, la présentation des copies des CNI est exigée par l'article 6 (2^e al.), afin d'assurer, selon nous, la vérification de l'authenticité des signatures. Toutefois, ce formalisme reste peu contraignant comparé à l'obligation de satisfaire aux mêmes règles statutaires imposées aux pétitionnaires (v. *supra*).

[28] Ainsi, est-il indispensable d'être inscrit sur les listes électorales générales pour réussir à marquer son adhésion à une pétition ? Si la jouissance des droits civils et politiques garantit, à elle seule, la capacité des citoyens à exercer leurs droits et libertés, la titularité du droit de vote paraît incohérente à ce niveau. Cette conditionnalité signifie que pour pouvoir s'exprimer et se faire entendre en dehors des échéances électorales, il faut avoir été capable de le faire durant ces moments. Certes, nous admettons l'idée d'un parallélisme qui consisterait dans l'ouverture du droit d'interpellation d'un Chef du gouvernement, vainqueur des élections législatives, à des pétitionnaires qui ont, peu ou prou, participé au scrutin, mais est-ce extensible aux simples signataires ? Ceux-ci interviennent, une fois l'initiative prête, en vue d'accroître arithmétiquement la mobilisation des engagés de la première heure. Bien qu'ils soient naturellement sensibles au thème de la pétition, leur rôle n'est pas promotionnel, prenant la forme de facilitateurs qui agissent en faveur de l'entreprise orchestrée par un

groupe de citoyens désireux d'atteindre le Chef de l'exécutif. La formulation ou la non-formulation d'un choix électoral n'influencera pas leur décision de soutien.

[29] De ce qui précède, la différenciation sémantique des pétitionnaires et des signataires du texte revendicatif n'a d'effet que sur la compréhension des étapes à suivre en la matière. Elle délimite aussi la sphère d'intervention de chacun sans en particulariser le statut. L'harmonisation qui en résulte participe d'une stratégie de dissuasion de tout adhérent au projet d'initiative, sauf qu'elle s'avère inefficace dans la pratique. Nous estimons d'ailleurs que la non atteinte des 5 000 signatures ne résulte pas d'une difficulté procédurale majeure, mais du manque d'intérêt individuel pour la revendication ou la proposition d'espèce, comme peut en témoigner l'exhortation du Chef du gouvernement, le 6 avril 2018, à mieux assurer l'effectivité de la langue arabe dans la vie publique nationale au nom d'un patriotisme reliant l'utilisation du français à un hypothétique suivisme de l'ancienne puissance coloniale. À l'inverse, la pétition du 14 février 2020 portant sur la création d'un fonds de lutte contre le cancer prouve, avec ses 40 608 signataires, qu'il est possible de fédérer un grand nombre de citoyens autour d'une problématique de santé publique commune. Quoi qu'il en soit, ce sont les réponses fermées du Chef du gouvernement qui banalisent le pétitionnement.

1.2 LA RÉPONSE FERMÉE DES POUVOIRS PUBLICS

[30] L'examen des pétitions présentées au Chef du gouvernement n'aboutit que rarement à un traitement considéré favorable. Le rejet des demandes est fréquent par le non-respect des conditions formelles et matérielles exigées, mais les décisions d'acceptabilité sont toujours revêtues de réserves. Les réponses données peuvent induire la recevabilité de l'initiative, ce qui permet au titulaire du pouvoir exécutif d'afficher les actions déjà entreprises en la matière, ou d'irrecevabilité pour souvent justifier l'inexactitude ou l'inopportunité des pétitions. Les issues implicitement ou explicitement négatives de ces dernières relèvent d'un processus de temporalisation bureaucratique conçu par le droit applicable (1.2.1) et conduisant à la disqualification gouvernementale des interpellations citoyennes (1.2.2). L'étude de quelques cas nous dévoilera comment s'esquisse l'asymétrie du fait pétitionnaire dans le réel.

1.2.1 LA TEMPORALISATION BUREAUCRATIQUE DES RÉPONSES

[31] L'élaboration des réponses du Chef du gouvernement suit un cheminement bureaucratique manifestement circonscrit dans le temps court. Elle dépend d'un dispositif mis en place par l'article 9 de la loi organique n° 44-14 et implémenté par voie réglementaire au-delà des six mois prévus par l'article 18 de cette même loi organique. En d'autres termes, le traitement des demandes écrites soumises au titulaire de l'exécutif s'appuie sur l'institution d'une Commission qui se caractérise par une composition, des attributions et des modalités de fonctionnement prévues par le décret n° 2-16-773 du 25 mai 2017¹⁰ – à l'intitulé éponyme –, modifié par le décret n° 2-18-200 du 17 avril 2018¹¹. Cela signifie qu'en vertu de ses compétences normatives, c'est le Chef du gouvernement qui a édicté toutes ces règles le concernant explicitement. Celles-ci reprennent en partie les dispositions énoncées par l'article 9 précité, en y

10 Bulletin officiel du Royaume du Maroc n° 6584 du 6 juillet 2017, p. 791, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2017/bo_6584_fr.pdf> (consulté le 28 septembre 2023).

11 Bulletin officiel du Royaume du Maroc n° 6670 du 3 Mai 2018, p. 1151, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2018/BO_6670_Fr.pdf> (consulté le 28 septembre 2023).

ajoutant des précisions inhérentes aux membres de la Commission, aux méthodes de son travail et aux délais d'examen des pétitions reçues. Soulignons, à ce titre, que l'entrée en vigueur de ce décret est fonction de l'installation de cette dernière intervenue le 17 juillet 2017 et qu'une initiative citoyenne a été présentée antérieurement à sa publication. Tel est le cas de la pétition du 9 janvier 2017 visant la révision du mode de réalisation du projet d'aménagement des deux rives de la vallée de Martil au nord du pays et qui a été déclarée comme insatisfaisant les conditions requises.

[32] S'il est de prime abord important d'analyser les règles de travail de la Commission, s'intéresser à sa composition, en vertu de l'article 2 du décret de 2017, l'est également pour identifier le référentiel axiologique des différents acteurs. Cette Commission peut être présidée par le Chef du gouvernement ou par un ministre suppléant. Ses membres sont les représentants d'autorités gouvernementales que le titulaire de l'exécutif désigne en concertation avec elles. Il s'agit alors, de fonctionnaires, soumis à un pouvoir hiérarchique, doté d'« un savoir spécialisé, fondé sur des compétences et des catégories de jugement spécifiques » (HASSENTEUFEL, 2011, p. 217). Ils forment un collège d'experts qui a reçu, par délégation, un mandat à durée déterminée en vue de proposer la suite à donner aux pétitions retenues. Celui-ci comprend des représentants des secteurs des droits de l'homme, de la justice et des relations avec la société civile, mais aussi des membres des ministères de l'intérieur, des finances et des affaires étrangères, ainsi que la présence d'un administrateur du Secrétariat général du gouvernement (SGG).

[33] À l'évidence, la participation des trois premiers intervenants au traitement des initiatives citoyennes s'explique par leur rôle dans la garantie des droits et libertés des individus, tandis que l'admission des quatre acteurs restants s'avère plus subtile. Le concours d'un représentant des affaires étrangères est nécessaire lorsque les pétitionnaires résident en dehors du Royaume, mais les questions d'intérêt général soulevées peuvent avoir un caractère transversal exigeant une coordination interministérielle. C'est dans cette perspective que le fonctionnaire du SGG va agir dans le but de régler toute problématique qui dépasserait les prérogatives de ses collègues et en vue de leur servir de point d'ancrage. La présence d'un membre du ministère de l'Intérieur est quant à elle appréciable sous deux angles distincts : l'un concerne la validation du statut des concepteurs et des signataires des pétitions en collaboration avec le représentant du département de la justice, et l'autre traduit la centralisation de dossiers divers et variés en son sein. Enfin, l'évaluation de l'impact budgétaire des décisions susceptibles d'être proposées au Chef du gouvernement appartiendra au cadre des finances. Toutefois, nous observons l'absence d'administrateurs mandatés par les ministres de la Santé et de la Solidarité, ce à quoi pourraient remédier les modalités de fonctionnement de la Commission.

[34] En effet, l'article 8 de la loi organique souligne que la Commission est saisie d'une pétition dans les 15 jours suivant son dépôt ou sa réception près du titulaire de l'exécutif. Celui-ci convoque ses membres autour d'un ordre du jour qu'il établit et autant de fois que nécessaire dans les conditions fixées par un règlement intérieur (art. 3 et 8 du décret). À ce titre, nous relevons la consécration de six réunions à la demande écrite tendant à réviser l'article 1 (3^e al.) du décret relatif aux terres collectives, neuf concernant les impacts du COVID 19 sur le secteur des fêtes et de l'événementiel, ou

encore dix portant sur le Fonds de lutte Anticancer. Certes, la Commission s'assure de la satisfaction des critères d'admissibilité des pétitions et donne, le cas échéant, au Chef du gouvernement un avis comportant d'éventuelles mesures à prendre; néanmoins, elle s'appuie sur le rapport dressé par l'un de ses membres. Ce rapporteur dispose de 20 jours pour exposer les raisons d'irrecevabilité de l'initiative citoyenne ou, au contraire, préconiser des actions afin d'en donner suite (art. 9). Il peut, par l'intermédiaire de la Commission, obtenir des administrations et des établissements publics la documentation et les informations qui lui seront utiles, dans un délai de 15 jours (art. 7 et 15). La consultation d'autres autorités gouvernementales n'est pas prohibée, s'effectuant sur invitation à assister aux réunions. Ainsi, nous pensons que le ministre de la Santé a été consulté pour examiner la pétition de lutte contre le cancer, même si l'approche financière y a prédominé.

[35] Cependant, l'article 10 du décret soumet la formulation de l'avis de la Commission à un régime décisionnel déterminé par le règlement intérieur. Si, à notre connaissance, aucune communication n'a encore été faite au sujet de l'élaboration de ce texte, cette disposition indique l'existence de conditions de majorité et de quorum. Elle n'énonce pas l'attribution ou la non-attribution d'un droit de vote au Président de la Commission, ni dans quel cas il ferait valoir une voix prépondérante. Cela dit, le Chef du gouvernement conserve, selon l'article 11 de la loi organique, la faculté de statuer en dernier ressort sur le contenu de la pétition et d'informer son mandataire de son issue. Issue qui se fonde essentiellement sur l'avis qui lui a été transmis dans le mois suivant la saisine de la Commission, mais qui n'est pas toujours entourée de garanties temporelles. L'article 10 de la loi organique affirme qu'en cas d'irrecevabilité du projet d'interpellation, le Chef de l'exécutif doit le faire savoir, par décision motivée, à son mandataire dans un délai de 30 jours. En revanche, en cas d'acceptation, l'article 11 (2^e al.) n'assortit d'aucun échéancier précis ce devoir d'information écrite. Constatons, à ce titre, que le Chef du gouvernement a formellement exprimé sa réponse au mandataire de la pétition pour la lutte anticancer, au cours d'une réunion organisée le 28 septembre 2020¹². Toutefois, nous remarquons toujours la disqualification des interpellations citoyennes.

1.2.2 LA DISQUALIFICATION GOUVERNEMENTALE DES INTERPELLATIONS CITOYENNES

[36] Les réponses du Chef du gouvernement objectivent des décisions prises par les membres de la Commission des pétitions qu'il préside par principe. Elles naissent d'une interaction entre acteurs multiples et de la mobilisation de ressources matérielles diverses. Les avis sur lesquels elles s'expriment ont par essence un caractère consultatif, mais est-ce vraiment le cas ? Ceux-ci sont obligatoirement transmis au titulaire du pouvoir exécutif qui s'y réfère systématiquement pour justifier ses décisions de recevabilité et d'irrecevabilité. L'inacceptation des demandes écrites n'est plus une simple proposition du rapporteur de la Commission, mais un fait qui s'impose sans possibilité de recours et qui semble constituer la norme. Les pétitions traitées débouchent toutes sur des verdicts négatifs bien qu'elles soient officiellement considérées comme recevables : l'irrecevabilité peut être expresse ou se révéler

12 Lutte anticancer : la « Pétition pour la vie » poursuivra le combat "sous d'autres formes", en ligne : <<https://www.mapnews.ma/fr/actualites/social/lutte-anticancer-la-p%C3%A9tition-pour-la-vie-poursuivra-le-combat-sous-dautres-formes>> (consulté le 28 septembre 2023).

inductive. Quoi qu'il en soit, une disqualification gouvernementale s'observe au travers des réponses adressées aux mandataires, comme nous allons le découvrir à travers l'exemple de l'initiative de révision de l'article 1 (3^e al.) du décret régissant les terres collectives.

[37] Les terres collectives sont la propriété de groupes d'habitants, ayant la même origine et appartenant à la même ethnie, qui disposent du droit d'usufruit et de jouissance dans le cadre d'une tutelle assurée par le ministère de l'Intérieur. Le décret n° 2.19.973 du 9 janvier 2020¹³ consacre, notamment, les procédures d'élection des représentants des différents ayants droit en soumettant l'élaboration de la liste de ces derniers à un critère de résidence. Critère dont l'abrogation est au cœur d'une pétition adressée au Chef du gouvernement le 15 janvier 2021. Des motivations sociales accompagnent l'argumentation juridique avancée, ce qu'écarte le titulaire du pouvoir exécutif au nom de l'autorité absolue de l'avis de la Commission et de la position du ministre de l'Intérieur. Les pétitionnaires allèguent la liberté de circulation et le droit de propriété reconnus par les articles 24 et 35 de la Constitution marocaine et par les instruments conventionnels des droits de l'homme ratifiés par le Royaume, ainsi que l'obligation de bannir toutes les formes de discrimination. Ces normes sont contredites et violées par la consécration de ce critère de résidence qui signifie l'exclusion de tout ayant droit vivant en dehors du territoire de la terre collective, pourtant, les principes d'imprescriptibilité, d'inaliénabilité et d'insaisissabilité des biens s'y opposent. Ce plaidoyer citoyen invoque également l'inobservation du Code des droits réels qui n'adosse pas la jouissance et l'usufruit à une quelconque résidence, ainsi que l'injustice sociale et l'atteinte à la parité qui en résultera. Notons, enfin, que la migration de certains ayants droit découlait de leur précarité socioéconomique et de leur droit à rechercher les conditions d'une vie digne.

[38] Partant, les pétitionnaires demandent la suppression de ce critère de résidence et le maintien exclusif des conditions de majorité et d'appartenance à la collectivité ethnique pour constituer la liste des ayants droit. Cependant, l'attitude du Chef du gouvernement révèle son désir de supériorité et de contradiction des citoyens. L'irrecevabilité qu'il est censé motiver se transforme en une tentative de correction de simples points de vue, comme s'il s'agissait d'exercer un droit de réponse visant le rétablissement de vérités dévoyées. Cette posture, quelque peu professorale, consiste à nier catégoriquement l'exclusion de tout homme ou femme sauvegardant un lien d'appartenance avec la collectivité ethnique, qu'il habite sur le territoire de la terre collective, y ait une présence régulière ou y exploite directement une parcelle. Or, cette interprétation restrictive va dans le sens des motifs présentés dans le texte de son interpellation parce qu'elle priverait de leurs droits les membres géographiquement éloignés pour des raisons personnelles. Cette réfutation alambiquée ne nous semble pas complètement assumée, car se présentant comme faisant partie des données du ministère de l'Intérieur, ce qui laisserait supposer la non maîtrise du dossier par le titulaire de l'exécutif. Celui-ci va finalement se résoudre à vanter l'utilité du décret en cause, en mettant l'accent sur la meilleure gestion des terres collectives et leur entretien, ainsi que la participation des femmes aux affaires de leurs collectivités

13 Bulletin officiel du Royaume du Maroc n° 6849 du 20 janvier 2020 (version arabe), p. 321, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/BO/2020/BO_6849_Ar.pdf> (consulté le 28 septembre 2023).

ethniques. Cela étant, il n'hésite pas à rappeler que les ayants droit peuvent s'adresser aux tribunaux compétents pour exprimer leur éventuel mécontentement au sujet de l'affaire et non de la pétition en elle-même.

[39] En définitive, cette disqualification gouvernementale des pétitions vise l'évacuation de préoccupations vitales pour de nombreux marocains. Elle sanctuarise la croyance en le mythe du citoyen ordinaire incapable de convaincre, de décider pour lui-même et de se positionner en faveur de questions à réel intérêt. Le Chef du gouvernement ignore que tout individu qui s'engage librement dans la défense d'une cause est bien informé des enjeux et problématiques qui la sous-tendent et inscrivent sa mobilisation dans le marbre (BLONDIAUX, 2007, p. 125). L'encadrement pédagogique des pétitionnaires reste aujourd'hui l'exception, plutôt que la règle, comme l'illustre l'invitation à présenter une motion législative en conclusion à l'irrecevabilité de la demande écrite revendiquant des sièges électoraux aux personnes en situation de handicap. L'importance de cette disqualification est telle que nous percevons son renouvellement sous d'autres variantes qui consolident la construction d'un fait pétitionnaire moins participatif et plus consultatif. Le rapport savant/profane continue son œuvre décisionniste et technocratique (HASSENTEUFEL, 2011, p. 218-219), mais sans compter sur la capacité d'adaptation des pétitionnaires.

2. LE GLISSEMENT CONSULTATIF DU PÉTITIONNEMENT

[40] L'exercice du droit de pétition ne s'épuise pas avec la saisine du Chef du gouvernement, parce qu'il est supposé développer un échange organisé autour de problématiques choisies par les citoyens. Généralement infructueux, cet échange débouche sur une sélection des questions pouvant recevoir une réponse politique. Une réponse tournée vers la légitimation de l'action publique du moment et minimisant l'admission d'acteurs non institutionnels à l'image des particuliers et des associations. L'officialisation du pétitionnement aurait dû jouer cette fonction d'intégration par l'acculturation de pratiques de démocratie participative, sauf qu'elle s'affirme sous un plan consultatif impulsé par le titulaire de l'exécutif. Cette reconversion ontologique nous sert de point de départ pour apprécier cette jeune expérience marocaine, puisque nous chercherons à comprendre son effectivité contestable (2.1) et son efficacité communicationnelle (2.2). L'acte pétitionnaire survit grâce à des significations et des usages en évolution.

2.1 L'EFFECTIVITÉ CONTESTABLE DE LA PRATIQUE PÉTITIONNAIRE

[41] Notre évocation de la notion d'effectivité ne refuse pas son rattachement à une conception impérativiste du droit, mais se joint à son appréhension phénoménologique la définissant telle un « modèle pour l'action ». Lorsque nous nous plaçons du point de vue du Chef du gouvernement, nous pensons que la pratique pétitionnaire marocaine absorbe cette acception répressive qui consiste dans « la conformation du comportement des individus au prescrit de la règle » (LEROY, 2011, p. 721). Par contre, nous relevons chez les pétitionnaires un attrait plus vif pour la perception axiologique, correspondant à « la capacité de la règle à orienter le comportement de ses destinataires dans le sens souhaité par le législateur » (OST et VAN DE KERCHOVE, 2002, p. 329). Cette opposition de sens permet d'affirmer le caractère contestable de

l'effectivité du pétitionnement qui oscille entre application nuancée des normes juridiques (2.1.1) et absence d'effets sociaux tangibles (2.1.2). Nous comprendrons ainsi la rigidité des usages gouvernementaux et leur mutabilité citoyenne.

2.1.1 L'APPLICATION NUANCÉE DES NORMES JURIDIQUES

[42] L'insatisfaction des conditions nécessaires pour présenter une pétition signifie évidemment le non-respect des règles les énonçant. Elle se traduit logiquement par la sanction des solliciteurs du titulaire de l'exécutif qui doivent supporter le rejet courtois de leur demande écrite. Le refus de statuer sur celle-ci, ou simplement d'y donner suite, s'exprime dans un langage de remerciement, de reconnaissance et d'intéressement dépourvu d'effet. Son utilité, hormis l'obéissance aux codes de la correspondance administrative, questionne l'application des normes en vigueur et ce qu'elle suscite comme réaction chez le Chef du gouvernement. Faut-il en déduire que la porte d'une prise en charge de la cause défendue ou du problème publicisé aurait pu s'ouvrir si toutes les circonstances étaient réunies ? La réponse positive serait accablante pour les auteurs et les signataires des pétitions, sauf qu'elle engage également les responsables du traitement de celles-ci. Nous sommes d'avis que l'interprétation flexible des règles, et surtout leur non-exploitation organiciste et algorithmique, conduirait à la réussite des interpellations. Cependant, le factuel est tout autre, privilégiant la lettre à l'esprit du droit en y opérant de délicates différences à la carte.

[43] En effet, comme le confirment les réponses données aux diverses initiatives citoyennes, c'est la conformité aux critères formels de recevabilité qui offre une chance pour leur examen. L'aval de la Commission des pétitions signifie que les participants jouissent de leurs droits civils et politiques, sont inscrits sur les listes électorales générales, ont présenté une copie de leur Carte nationale d'identité (CNI) et que les 5 000 signatures ont été atteintes. Autrement dit, cette totalité doit entièrement être observée pour déverrouiller ce premier filtre et se pencher sur le contenu du texte revendicatif. Plus encore, cette pétition n'accéderait à la vie juridique que si sa fonctionnalité est irréversiblement garantie. Nous admettons alors que le manquement au nombre de soutiens exigé serait fatal au processus pétitionnaire, mais qu'en est-il de la transmission incomplète des CNI ? La Commission invalide la saisine relative aux listes des membres de la collectivité ethnique de *Bani Kil* pour ces deux raisons, prouvant la prévalence d'une lecture strictement abstraite des vérifications. Or, la demande écrite est un corps unique qui cesse d'agir lorsque les signatures font défaut, rendant obsolète le contrôle de leur authenticité. Cette vision ne nous paraît donc pas partagée au vu de ce signalement, tandis qu'il serait bien utile si une forte adhésion à l'initiative se faisait remarquer. L'enjeu serait de savoir si l'absence de quelques copies de CNI bloquerait une pétition largement suivie ou exciperait-on de l'article 7 du décret de 2017 pour obtenir du mandataire des éclaircissements substantiels et requérir un complément de dossier.

[44] Par ailleurs, le succès au test d'admissibilité du projet d'interpellation n'est pas un gage de sa recevabilité. L'échec à l'épreuve matérielle entraîne l'irrecevabilité définitive au motif que l'objet présenté est inadapté à son paratexte. En d'autres termes, la pétition peut être formellement acceptable avec un fond inacceptable et inversement. Le cas de l'attribution de quotas aux personnes en situation de handicap pour en assurer la représentativité électorale est particulièrement intéressant en la matière. Le

Chef du gouvernement déclare son incapacité à statuer sur les revendications formulées, car leur contenu ne correspond pas au domaine réservé au pétitionnement, proposant leur insertion dans une motion législative à la condition de se dépêtrer des exceptions prévues par la législation d'espèce. Celles-ci prohibent toute contribution normative qui aurait une incidence sur les lois organiques, ce qu'englobent les questions électorales. À ce titre, nous émettons l'hypothèse selon laquelle les promoteurs de cette saisine ont vu dans l'application de la loi organique n° 44-14 le seul moyen pour contourner pareilles interdictions et parvenir à cibler directement le titulaire de l'exécutif. L'argument de l'ignorance n'a, une fois de plus, pas de valeur, sachant que ce même Chef du gouvernement se déjuge régulièrement en concluant implicitement à l'irrecevabilité de pétitions qu'il reconnaît comme recevables à l'instar de celle montrant sa disqualification d'exigences collectives (v. *supra*) ou de celle inhérente à la création du Fonds de lutte contre le cancer. Il retient le bienfondé de son interpellation en proposant des mesures générales qui transcendent le particularisme visé par les citoyens (v. *infra*).

[45] En outre, des ambiguïtés définitionnelles ne sont pas soulevées par la Commission des pétitions. L'irrecevabilité d'une demande écrite peut être prononcée, par exemple, si le contenu de ses revendications, propositions ou recommandations s'avère diffamatoire ou revêt un caractère syndical étroit. La diffamation est un acte pénalement condamnable par les tribunaux et son identification ne nous semble pas dépendre des compétences du représentant du ministère de la Justice, à moins qu'il ne la présume, paradoxalement, dans un texte poursuivant un but d'intérêt général. Cette notion de « but d'intérêt général » est aussi problématique, puisqu'elle interroge la capacité du Chef du gouvernement à répondre à l'ensemble des préoccupations qui lui parviennent, nonobstant leur étendue géographique. Nous supposons, faute d'une réponse détaillée, que le rejet, en 2018, d'une pétition concernant la construction d'une installation hydraulique dans la province de Boulemane, à l'est du pays, s'explique par le non-respect du formalisme requis, mais n'aurait-on pas considéré également que l'objectif visé a une envergure territoriale partagée entre l'État et le conseil régional ? Cependant, le caractère corporatiste des demandes des acteurs de l'événementiel n'a pas de portée syndicale, car émanant de la sphère privée en situation de crise sanitaire mondiale.

[46] Enfin, la nature des exigences formulées par les pétitionnaires excède souvent le format imposé par la loi organique. S'adresser au titulaire de l'exécutif prime sur la manière envisagée, sauf que l'ambition citoyenne n'est pas comprise en tant que telle. L'inacceptation des revendications, jugées recevables, repose fondamentalement sur la considération littérale de la note présentant les motifs et les objectifs poursuivis, ce qui facilite le prononcé de leur infaisabilité. Pourtant, l'analyse attentive de certaines demandes écrites, de surcroît invalidées, postule le recours au registre de la requête, de la doléance ou de la plainte. Dans ces cas, le Chef du gouvernement est tenu, selon l'article 4 (3^e al.) de la loi organique, d'envoyer la pétition d'espèce aux instances constitutionnelles et d'en informer son mandataire dans un délai de 10 jours. Cette disposition devrait rendre effective la volonté parlementaire d'instituer une arène d'écoute des citoyens en offrant à l'exécutif le luxe de rapporter les soucis de leurs administrés aux autorités compétentes. L'inutilisation de cet énoncé, afin d'aider les ayants droit de la collectivité ethnique de *Bani Kil*, montre une préférence politique pour

le rejet. Dès lors, la représentation algorithmique des normes applicables s'en trouve consolidée car si, et seulement si, les pétitionnaires obéissent au formalisme prescrit, le gouvernement pourra prétendre avoir examiné d'un bon œil leurs demandes.

2.1.2 L'ABSENCE D'EFFETS SOCIAUX TANGIBLES

[47] L'attribution d'effets sociaux tangibles aux pétitions n'incombe pas uniquement à leurs auteurs. Cette imputation quelque peu simpliste ne nous convainc pas parce qu'elle s'expliquerait de deux façons commodes : l'une renverrait à la non-assimilation des règles juridiques par les citoyens et l'autre mettrait en avant leurs dimensions contraignantes. Or, il existerait une troisième voie plus judicieuse qui opérerait pour l'établissement d'une relation finaliste entre les composantes de l'acte pétitionnaire et les réponses données par le Chef de l'exécutif. Ce nouveau chemin crée un cadrage méthodologique qui permet d'observer l'influence du décideur sur la participation citoyenne et ce, quelle que soit son issue. D'ailleurs, plutôt que d'illustrer notre raisonnement par un exemple négatif, nous avons choisi un cas de figure réputé s'être conclu au profit des pétitionnaires en vue d'attirer l'attention sur la rhétorique gouvernementale d'espèce. Celle-ci présente les exigences des sociétaires du secteur des fêtes et de l'événementiel, en période de COVID 19, comme entièrement satisfaites, sauf que leur engagement n'a pas eu de conséquences réelles.

[48] La pétition présentée au Chef du gouvernement le 4 novembre 2020 part du constat selon lequel l'exécutif ne s'est soucié que des seules activités structurées dans son plan socioéconomique de relance post-confinement. Les mesures prises entendent réduire l'impact de la pandémie sur les ménages et faire face au ralentissement d'activités en ces temps difficiles. Elles excluent – tandis que des restrictions s'appliquent toujours – les travailleurs du secteur des fêtes et de l'événementiel qui exercent des métiers informels et se trouvent privés de revenus. Ce sont des serveurs, des cuisiniers, des musiciens, etc. dont la précarité quotidienne s'est transformée en dénuement pour leurs familles depuis que les rassemblements sont limités et l'organisation des cérémonies et des mariages suspendue. Ce contexte sanitaire international a augmenté les dettes des entreprises et leur incapacité à les honorer, entraînant notamment le non-paiement de loyers et des ordres d'expulsion. À ce titre, les pétitionnaires dénoncent, comme motifs de leur saisine, l'absence d'un soutien financier et juridique contrairement à d'autres branches d'activités, l'intervention de plusieurs acteurs sans identification du bon interlocuteur et l'invisibilité du futur. C'est pourquoi, ils demandent le versement d'une aide pécuniaire aux personnes touchées, la définition de solutions crédibles pour la reprise des activités, l'amnistie fiscale pendant cette crise et l'octroi d'incitations financières pour régulariser l'informel.

[49] En réalité, la réponse du titulaire du pouvoir exécutif comporte un discours rassurant et optimiste qui ne coïncide pas avec la teneur spécifique des revendications transmises. Dans son courrier du 2 juin 2021, il annonce au mandataire de la pétition qu'il lui plaît d'observer que les buts de la pétition ont déjà été atteints, grâce aux actions menées en concertation avec la Commission de veille économique créée pour résorber l'effet de la pandémie. L'approche participative prônée a permis d'établir un programme adapté au secteur des fêtes et de l'événementiel qui se traduit par le maintien des emplois; l'allègement des dettes des entreprises dans les limites fixées par la loi de finances de 2021 et le report des charges sociales dues à la Caisse

nationale de sécurité sociale (CNSS) au 31 mars 2021; le versement d'une indemnité de 2 000 dirhams pour les salariés et les stagiaires enregistrés à la CNSS entre le 1^{er} septembre 2020 et le 30 juin 2021; la généralisation de l'assurance maladie obligatoire aux familles des travailleurs, etc. Le Chef du gouvernement s'engage aussi à restructurer le secteur et à régulariser son économie souterraine conformément à la loi n° 50-17 relative à l'exercice des activités de l'artisanat¹⁴. Toutes ces mesures demeurent générales, conditionnées et/ou incohérentes.

[50] Ainsi, lorsqu'ils décident de s'investir dans un processus pétitionnaire à l'issue incertaine, ces citoyens cherchent la défense d'un intérêt catégoriel préoccupant de nombreux Marocains. Parfaitement au courant des décisions prises, ils espèrent faire bénéficier les personnes marginalisées, au travail intermittent, d'actions appropriées à leur statut précaire. Nous remarquons dans cette perspective que ces attentes particulières ont été vidées de leur essence par l'exécutif qui choisit d'y appliquer un référentiel global. Or, cette représentation ne profiterait qu'à la minorité inscrite à la CNSS, ce à quoi les pétitionnaires ont souhaité remédier. De même, le soutien accordé aux entreprises s'insère dans un temps court déterminé par les règles budgétaires existantes, ce qui ne répond pas au déficit de visibilité sectoriel pointé par cette interpellation. Enfin, il est curieux et incohérent d'associer, en l'absence d'actes réglementaires d'application, les activités des fêtes et de l'événementiel à celles de l'artisanat afin de gérer un problème immédiat. À ce titre, notons simplement que le décret n° 2.21.991 établissant la liste de ces activités n'a été édicté que le 4 janvier 2022 et qu'il semble y intégrer le secteur dans la vague catégorie des services traditionnels de l'organisation et de la restauration festive¹⁵.

[51] De ce qui précède, nous pouvons saisir la non-réalisation des demandes citoyennes. La formulation de réponses standardisées dans un style informationnel constitue le principe gouvernemental en la matière. Ne visant pas à produire des effets désirés par les pétitionnaires, elle affiche le maintien d'un *statu quo* d'ensemble au regard de l'urgence socio-temporelle. Le pétitionnement appelle des décisions rapides et efficaces, sauf qu'il devient un outil consultatif entre les mains du Chef du gouvernement. L'ineffectivité qui résulte de cette absence de conséquences réelles ne dissuade pas les citoyens parce qu'ils veulent se faire connaître et se montrer pacifiquement près de l'exécutif. La pratique pétitionnaire peut donc générer une efficacité communicationnelle.

2.2 L'EFFICACITÉ COMMUNICATIONNELLE DE LA PRATIQUE PÉTITIONNAIRE

[52] L'efficacité pose la question de l'adéquation ou de l'inadéquation des règles juridiques et de leurs usages aux finalités souhaitées ou dévoilées au fur et à mesure de la pratique (MINCKE, 1998, p. 132). Elle suppose de dégager le sens qu'attribuent concrètement les citoyens au droit de pétitions et d'y superposer la perception qu'en garde le Chef du gouvernement. L'enjeu étant de comprendre ce qui reste et compte dans la pratique pétitionnaire chez ces deux acteurs à partir d'une restitution de leurs

14 Bulletin officiel du Royaume du Maroc n° 7054 du 6 Janvier 2022, p. 4, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/FR/2873/2022/BO_7054_Fr.pdf> (consulté le 2 octobre 2023).

15 Bulletin officiel du Royaume du Maroc n° 7056 du 13 Janvier 2022 (version arabe), p. 155, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/AR/3111/2022/BO_7056_Ar.pdf> (consulté le 2 octobre 2023).

attentions et buts axiologiquement divergents. La transformation du pétitionnement est telle qu'elle ne se présente plus comme un dispositif d'interpellation collectif; elle traduit le besoin social d'atteindre un titulaire du pouvoir exécutif (2.2.1) confronté à la nécessité politique d'interagir avec le citoyen (2.2.2). L'aspect communicationnel de cette efficacité s'exprime dans cet horizon, plus ou moins radicalisé, qui met l'accent sur la responsabilisation du Chef du gouvernement, plutôt que sur la prise en charge de nobles revendications.

2.2.1 LE BESOIN SOCIAL D'ATTEINDRE LE CHEF DU GOUVERNEMENT

[53] L'exercice du droit de pétitions n'est pas une fin en soi. C'est un répertoire de mobilisation collective auquel recourent des citoyens indéniablement dotés d'un double capital social et symbolique. Ceux-ci n'agissent pas nécessairement dans le cadre d'une satisfaction minimale ou à la marge de revendications, de propositions ou de recommandations, mais comme des militants voulant établir un lien avec les lieux du pouvoir. L'usage du pétitionnement renferme une efficacité factuelle (MINCKE, 1998, p. 132) qui s'affirme dans l'intention de médiatiser un engagement de longue haleine sous la forme d'une prise de parole organisée. Nous désignons par prise de parole, à la suite d'Albert O. Hirschman :

[...] toute tentative visant à modifier un état de fait jugé insatisfaisant, que ce soit en adressant des pétitions individuelles ou collectives à la direction en place, en faisant appel à une instance supérieure ayant barre sur la direction ou en ayant recours à divers types d'actions, notamment ceux qui ont pour but de mobiliser l'opinion publique. (cité par FERRATON et FROBERT, 2017, p. 58)

[54] La saisine du Chef du gouvernement s'expliquerait par son statut au sommet de l'exécutif et serait alors fonctionnelle à raison de trois finalités différentes – parallèle à d'autres moyens de mobilisation – que nous allons étayer par des exemples.

[55] Tout d'abord, l'interpellation du titulaire de l'exécutif entend permettre l'identification et la publication d'une question de santé publique. C'est ainsi, que Omar Cherkaoui, un professeur de droit constitutionnel, a initié une pétition pour la création d'un fonds de lutte contre le cancer dont il sera en définitive mandataire. S'il ne dénonce pas clairement la politique étatique d'espèce, le texte revendicatif dresse un bilan des actions effectuées afin d'en légitimer son objet. Il s'agit de mettre en place un Compte spécial du Trésor (CST) et particulièrement un Compte d'affectation spéciale dans les termes fixés par l'article 29 de la loi de finances de 2020¹⁶. Celui-ci autorise le Gouvernement, et seulement en cas d'urgence ou de nécessité absolue ou en cas d'imprévu, à créer des CST par décret. En effet, les pétitionnaires exigent cet acte réglementaire afin de financer la totalité des dépenses de soins pour tous les malades, de généraliser les structures hospitalières et d'accueil dans tout le pays, d'améliorer l'indemnisation du corps médical, d'élaborer une cartographie sanitaire et de développer les études et la recherche. Ils ajoutent que cette budgétisation permettra la définition des critères d'éligibilité du soutien financier découlant du fonds créé et la simplification des procédures pour cibler localement les populations.

16 Bulletin officiel n° 6838 bis du 14 décembre 2019, p. 2396, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2019/BO_6838-bis_Fr.pdf> (consulté le 3 octobre 2023).

[56] Cependant, si cette demande écrite a été la première à être jugée recevable, elle n'a pas été suivie d'effet. Le titulaire de l'exécutif regrette l'impossibilité d'accéder aux attentes des signataires en raison de contraintes financières liées à l'existence de crédits annuels alloués à la lutte contre le cancer dans le budget sectoriel de la santé. Dès lors, nous pensons que le but de l'initiative citoyenne comporte une part de mise en visibilité du renoncement idéologique du Parti de la justice et du développement, présidé par Saad Dine El Otmani, Chef du gouvernement de l'époque. Cette formation partisane qui s'est profondément souciée du sort des personnes pauvres et démunies avant d'exercer le pouvoir, ne semble pas tenir ses promesses. D'ailleurs, la pétition du 14 février 2020 provient d'individus qui, ne partageant pas leurs convictions islamistes et leurs politiques publiques, sont parvenus à endommager leur crédit populaire. Notons, toutefois, que l'Association marocaine des droits humains a vivement dénoncé la tentative de récupération politique de cette cause cruciale pour de nombreux citoyens, ce que nous assimilons à une instrumentalisation pieuse pour critiquer la classe partisane et couvrir d'opprobre le Gouvernement¹⁷. La pétition peut, de ce point de vue, être à l'origine d'un processus de scandalisation.

[57] Ensuite, la pétition sert à la défense d'une cause particulière non considérée par les pouvoirs publics. C'est le cas d'une demande écrite visant la réservation d'un quota de sièges pour les personnes en situation de handicap lors des élections législatives et locales. Portée, en qualité de mandataire, par le para-taekwondoïste Abdenour El Fedayni, elle ambitionne une présence politique accrue des Marocains à besoins spécifiques. Certes, nous avons précédemment abordé l'irrecevabilité de cette initiative citoyenne et l'intérêt d'éviter la formulation d'une motion législative, mais nous sommes restés silencieux au sujet de son opportunité. Si elle a été présentée le 22 février 2021 au Chef du gouvernement, nous constatons sa promotion via la presse nationale dès le 10 février, soit au moment de son lancement¹⁸. Le contexte n'est nullement anodin car cette soumission est survenue la veille de l'examen en Commission du projet de loi organique modifiant et complétant la loi organique relative à la Chambre des représentants et ce, en prévision du double scrutin général et territorial du 8 septembre 2021. De plus, ce nouveau texte validera le changement du mode de calcul du quotient électoral en le basant désormais sur le nombre d'inscrits sur les listes électorales générales et non plus sur le suffrage exprimé.

[58] Partant, d'aucuns verraient dans cette pétition les prémices d'un échec annoncé puisqu'elle ne s'adresserait pas au bon interlocuteur et que les parlementaires seraient entièrement focalisés sur le bouleversement de la future législation. Or, nous n'adhérons pas à cette argumentation « mainstream » pour deux raisons principales : la probabilité selon laquelle Saad Dine El Otmani mobiliserait les élus de son parti à la Chambre des représentants pour amender le texte débattu dans le sens souhaité par les pétitionnaires et le versement de cette interpellation dans une logique d'alerte citoyenne révélant l'indifférence politique pour la question. L'irrecevabilité de cette saisine infirme notre première raison, mais n'écarte pas la seconde qui reste valable au

¹⁷ Nous renvoyons pour plus de détails au lien suivant : <<https://fr.hespress.com/121582-traitement-du-cancer-lamdh-tire-la-sonnette-dalarme.html>> (consulté le 3 octobre 2023).

¹⁸ Nous recommandons l'article de l'Agence Maghreb Arabe Presse, en ligne : <<https://www.mapnews.ma/fr/actualites/social/elections-2021-une-p%C3%A9tition-pour-une-pr%C3%A9sence-politique-accrue-des-personnes-en>> (consulté le 3 octobre 2023).

vu de l'organisation ultérieure, en pleine campagne, de forums de discussion qui plaident pour une meilleure accessibilité au processus électoral.

[59] Enfin, la saisine du Chef du gouvernement est une incitation à résoudre des problèmes socioprofessionnels. L'exemple de la pétition inhérente à l'impact du COVID 19 sur le secteur des fêtes et de l'événementiel illustre cette dernière configuration. Nous avons déjà étudié comment l'exécutif n'a pas réellement donné de suite aux demandes exprimées, mais nous voulons insister sur la portée de celles-ci. S'il ne fait pas de doute que la situation de crise a déterminé l'action revendicative, elle s'érige en une temporalité idoine pour mettre à l'ordre du jour des préoccupations structurelles. L'enjeu majeur de la régularisation des activités informelles a été ciblé par les pétitionnaires afin de susciter une réaction gouvernementale de base. Celle-ci, quoiqu'essentiellement normative et bureaucratique (*v. supra*), ne s'est pas faite attendre, reconnaissant même aux dirigeants du secteur un statut de partenaire stratégique. C'est dire qu'à titre très exceptionnel, la pétition pourrait déboucher sur une promesse de codécision, ce qui demeure particulièrement lointain, sous l'influence de la fiction du citoyen ordinaire et docile qui se suffirait d'un contact minimum avec les décideurs.

2.2.2 LA NÉCESSITÉ POLITIQUE D'INTERAGIR AVEC LE CITOYEN

[60] Le pétitionnement est un outil social à disposition des citoyens qui en sont titulaires en droit, mais qui dépendent en fait du bon vouloir du Chef du gouvernement. Celui-ci reconnaît cette consécration constitutionnelle sans pour autant la doter de l'« opposabilité renforcée » (CHAVRIER, citée par DUVAL, 2020, p. 149) qui ressort des normes prescrites. Les usages contrastés qui se dégagent de la réception de ces énoncés juridiques réduisent l'acte pétitionnaire à des questions écrites, considérées neutres, auxquelles il devrait répondre en s'appuyant sur les données présentées par la Commission interministérielle compétente. L'obligation de satisfaire les demandes citoyennes se dénature alors, pour n'être qu'une nécessité politique d'interaction avec un mandataire réputé profane. Elle prend forme, comme nous le développerons, dans l'affichage d'une démocratie de proximité fondée, paradoxalement, sur un pouvoir de non-décision et déterminée, inexorablement, par une logique stato-centrée. Les réponses du titulaire de l'exécutif mettent en scène la figure du consultant qui étudie de potentiels projets publics et tente de convaincre par la promotion de réalisations antérieures dont il est certain qu'elles ne lui sont pas apparentées.

[61] En effet, lorsqu'il s'adresse aux mandataires des différentes interpellations citoyennes, Saad Dine El Otmani fait preuve d'une certaine félicité. Nous relevons l'expression constante d'un vocabulaire qui démontre son approbation du choix de la pétition et ce qu'il signifie comme attachement des Marocains à rendre effective la démocratie participative. Cependant, s'il permet d'établir un contact avec les pétitionnaires, ce langage joue principalement un rôle d'atténuation des issues explicitement ou implicitement défavorables. Celles-ci contestent le recours à cette forme de saisine en dévoilant l'inutilité d'y consacrer une politique publique ou en indiquant son inadaptation aux buts recherchés. Ces deux situations rappellent respectivement le non-aboutissement des pétitions relatives à la lutte anticancer et à la représentativité politique des personnes à besoins spécifiques, ce qui rompt avec le désir d'une quelconque proximité. Cependant, il n'est pas question de négliger

l'apparente diffusion de cette proximité selon « une dimension politico-administrative en évoquant une communication et une écoute réciproque entre gouvernants et gouvernés » (BACQUE, REY et SINTOMER, 2005, p. 12). À ce titre, l'invitation du professeur Omar Cherkaoui pour l'informer de vive voix de l'insuccès de son initiative (v. *supra*), s'inscrit du point de vue gouvernemental dans ce cadre, sauf que son intention de continuer le combat par d'autres moyens ne le corrobore pas. L'affichage d'une démocratie de proximité serait un palliatif discursif pour crédibiliser chaque indécision.

[62] S'il est généralement admis qu'au sein du pouvoir politique, « la non-décision relève en réalité d'une stratégie bien pensée » (CLAESSENS, 2016, p. 11), sa signification n'est pas univoque et peut générer des effets pervers pour son auteur. Le choix de ne pas statuer sur une pétition en constitue le bon exemple, d'autant plus que l'indécision reste couverte par l'absence de recours juridictionnel contre elle. Il n'en demeure pas moins que le Chef du gouvernement est tenu de la motiver, ce qui suppose la clarification des causes et/ou circonstances d'espèce. Reprenons dans cette perspective la justification présentée pour invalider la création d'un fonds de lutte contre le cancer et qui se rapporte à l'existence de crédits déjà alloués dans le budget sectoriel de la santé. En clair, des décisions à caractère prévisionnel peuvent faire obstacle à des initiatives futures lorsqu'elles les précèdent. L'option d'une rectification de ces crédits n'est guère envisagée, tandis que l'activation du régime d'urgence proposé a été écartée sans aucune explication. S'ensuit, le sentiment selon lequel, le titulaire de l'exécutif agit en parfaite connaissance de toutes les éventualités faisant sens; sa rationalité instrumentale coïncide avec l'ensemble des politiques publiques en cours. L'indécision endiguerait facilement le risque d'incohérence, à l'heure où d'importants chantiers sont mis en œuvre par le gouvernement comme l'illustrent fondamentalement certaines mesures présentées en marge du refus d'instauration du fonds précité.

[63] Ainsi, pouvons-nous observer le glissement du traitement de la demande citoyenne d'espèce en une opportunité consultative. Autrement dit, Saad Dine El Otmani communique au professeur Omar Cherkaoui toute une série de mesures jugées pratiques et immédiates qui peuvent raisonner comme une alternative réaliste à son projet d'initiative citoyenne. Ce sont certainement des solutions pérennes traduites dans la généralisation de la protection sociale à tous les Marocains à compter de janvier 2021 et dans l'implémentation d'un plan de prévention et de contrôle décennal (2020-2029). Cependant, ce stato-centrisme doit être nuancé car il relègue le Chef du gouvernement au rang d'exécuteur d'actions publiques dont il n'est pas le concepteur : d'une part, la généralisation de la protection sociale incombe au Roi qui en a fixé les grandes orientations en juillet 2020 et, d'autre part, le plan de prévention et de contrôle s'effectue dans la continuité de celui qui l'a précédé (2010-2019). La fenêtre d'opportunité politique qu'espérait ouvrir le titulaire de l'exécutif en vue de légitimer ses propres décisions s'avère donc clause.

CONCLUSION

[64] Notre étude se veut représentative d'une pratique pétitionnaire qui cherche et recherche encore le meilleur chemin pour s'imposer utilement aux gouvernants.

Développée à partir de règles primaires au sens *hartien*¹⁹, elle demeure toujours en mouvement sous l'effet de la modification des perceptions et des comportements induits et prônés par les pétitionnaires et le Chef du gouvernement. L'analyse de ces conduites témoigne des variations d'usages que nous résumerons, du point de vue citoyen, dans la présentation de revendications liées à une temporalité déterminée ou dans la mobilisation collective dirigée contre les politiques publiques gouvernementales. En revanche, ces variations tiennent, du côté du titulaire de l'exécutif, à la démonstration d'un pouvoir décisionnel réel, plus que supposé, censé donner le change à ces saisissants sans jamais compromettre ses propres politiques. La divergence des buts poursuivis ne crée pas un sentiment de méfiance ou de défiance à l'égard de cette forme de participation citoyenne limitée par la relation administrative qui l'objective et par l'inégalité des ressources légalement reconnues aux individus. Nous sommes d'avis qu'une évolution de la culture politique serait indispensable pour fluidifier le rapport ascendant que tisse le pétitionnement et ce, en admettant que tout pétitionnaire reste « détenteur d'un "savoir ordinaire", différent mais tout aussi recevable que le savoir expert » (BHERER, 2008, p. 169).

[65] S'il est bien exact que le droit de pétitions « ne vise pas la production d'effets juridiques à l'égard d'une situation individuelle, mais consiste dans un outil de participation à la vie politique » (ABOUGHAZI, 2018, p. 79), sa bureaucratisation en minimise l'esprit. Sa concrétisation par un échange de lettres formalise la transmission d'une requête au Chef du gouvernement, ce qui n'est pas la vocation des diverses interpellations étudiées. Celles-ci n'aspirent pas à l'amélioration des qualités de prestations sociales ou de services publics, puisqu'il ne s'agit nullement d'usagers, mais de membres d'une société intéressés par la chose publique. Ce sont des promoteurs de causes et de préoccupations partagées à l'échelle nationale qu'il ne conviendrait pas de traiter comme des administrés. L'appel parlementaire pour la simplification des procédures d'exercice de ce droit constitutionnel en 2021 est la bonne initiative qui conscientise le problème sans le résoudre totalement. Présentons cette réforme intervenue postérieurement aux pétitions adressées jusqu'ici et interrogeons-nous sur la finalité structurelle de la démocratie participative marocaine. C'est ainsi que nous pourrions dégager trois propositions à même de faire évoluer le pétitionnement dans une direction plus bénéfique aux citoyens.

[66] La loi organique n° 70-21 modifiant et complétant la loi organique n° 44-14²⁰ abaisse le nombre de signatures à 4 000 et précise que le Comité de la pétition va désormais se composer de cinq membres au minimum. Elle offre aux citoyens la possibilité de soumettre électroniquement leurs demandes écrites et de les signer aussi de façon dématérialisée. La présentation des copies des CNI est abandonnée au seul profit de l'indication de leurs numéros et de leurs dates d'expiration. Cependant, toutes ces facilités sont contrebalancées par deux nouvelles dispositions : l'une interdit, sous peine d'irrecevabilité, aux pétitionnaires d'interpeller plus d'un pouvoir public, et l'autre allonge à 60 jours le délai d'examen par la Commission des pétitions. Autrement dit, l'insatisfaction d'une revendication, proposition ou recommandation par le président de

19 H. L. A. HART, *Le concept de droit*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2e éd., 2005, 344 p.

20 Bulletin officiel du Royaume du Maroc n° 7021 du 13 Septembre 2021 (version arabe), p. 6746, en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_ar/2021/BO_7021_Ar.pdf> (consulté le 5 octobre 2023).

la Chambre des représentants ou des conseillers ne pourrait pas faire l'objet d'un nouveau traitement par le Chef du gouvernement. Le choix du récepteur s'avère donc crucial, ce qui, à notre sens, accentuera la sollicitation de ce dernier au risque de rendre désuète la saisine parlementaire. Quant au doublement du temps de travail de la Commission, l'optimiste y verrait le gage d'une meilleure formulation des réponses, là où le pessimiste arguerait d'un retardement technocratique de celles-ci. Quoi qu'il en soit, la pratique ultérieure penchera vers l'une ou l'autre des positions, ce qui aurait, selon nous, une forte incidence sur la nature du droit de pétitions tel qu'exercé aujourd'hui.

[67] Partant, l'acte pétitionnaire vise-t-il la démocratisation de la démocratie représentative marocaine ou se déploie-t-il le long d'une ligne parallèle ? Notre recherche écarte la crainte ressentie par certains parlementaires au sujet du remplacement de la démocratie partisane en révélant différentes domestications. Affirmer dans ce contexte que le pétitionnement démocratise la scène politique nationale serait tout autant présomptueux eu égard aux irrecevabilités prononcées. Nous observons la constitution de pratiques qui, révisées par le titulaire de l'exécutif, « offrent aux citoyens des voies pour s'engager volontairement dans les processus politiques, tout en limitant, contrôlant ou sapant délibérément l'étendue et l'impact de cet engagement »²¹. Cela nous semble compris par les initiateurs de pétitions qui inscrivent leurs interpellations parmi leurs répertoires d'actions collectives parce qu'il serait vain de s'en satisfaire exclusivement. Les prémices d'un nouveau mode de problématisation des politiques publiques s'esquissent ainsi devant nous, mais ne devraient-elles pas accompagner notre démocratie représentative ? Nous pensons que nos trois pistes de réforme garantiraient cette présence parallèle en accordant plus d'effets au droit de pétitions.

- L'obligation d'auditionner le mandataire de chaque pétition pour qu'elle ne reste plus une simple voie de recours, à des fins d'éclaircissement, entre les mains de la Commission des pétitions : l'enjeu serait de créer une véritable plateforme de débat pour comprendre les motifs et les buts recherchés par les citoyens et pour permettre la défense publique de l'intérêt général poursuivi. Diffuser un compte rendu détaillé de la séance diversifierait certainement les moyens de médiatisation.
- L'octroi d'un droit exprès à l'expertise pour les pétitionnaires lors de la préparation et de la défense de leurs demandes : l'intérêt est d'instituer une aide professionnelle aux citoyens afin qu'elle ne soit pas librement pensée. Ceux qui la prévoient, car détenteurs d'un capital social, politique, culturel ou symbolique, sauront comment la mobiliser sans y être invités. Par contre, l'expertise serait, sans être une condition nécessaire, précieuse pour les personnes en situation précaire ou délicate en vue de bien rapporter leurs exigences au Chef du gouvernement. Rappelons-nous de la pétition des membres, résidant en Espagne, de la collectivité ethnique *Bani Kil*.

21 C. OWEN, citée par : G. GOURGUES, «Les faux-semblants de la participation », en ligne : <http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_ar/2021/BO_7021_Ar.pdf> (consulté le 5 octobre 2023).

- L'ouverture d'une contestation administrative contre les décisions d'irrecevabilité des pétitions : l'objectif serait de permettre à un juge des référés de statuer sur un éventuel excès de pouvoir et surtout d'envisager d'autres actions en manquement. Nous estimons que les allégations d'illégalité du décret de 2020 sur les terres collectives et de l'exclusion qui en résulte s'intégreraient dans ce cadre. Gardons d'ailleurs à l'esprit, qu'une affaire telle que celle de l'amiante en France a finalement été prise en charge grâce à sa juridicisation.

[68] En définitive, « Travailler sur la participation ne signifie jamais travailler exclusivement sur la participation » (BLONDIAUX et FOURNIAU, 2011, p. 23). Le cas des pétitions adressées au titulaire de l'exécutif peut toujours être abordé de multiples manières parce qu'il demeure porteur de thématiques sociales, politiques et culturelles inépuisables. Nous avons privilégié de réfléchir sur l'activation de ce dispositif participatif par les citoyens à l'image d'une trajectoire ayant pour ligne d'arrivée le Chef du gouvernement, mais aussi comme une balle de tennis qui devrait engager un service gagnant pour réussir. La constitutionnalisation du pétitionnement répondait à des circonstances précises, mais sa mise en œuvre s'est traduite à des moments très différents. Tâchons de nous en souvenir pour veiller à son acculturation.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABOUGHAZI, A., « Les bases constitutionnelles de la réforme de l'État au Maroc », dans A. SAAF (dir.), *Mutations politiques comparées au Maghreb et au Machrek. 7 ans après le printemps arabe*, Publication de l'OCP Policy Center for the New South, 2018, p. 69-87.

BACQUÉ, M.-H., H. REY et Y. SYNTOMER, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique », dans M.-H. BACQUÉ (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Recherches, 2005, p. 9-46.

BA MOHAMMED, N., « Les nouveaux dispositifs de la citoyenneté dans la Constitution marocaine », Mars-Avril 2013, *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, n° 103, p. 67-73.

BEDOCK, C., L. BONIN, P. LIOCHON et T. SCHNATTERER, « Une représentation sous-contrôle : visions du système politique et réformes institutionnelles dans le mouvement des Gilets Jaunes », (2020/3) 28 *Revue Participation*, p. 221-246.

BENDALI, Z. et E. GODEFROY, « Gilets Jaunes (visions de la représentation) », dans G. PETIT et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, DICOPART, 2^e édition, 2022, en ligne : <<https://www.dicopart.fr/gilets-jaunes-visions-de-la-representation-2022>>.

BHERER, L., « La démocratie participative fonctionne-t-elle ? », dans *La politique en questions par les professeurs de science politique de l'Université de Montréal (volume 1)*, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 167-175.

BHERER, L., P. DUFOUR et F. MONTANBEAULT, « The Participatory Democracy Turn : An Introduction », (2016) 2012(3) *Journal of civil society*, p. 225-230.

BLONDIAUX, L., « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », (2007/2) 50 *Revue Mouvements*, p. 118-129.

BLONDIAUX, L., « La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible », en ligne : <<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux>>.

BLONDIAUX, L. et J.-M. FOURNIAU, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien », (2011/1) 1 *Revue Participation*, p. 8-35.

BONO, I., « Une lecture d'économie politique de la "participation des jeunes" au Maroc à l'heure du printemps arabe », (2013/4) 20 *Revue internationale de politique comparée*, p. 145-166.

CHEYNIS, E., « Les pionniers de la participation au Maroc. Espace de reclassement et constitution d'un savoir autonome », (2016/1) 14 *Revue Participation*, p. 37-59.

CLAESSENS, M., *Décider de ne pas décider : pourquoi tant de blocages ?*, Éditions Quæ, Collection Essais, 2016.

COLIN, F., « Participatory Democracy ? The Limits of Institutional Petitions in Morocco », novembre 2019, Moroccan Institute for Policy Analysis, p. 1-15.

CONTAMIN, J.-G., « Pétition » dans O. FILLIEULE (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences po, 2009, p. 414-422.

DUVAL, E., *Participation et démocratie représentative : le cas de la France*, Droit, Normandie Université, 2020.

FERRATON, C. et L. FROBERT, *Introduction à Albert O. Hirschman*, La Découverte, Repères, 2017.

GAUDIN, J.-P., « La démocratie participative », (2010/2) 158 *Informations sociales*, p. 42-48.

GOURGUES, G., « Les faux-semblants de la participation », en ligne : <<https://laviedesidees.fr/Les-faux-semblants-de-la-participation>>.

GOURGUES, G. et S. SEGAS, « La démocratie participative : entre technique de gouvernement et pratiques sauvages », dans T. FRINAULT, C. LE BART et E. NEVEU, *Nouvelle sociologie politique de la France*, Armand Colin, Collection « U », 2021, p. 137-150.

HADDAD, A., « Démocratie participative. Réflexions sur la conception du législateur », mai-juin 2019, *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, n° 146, p. 35-43.

HART, H. L. A., *Le concept de droit*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2^e éd., 2005.

HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, 2^e éd., Armand Colin, Collection « U », 2011.

LAMGHARI, A., « Introduction », dans *Cinquante ans de vie constitutionnelle au Maroc : Quel bilan ?*, Publication de l'Association marocaine de droit constitutionnel, El Maârif Al Jadida, 2013, p. 7-17.

LEROY, Y., « La notion d'effectivité du droit », (2011/3) 79 *Revue Droit et Société*, p. 715-732.

MADANI, M., « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 », dans M. MADANI, O. BENDOUROU et R. EL MOSSADEQ (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, Casablanca, La croisée des chemins, 2014, p. 34-99.

MADANI, M., *La question constitutionnelle au Maroc. Historicité et usage*, Publication de la Revue marocaine des sciences politiques et sociales, Hors-série 1 – vol. 19, septembre 2021.

MAZEAUD, A., M. NONJON et R. PARIZET, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative » (2016/1) 14 *Revue participation*, p. 5-35.

MINCKE, C., « Effets, effectivité, efficience et efficacité du droit : le pôle réaliste de la validité », 1998/1, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 40, p. 115-151.

MOLENAT, X., « La démocratie participative en questions », dans : J.-V. HOLEINDRE (dir.), *La démocratie*, Éditions Sciences humaines, Synthèse, 2010, p. 95-109.

OST, F. et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

SALES, E., « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais » (2017/4) 57 *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, p. 45-57.